

123



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA POLITICA PETROLERA EN EL MARCO DE
LA POLITICA ECONOMICA GENERAL DE
MEXICO: 1940 - 1976**

T E S I S

**Que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN ECONOMIA
P r e s e n t a n**

**MARIA DE LOURDES OROZCO HERNANDEZ
FRANCISCO JAVIER VILLA ZARATE**

MEXICO, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

Introducción

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| I. LOS RASGOS FUNDAMENTALES DE LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO | |
| 1. Antecedentes generales. | 1 |
| 2. Las bases del nuevo modelo de acumulación. | 5 |
| 3. Las características generales del modelo de acumulación. | 11 |
| 4. La sustitución de importaciones y la industrialización. | 16 |
| 5. El sector agrícola y la inversión extranjera. | 24 |
| 6. El endeudamiento externo. | 34 |
| 7. La estabilidad de precios | 38 |
| Bibliografía | 46 |
| II. EL ESTADO Y LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO | |
| 1. El Estado y la economía. | 48 |
| 2. El origen del Estado mexicano. | 57 |
| 3. El intervencionismo "dirigista" y el nacionalismo radical del Estado mexicano. | 65 |
| 4. El intervencionismo de economía mixta y el nacionalismo autoritario. | 74 |
| Bibliografía. | 87 |
| III. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO | |
| 1. El Estado y la política económica. | 91 |
| 2. La política fiscal en México. | 105 |
| 3. La política de industrialización. | 150 |
| 4. Los instrumentos de la política de industrialización. | 172 |
| 5. La política petrolera. | 196 |
| Bibliografía | 200 |
| IV. LA NACIONALIZACION Y REORIENTACION DE LA INDUSTRIA PETROLERA: 1938-1946. | |
| 1. Expropiación del petróleo. | 205 |
| 2. Nacionalización de la industria petrolera. | 225 |
| 3. Reestructuración e integración de la industria petrolera. | 247 |
| 4. Reorientación de la industria petrolera. | 261 |
| Bibliografía. | 283 |

| | | |
|-----|--|-----|
| V. | INSERCIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL PROCESO ECONOMICO INTERNO, 1946-1958. | 285 |
| | 1. Política petrolera y expansión industrial. | 287 |
| | 2. Conclusión de los arreglos de indemnización con las empresas petroleras extranjeras. | 292 |
| | 3. Control del movimiento obrero e incorporación de la dirección sindical a la política petrolera oficial. | 298 |
| | 4. Inversión extranjera y capital privado en la industria petrolera. | 309 |
| | 5. Consolidación y expansión productiva de la industria petrolera. | 325 |
| | Bibliografía. | 343 |
| VI. | INTEGRACION, EXPANSION ACELERADA Y CRISIS DE LA INDUSTRIA PETROLERA, 1959-1976 | |
| | 1. Desarrollo estabilizador e industria petrolera. | 346 |
| | 2. Política petrolera, capital privado e integración industrial. | 351 |
| | 3. Integración industrial y contratismo privado. | 356 |
| | 4. Integración industrial y crisis de la empresa petrolera. | 365 |
| | 5. Petróleo y crisis económica. | 380 |
| | Bibliografía. | 390 |
| | CONCLUSIONES | 393 |

INTRODUCCION

La crisis reciente de la economía mexicana puso de manifiesto el enorme grado de dependencia que tiene el proceso interno de acumulación de capital respecto a las economías centrales y en particular, a su llamado "sector externo". Desde 1977, la superación de la crisis se inició con un reordenamiento, dentro de la más pura tradición monetarista, de las finanzas públicas y la exportación de crecientes volúmenes de hidrocarburos se convirtió en la "palanca de la recuperación". Este último hecho abrió un intenso debate público acerca de si se debía o no vender petróleo crudo al exterior. Las posiciones debatidas fueron no sólo contrapuestas, sino antagónicas. La argumentación oficial en torno a este hecho se limitó a señalar las ventajas coyunturales que ofrecía la venta externa de hidrocarburos. Algunas posiciones de izquierda propusieron que no debía derrocharse, a través de la exportación desmedida, los recursos energéticos nacionales. En general, dentro de las propuestas de política de distinta procedencia, que predominaban en los medios masivos de comunicación, podía observarse que no había un análisis sistemático de la evolución de la política petrolera, del cual pudieran derivarse elementos para evaluar la viabilidad económica y política de ellas. Por el tono de las propuestas, la concepción de política económica que dejaban traslucir estas posiciones era la de que las decisiones estatales reflejan actos volitivos del grupo en el

poder, como si no existieran factores objetivos que, además de los subjetivos, formaran parte del complejo causal de la política económica.

La necesidad de encontrar una explicación general, que dé cuenta de la viabilidad política de las alternativas sobre la orientación de la explotación de hidrocarburos, pone de manifiesto la importancia de estudiar los principales factores que históricamente han venido determinando la política petrolera, desde que fue nacionalizada la industria hasta el momento en que estalla la crisis económica de 1976.

Por tanto, en este trabajo el objetivo general es estudiar el carácter y el desarrollo de la política petrolera mexicana, en el marco de la política económica general y del proceso de la acumulación interna, en el período 1940-1976. El cometido principal de este estudio es mostrar que la política mexicana en materia de petróleo, desde la nacionalización de la industria en 1938, quedó subordinada, al igual que la política económica general, a los cambiantes requerimientos, de la acumulación capitalista interna y, en particular, de la acumulación industrial.

En consecuencia, el proceso de la acumulación interna, subordinada a las necesidades de expansión del capitalismo mundial, y el carácter de la política económica general, dirigida a apoyar a dicha acumulación, son los factores que permiten explicar la na

turalidad de la política mexicana en materia de petróleo durante el período de referencia.

En el primer capítulo se establecen los rasgos principales que caracterizan al modelo de acumulación en México que resulta de las modificaciones esenciales que sufre el capitalismo a nivel internacional, desde la primera década de este siglo hasta la segunda guerra mundial, así como de los profundos cambios que provoca la Revolución de 1910-1917 en el país. En especial se intenta poner de relieve los mecanismos que permitieron la modificación de las condiciones de la reproducción ampliada del capital en México. Se sostiene que una vez cumplidos los requisitos de estabilidad social y política, la acumulación experimenta una reorientación para producir mercancías y satisfacer el mercado interno. Esta reorientación se consolida y empieza a desarrollarse con rapidez desde principios de la segunda guerra mundial y entra en un estado de crisis en la década de los setentas. Esta crisis muestra el agotamiento de las fuentes de financiamiento sobre las cuales había descansado el modelo de acumulación interna de capital. El modelo de acumulación tuvo como eje principal la capitalización de la industria y como mecanismos financiadores al sector agropecuario y al estado. El agotamiento de las fuentes de financiamiento y la crisis del modelo de acumulación interna de capital, a mediados de la década de los setentas, muestra la necesidad de ajustes sectoriales en las actividades

des económicas y la refuncionalización del Estado, a fin de encontrar medios para superar el déficit del sector externo, el cual amenaza con estrangular la reproducción ampliada del capital. La finalidad de establecer los rasgos característicos de la acumulación de capital es la de contar con un marco general que permita entender el proceso de toma de decisiones y la orientación de la política económica.

En esta parte del estudio se intenta establecer, que el estado guarda una estrecha vinculación con la actividad económica. La relación del estado con la economía tiene la finalidad de introducir a ésta una racionalidad superior al sistema en su conjunto y evitar, así, que las decisiones que los capitalistas individuales toman tratando de maximizar la tasa de ganancias no destruya las bases mismas del sistema capitalista. Esta función puede cumplirse debido a que el estado no está impelido a la producción de plusvalía y puede sustraerse a la competencia capitalista. En particular se intenta establecer el origen del estado mexicano, el cual ha desarrollado una intensa actividad intervencionista en el proceso económico desde el cardenismo. Cabe advertir que el intervencionismo ha sido acompañado por una ideología de corte nacionalista, la cual ha transitado por dos etapas: un período de nacionalismo radical y un nacionalismo de tipo autoritario. El primero tuvo lugar en la década de los treinta y el segundo evolucionó desde la época de Avila Camacho, se hace

nítido y se consolida en el período de Alemán, y continúa hasta nuestros días. La caracterización de los dos períodos se hace a partir del alcance de la intervención estatal y la forma de participación de las clases y grupos sociales en el proceso de toma de decisiones. De esta manera es posible entender que la orientación y alcance de la política estatal están definidas dentro de un proceso político de confrontación de intereses contradictorios, en donde las clases y sectores sociales participan tratando de que las medidas de política los beneficie como grupo. Se plantean que el alcance y orientación del intervencionismo público, más que un acto volitivo del grupo en el poder, obedece al tipo de sistema político, que sustenta a las relaciones sociales, así como a la correlación de fuerzas establecidas entre las fracciones y clases sociales. Lo anterior constituye un marco general que facilita la comprensión de la modificación que ha experimentado el intervencionismo público.

En la tercera parte es analizado el proceso de política económica en México. Inicialmente se hace un planteamiento teórico acerca de la mecánica de la política económica con el objeto de establecer la diferencia entre objetivos e instrumentos de la política, que permitan el estudio de la política económica en México. Aun cuando se admite la existencia de un amplio conjunto de áreas de política se sostiene que son cuatro las que permiten entender la política económica general, que ha sido implantada en México. Las políticas fiscal y la de precios, han consti-

tuido un medio para influir en la acción de la ley del valor y, así, redistribuir no solo trabajo social, sino también excedente económico a favor del sector industrial y bancario.

En la cuarta sección se aborda el estudio de la política petrolera en el período 1938-1946, en donde destacan tres elementos: a) el carácter de la política cardenista de nacionalización en el marco de la política petrolera de los regímenes pos-revolucionarios y, de la política cardenista de "nacionalismo económico"; b) el contexto interno que posibilitó y aceleró, política y socialmente, la medida expropiatoria; así como la situación externa que la favoreció; y, c) se estudian las consecuencias económicas y políticas, que a nivel interno y externo la expropiación petrolera desencadenó sobre la misma industria y la economía mexicana.

El largo proceso de negociación y lucha interna y externa que hizo posible el reconocimiento del derecho de México a la propiedad y control sobre sus hidrocarburos y que, además, permitió la consolidación interna de la dirección estatal sobre los recursos petroleros expropiados. Se plantea que la dinámica de este mismo proceso permitió redefinir y consolidar la política petrolera cardenista de nacionalización e imponer nuevas reglas del juego al capital extranjero.

La reestructuración e integración de la industria petrole-

ra expropiada que unió técnica y administrativamente a las empresas petroleras expropiadas en un solo organismo oficial y permitió adecuar su planta productiva a las necesidades de un nuevo modelo de acumulación. Asimismo, se estudian las causas internas y externas a la empresa que dificultaron dicho proceso.

La reorientación interna de la industria petrolera, que puso a disposición de las necesidades del "interés nacional", el control y el aprovechamiento de los hidrocarburos, y con ello, convirtió a la industria petrolera, bajo una política de precios bajos y subsidios, en un sostén esencial de la política del desarrollo económico y particularmente del industrial. La reorientación de la industria petrolera fue resultado no sólo de las necesidades del nuevo proyecto económico de desarrollo e industrialización interna, sino también de la pérdida del mercado externo, el cual estaba controlado por los monopolios extranjeros que habían sido expropiados. La eliminación de los trusts petroleros extranjeros del control y el manejo del petróleo mexicano había tenido como contraparte, el desplazamiento del petróleo mexicano del mercado internacional.

En la quinta parte se estudia el proceso de inserción de la industria petrolera a la dinámica de la acumulación capitalis

ta interna, así como los rasgos específicos de la política petrolera, marcados por la readecuación de la política económica general en la posguerra. Se plantea que la política petrolera mexicana a partir de 1947, se sustentó en tres elementos centrales: 1) el rápido desarrollo de la industria petrolera, en particular de la producción de refinados ligeros; 2) la regularización de las relaciones con el capital extranjero y la colaboración de dicho capital en el desarrollo y la expansión de la industria petrolera; y, 3) la adecuación de las relaciones laborales a las condiciones operativas de la empresa, a través del control del movimiento obrero y la supeditación incondicional de la dirección sindical a la política petrolera oficial. Esto último se logró a cambio de prebendas económicas y políticas que la empresa y el Estado le ha otorgado a la dirigencia sindical. A partir de este período queda asegurada a la industria petrolera mexicana la posibilidad de expansionarse para cumplir eficientemente su función estratégica dentro del proceso interno de acumulación privada de capital.

La función asignada de fomentar y estimular el proceso productivo interno, a través de una política de precios bajos y subsidios de los productos petroleros, ha significado para la empresa estatal una creciente incapacidad financiera para asegurar su expansión futura.

En este capítulo se estudia la situación de la industria

petrolera y el carácter de la política en materia de petróleo, en el contexto de la política de estabilización. La política petrolera, en el período 1959-1970, se orientó, primero, a redefinir el control y manejo estatal de los recursos petroleros y delimitar la participación del capital extranjero en la industria petrolera mexicana; segundo, a lograr una mayor integración productiva sectorial a través, principalmente, del desarrollo de la petroquímica básica y, tercero, a elevar la producción destinada al consumo interno, industrial y del transporte, dentro de una política masiva de precios bajos, subsidios y contratismo privado.

La necesidad de implantar una política de expansión de la capacidad productiva de la empresa estatal, para coadyuvar a la integración del aparato productivo y el desarrollo de la petroquímica básica frente a los requerimientos estabilizadores de fijar precios bajos, produjo un déficit financiero crónico - que durante los años sesentas ha sido manipulado con endeudamiento interno y externo. Esta situación condujo a la empresa petrolera a un creciente deterioro de su capacidad económica y a una aguda crisis productiva y financiera, que comenzó a manifestarse a principios de la década de los setentas y fué agudizada por el alza de los precios de los hidrocarburos a nivel mundial en 1973.

Por último, se señala que a partir de la reorientación in-

terna de sus prioridades, del aumento de los precios de sus productos y, del incremento del ritmo de su producción, en 1973-

1974, la solución a la crisis de la empresa petrolera, en el marco de la situación económica general, rebasó con mucho las necesidades de la misma industria y se convirtió, también, en la solución a la crisis de la economía mexicana.

Capítulo I.

LOS RASGOS FUNDAMENTALES DE LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO

1. Antecedentes Generales.

La crisis profunda y duradera que experimentó la economía mundial, en especial en los países imperialistas, desde el segundo lustro de los años veinte hasta el primero de los años cuarenta, dió como resultado la modificación de la articulación de las economías capitalistas. La expansión mundial de capital comercial de las economías del centro conduce a una desestructuración de las economías periféricas, a una adaptación de su estructura a las de las economías más desarrolladas (P. Salama: 1972, p.10).

En ese período se operan cambios en la acumulación mundial de capital, lo que produce una notable modificación en la división internacional del trabajo. En particular, la gran crisis provocó la transformación del proceso de acumulación de capital en los países centrales, lo cual permitió a algunos países subdesarrollados la ampliación de su estructura productiva y la introducción de los "ajustes" necesarios para fortalecer los mecanismos de acumulación interna de capital.

En México, un nuevo modelo de acumulación empezó a conformarse a raíz de las transformaciones de la división internacional del trabajo, que venían ocurriendo desde la gran depresión, y de las reformas estructurales que se introdujeron en la socie-

dad mexicana en la década de los veinte.

Paralelamente a los cambios económicos que ocurren desde los primeros años de los veinte, el Estado que surge de la revolución mexicana crea un conjunto de instituciones y ordenamientos legales, que posteriormente coadyuvaron a la economía a aprovechar las condiciones propicias que ofrecerá el desencadenamiento de la "crisis del 29", entre los que se cuentan: instituciones promotoras de bienes y servicios básicos, constructoras de obras de infraestructura e instituciones monetarias y financieras, ordenamientos legales específicos para todos los ámbitos de la actividad económica, reforma de la administración pública, etc. (Ver F.J. Alejo: 1969).

La gran depresión permitió un proceso de maduración económica y, en ese período, se asiste al inicio de un importante cambio en los centros de acumulación interna. La disminución del flujo de comercio internacional significó, para la economía mexicana, una drástica caída de las exportaciones, con lo cual "se interrumpe la acumulación en el sector exportador, sobre todo por lo que hace a las actividades extractivas -minería y petróleo- básicamente" (J. Ayala, et.al.:1972, p.4) y con ello se crean las condiciones propicias para acelerar la acumulación en las actividades orientadas al mercado interno.

Conviene señalar que esto fue posible merced a que, por

una parte, la economía de exportación, al desarrollarse, suscita la creación de bases objetivas para el desarrollo de la industria, las que serán aprovechadas en los momentos difíciles (P. Salama: 1972, p. 16) y, por otra, a que en la década de los veinte el sistema registró cambios institucionales y económicos trascendentes. En efecto, "además de las modificaciones introducidas por la actividad estatal (...) tuvo lugar un fenómeno importante en la 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 (E. González: 1977, p. 9).

Lo anterior constituyó un cambio de primera importancia en la operación del capitalismo mexicano, ya que durante el porfiriato el modelo de acumulación tiene como rasgos característicos: a) el eje central de las actividades económicas se localizan en los sectores exportadores extractivo y agrícola; b) existe una clara dependencia respecto al mercado externo para la realización del excedente, dada la estrechez del mercado interno; c) la creciente tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra (latifundios) que impide la ampliación "natural" del espacio de acumulación, en la medida en que, primero, impide la libre movilidad de la fuerza de trabajo por el alto número de peones acasillados; segundo, las fortunas urbanas no pueden ser inactivadas en el campo, debido a la monopolización de la propiedad territorial, evitando la igualación de las ta-

sas de beneficios (extraordinarias en el sector exportador); tercero, el latifundismo provoca una utilización improductiva del excedente económico que se logra producir en ese tipo de unidades económicas y, por tanto, crea una demanda esencialmente de bienes suntuarios dirigida al exterior; y por último, la conjugación de los elementos anteriores dificulta la ampliación del mercado interno.

Es necesario añadir, y esto es lo más importante, que el modelo "porfiriano" al tener como base a la economía exportadora de enclave, y en su seno al capital externo como hegemónico, puso "bajo el control de éste una parte sustancial del excedente económico que el sistema era capaz de crear, y por ende colocó bajo su comando -de manera directa- las principales decisiones sobre la duración y amplitud de la reproducción ampliada del sistema" (Ibidem, p.6)

La modificación que se manifestó primero, y que resulta trascendente si es comparado con el modelo anterior, es que este proceso de cambios, ocurridos desde los años veinte tanto a nivel interno como externo, a la vez que obligó al Estado mexicano a asumir una política de defensa del sector externo de la economía, le otorgó un margen más amplio de decisión interna sobre los objetivos y los medios de la política estatal, es decir, sobre la orientación de la acumulación.

Frente a la crisis económica mundial, el Estado instrumentó un conjunto de medidas de defensa de la economía nacional entre las que cuentan: la devaluación del peso*; el alza de los aranceles, a fin de aliviar los problemas de financiamiento gubernamental, en 1930 al 40% de los ingresos fiscales provenía de impuestos al comercio exterior; así como la regulación de la compra-venta de divisas, todo ello para detener el deterioro de la balanza de pagos (J.Ayala: 1972).

Los factores anteriores determinaron que la importación de bienes de consumo se encareciera y escasearan las divisas, con lo que la demanda de los grupos sociales de altos ingresos, que antes se dirigía al mercado externo, comenzó a presionar cada vez más la oferta interna.

2. Las bases del nuevo modelo de acumulación.

La protección contra la competencia externa y una demanda en crecimiento crearon las expectativas necesarias para que se realizara una oleada de inversiones industriales orientadas, principalmente, a la elaboración de bienes ligeros de consumo y al establecimiento o ampliación, con el apoyo estatal, de diversas industrias básicas. Así, surgen en distintas partes del

* Hubo una devaluación continua del peso desde 1925 a 1933, con una única excepción cuando se registró una apreciación de la moneda pasando de \$2.12 en 1927 a \$2.08 pesos por dólar en promedio anual a 1928.

país empresas en las ramas de las metálicas básicas, automotriz, química, perfumes y cosméticos, fabricación de hule, fibras sintéticas, aceites y grasas comestibles y productos minerales no metálicos (Ibidem: pp.107-108).

La necesidad de aumentar la oferta interna se tradujo en inversiones horizontales en las ramas manufactureras menos complejas. La acción de la ley del valor reasignó los recursos productivos hacia las ramas donde la tasa de ganancia era más alta. La reestructuración de la oferta de bienes de consumo respondió de forma fiel al perfil y estructura de la demanda que prevalecía en ese momento.

De esta manera, la gran depresión dió la pauta para la iniciación de un proceso de acumulación con rasgos característicos distintos al del período previo, vislumbrándose así la posibilidad de un acelerado crecimiento industrial.

La industrialización adoptó la forma de sustitución de importaciones, ya que ésta constituye la objetiva adecuación de la economía mexicana a los desfavorables efectos de la caída de la demanda externa y a la relativa pérdida de la capacidad de importar, provocadas por la crisis de 1929. Como se sugirió antes no es plausible la explicación de que la industrialización es el resultado de la volitiva acción del Estado o la clase dominante porque la "(...) la profundidad del desequilibrio exter

no indujo a la mayor parte de los gobiernos a adoptar medidas de defensa del mercado interno... (que) iban encaminadas más bien a servir de defensa contra el desequilibrio externo que a estimular la actividad interna" (M.C.Tavares: 1964, p.153).

Sin embargo, la reorientación de la acumulación no hubiera tenido éxito sin el decidido apoyo del Estado. Algunos estudios han mostrado que el intervencionismo del Estado fue de tal importancia y magnitud que da la apariencia de ser un fabricante de fabricantes (Cfr. R.Cordera: 1972, parte II). Esta apariencia resulta de que la acumulación originaria* no produjo una burguesía industrial fuerte como para que hegemonizara y dirigiera la reproducción ampliada del sistema, de tal suerte que el Estado tuvo que suplir esa ausencia, promoviendo políticas de transferencias de valor intersectorial y de ampliación y consolidación de la clase empresarial.

Conviene destacar que el intervencionismo público en la actividad económica no encontró obstáculo alguno porque la Constitución de 1917 y algunas leyes reglamentarias, aprobadas

* Algunos autores sostienen que, en la segunda mitad del siglo pasado, en México se desarrolló la acumulación primitiva impulsada por las Leyes de Reforma y continuada durante el "porfiriato", con la Ley de Lotes Baldíos. Además, otros agregan, Cordera (1972) y González (1977), que desde la segunda mitad del siglo XIX hasta mediados de la década de los treinta aproximadamente, las distintas etapas del capitalismo corresponden esencialmente a un mismo modelo de acumulación, en el cual se crean y consolidan las bases del capitalismo "tardío" que caracteriza al sistema económico mexicano.

posteriormente, dotaron al Estado del poder político suficiente para influir y determinar el ritmo y la orientación de la acumulación de capital. La constitución de 1917, producto del enfrentamiento armado de esa década, representa una ruptura con la política del liberalismo que impide la participación del Estado en los asuntos económicos (F.J.Alejo: 1974, p.86).

Después de la revolución mexicana, el Estado mexicano se hallaba habilitado para cumplir con el mandato que se había impuesto la sociedad: legitimidad, estabilidad garantizada por el sistema de alianzas, un paquete de poderosos instrumentos para la promoción del crecimiento económico y un conjunto de líneas principales de acción definidas con más o menos claridad. (F. J.Alejo: 1969).

En el plano político se crearon mecanismos de concertación política para evitar los continuos, en la década de los veinte, enfrentamientos armados entre los líderes revolucionarios regionales, y cuya expresión formalizada la constituyen la creación de un partido de la revolución (PNR) y de las centrales de obreros y campesinos en la década de los treinta.

En el ámbito económico, los principales lineamientos fueron derivados de la Constitución de 1917. En virtud de que en ella se había ratificado que la apropiación privada del producto seguiría siendo la base para normar las relaciones económi-

cas en México, siendo el Estado el responsable de garantizar el desarrollo era necesario: "redistribuir la propiedad de la tierra...; construir obras de infraestructura en materia de irrigación, comunicaciones y transportes; nacionalizar los recursos básicos", (Ibidem, pág.42) posteriormente, frente a las posibilidades que ofrecía la coyuntura de crisis económica mundial en los treinta, se adicionaron otros lineamientos como el de producir bienes y servicios básicos para el desarrollo industrial; industrializar al país en el menor plazo posible; abatir la mortalidad, mejorando las condiciones de asistencia médico-asistencial de la población; y elevar los niveles de educación de la población". (Ibidem, pág.42).

De esta manera, por su origen histórico la actuación del Estado cobró un carácter determinante e irreversible no sólo en el plano económico, sino en la omnipresente regulación de los conflictos políticos y sociales que la acumulación genera. Es por ello que el Estado al centralizar el poder político, con la fundación de instituciones políticas como el Partido Nacional Revolucionario y las centrales obreras y campesinas, estuvo la posibilidad de crear mecanismos burocráticos de concertación política que, por una parte, han permitido el control directo del movimiento obrero y, por otra, han evitado enfrentamientos insuperables entre las fracciones burguesas. Son estos, finalmente, los instrumentos que en mayor medida habrían de con-

tribuir a la estabilidad política y social del sistema mexicano en las últimas décadas.

Sin duda, el proyecto atravesó un largo proceso de alambicamiento y, teniendo en los mandatos constitucionales sus fuentes primigenias, pudo comenzar a cobrar forma en los años treinta. En efecto, en esa década en especial durante el gobierno de Cárdenas, cuando "se alcanzan tres cuestiones fundamentales para el proceso de acumulación: 1) una mayor participación del Estado en la vida económica del país; 2) el Estado se consolida de hecho -lo era ya de derecho- como el árbitro de última instancia de los conflictos que surgieran entre las clases principales de la sociedad; 3) la centralización y el control institucional del movimiento obrero". (J. Ayala, et. al.: 1972, p.152).

Las reformas estructurales de la década de los treinta, en el plano económico abrieron nuevos cauces a la acumulación debido a que las medidas implantadas facilitaron: a) el crecimiento de la demanda interna, al dotar de mayor capacidad de compra a una importante parte de la población; b) la ampliación de la producción de alimentos a precios bajos; c) el incremento de la oferta de insumos; d) la producción de un excedente exportable, necesario para obtener las divisas que exige una acelerada formación interna de capital y; e) la movilidad de los recursos productivos entre los sectores,

3. Las características generales del modelo de acumulación.

Aún cuando el proceso de acumulación de capital, entre la década de los treinta hasta la primera parte de los setentas, ha experimentado algunas modificaciones, en esencia puede afirmarse que dicho proceso ha seguido las pautas de un mismo modelo, el cual se ha basado fundamentalmente en: a) la adecuación del sector agrícola para que sirviera como soporte principal de la acumulación; b) el establecimiento de términos de intercambio intersectorial desfavorable al sector agrícola; c) la subordinación del crecimiento del campo a las necesidades de la expansión urbana (Cfr. F.J. Alejo: 1969, p.169); d) el sector industrial como eje de la acumulación; y e) la acumulación se basa en el crecimiento del mercado interno.

En términos descriptivos puede decirse que el crecimiento económico de México ha atravesado por dos etapas: una primera fase de inestabilidad de precios que va de 1937 a 1955; y una segunda de estabilidad de precios que comprende de 1955 a 1973, aproximadamente.

La primera fase se caracteriza por el uso de la inflación como un mecanismo de financiamiento global al proceso de acumulación y por la renuncia del Estado a utilizar los instrumentos tributarios como medio de financiamiento directo de los gastos

de inversión, efectuados en la creación de la infraestructura económica. Las ramas de mayor crecimiento en el sector industrial son las de bienes de consumo final y la sustitución de importaciones se realiza merced al sostenido aumento de las exportaciones. Además, en este período, aún puede observarse que las exportaciones juegan por última vez, durante las guerras mundial y de Corea, el papel de elemento dinámico que acelera la actividad productiva.

La segunda fase se caracteriza por el uso del endeudamiento externo como medio de financiamiento de la acumulación capitalista. Asimismo, a pesar de las adecuaciones fiscales, introducidas en este período, no logra conformarse una estructura tributaria que permita financiar los programas de gasto del sector público, por lo que la deuda pública externa es un medio que empieza a utilizarse con frecuencia creciente. Las ramas productivas de bienes intermedios pasan a ser las más dinámicas y aún se cuenta con un amplio campo para sustituir importaciones, proceso en el cual no se vincula más de manera total al nivel de exportaciones, sino más bien al turismo, al endeudamiento público externo y las inversiones extranjeras. Así, las exportaciones no actúan únicamente para dinamizar el proceso productivo, debido a que la actividad económica depende fundamentalmente del comportamiento de la demanda interna, sino que pasan a desempeñar el rol de sostenedores de la capacidad de importar.

El desarrollo del capitalismo en México, como en los casos de capitalismo tardío, ha tenido como rasgo fundamental su carácter desigual y combinado. La agricultura no se escapa a esta ley y en ella es posible encontrar, por un lado, un agudo proceso de concentración de los medios de producción, del progreso técnico y del ingreso rural, en manos de una clase de agricultores que producen para el mercado, con el fin de obtener una ganancia, y por otro lado, existe un sector de agricultura de subsistencia atrasada, con raquíticos recursos, un bajo nivel de ingreso y que representa la inmensa mayoría de los predios (F.Rello y R.E.Montes de Oca: 1976, p.61).

En términos generales, el papel jugado por la agricultura ha sido el de constituir una fuente de valor que ha fluído permanentemente hacia los sectores económicos. Los flujos de valor han contado con distintos canales y su magnitud representa una parte importante del producto social. En algunos casos es posible estimar su volumen. Cuando la cuantificación de las transferencias de valor se hace mediante el uso de las series estadísticas disponibles; sin embargo, al consolidar las cuentas de los mecanismos fiscales, bancario y de precios relativos se encuentra que, de 1940 a 1971, el volumen no es muy significativo (Véase, L.Gómez Oliver: 1978).

Empero, si se considera que en el capitalismo mexicano

existe una tendencia a fijar los precios agrícolas en relación

de los costos de producción del sector de subsistencia, tenden-
cia reforzada por el Estado mediante una política de precios
de garantía; entonces esta situación permite que las diferen-
cias de productividad se conviertan en ganancias extraordina-
rias permanentes para los sectores agrícolas capitalistas.

Esta situación logra perdurar en el tiempo debido a que
las mejores tierras están concentradas, evitándose así la li-
bre movilidad del capital hacia esos sectores y, por tanto, el
nivel de la ganancia no es afectado. La función que cumple
aquí el sector no capitalista, al facilitar ese tipo de ganan-
cia, es permitir una transferencia de valor de éste a los secto-
res capitalistas agrícolas y no agrícolas y permitir una mayor
acumulación de capital en estos sectores (Cfr. F.Rello y R.E.
Montes de Oca: 1976, p.66).

Sin las modificaciones provocadas por la reforma agraria
no hubiera sido viable el nuevo modelo, ya que a través de ella
pudo aumentar y mobilizarse el excedente agropecuario hacia las
zonas urbanas y los otros sectores económicos, es especial a
las actividades industriales. "La revolución suprimió una éli-
te económicamente improductiva y redistribuyó parte de la rique-
za. Después de 1940, las nuevas élites se vieron forzadas a
seguir nuevas pautas de inversión (...)" (R.D.Hansen: 1971,p.56).

Lo anterior se realizó sin tener que hacer aportaciones -

adicionales de capital, sino sólo a través de la modificación de los criterios de asignación de las dotaciones tanto de recursos naturales como de fuerza de trabajo. La reasignación de los recursos productivos a través de afectar los mecanismos de fijación de precios permitió, por una parte, un flujo creciente de fuerza de trabajo del campo hacia las ciudades con lo que, a más de aumentar con ello la oferta en el mercado de trabajo y presionar hacia la baja el nivel de los salarios, favoreció la organización de los trabajadores de las zonas urbanas, provocando así la aparición de una diferencial de salarios entre campo y ciudad, y, por otra, el establecimiento de una política estatal de precios de productos favorables a la extracción del excedente generado en el sector agrícola. Esto fue posibilitado por el desarrollo de un diferencial de precios (precios de productor) entre el campo y la ciudad y de un aparato de distribución de productos agropecuarios excesivamente piramidal (Cfr. F.J. Alejo: 1969).

Con el fin de coadyuvar a la captación del excedente agrícola, durante el período de Cárdenas y Avila Camacho, se crearon mecanismos de intermediación financiera que se sumaron al incipiente mercado de capitales no institucionalizado, que se había desarrollado en los conglomerados urbanos, alentados por la intensa especulación con los precios de los predios urbanos, derivada del rápido crecimiento de las ciudades. El gobierno promovió oportunas medidas legislativas que tendían a estructurar la

banca bajo un criterio de especialización de funciones, teniendo como resultado la creación de un complejo de instituciones de crédito para apoyar sectores de particular importancia en el crecimiento del país (E.Fernández: 1976, p.20).

Por todo lo anterior, afirmar que desde la segunda guerra mundial se desarrolló una decidida política estatal de industrialización, "implica reconocer que el excedente está siendo reorientado a favor de este sector no sólo en cuanto a su empleo y generación sino además primordialmente en cuanto a su apropiación. Industrializar significa hacer a la actividad industrial particularmente lucrativa". (González, E.:1977, p.27).

4. La sustitución de importaciones y la industrialización.

Desde 1940, la economía mexicana tuvo como característica fundamental el doble hecho de que a) la acumulación se basara en el progresivo crecimiento del mercado interno y b) que el sector industrial fuera el eje de la acumulación. Esto se expresó en importantes modificaciones en la estructura productiva y del empleo.

Durante la segunda guerra mundial, el principal estímulo al crecimiento no provino sólo de medidas gubernamentales, sino del gran incremento de las demandas internas y externas, derivadas de la indisponibilidad de oferta externa. "Objetivamente

esta situación empujó el desarrollo de la industria en general y de las ramas industriales en particular. Cambios importantes ocurrieron en la estructura de las exportaciones. En ellas creció considerablemente el peso específico de las mercancías industriales" (A. Shulgovski: 1973, p.486). Mientras Cárdenas operó en un medio internacional que no era particularmente conducente a una rápida industrialización, la segunda guerra mundial dió un estímulo considerable en esa dirección. Cuando la nueva administración empezó a reconocer las oportunidades que le ofrecía el momento histórico, enfatizó cada vez más la necesidad de industrializar al país (R. Vernon: 1962, p.112).

Además, el mantenimiento de los ingresos de los exportadores, la disminución del poder adquisitivo de los salarios y la dificultad para importar al mismo nivel de antes, han actuado como factores propicios para la industrialización. En efecto, el alza de precios de los bienes importados permite la utilización más intensiva de las capacidades de producción. Por lo demás, la insuficiencia de la oferta, su inelasticidad inmediata y la relativa ampliación de la demanda, que fue más acusada durante la segunda guerra mundial, provocaron un agudo proceso inflacionario. Esto fue favorable a la acumulación nacional de capital porque se realizó paralelamente a la imposibilidad de importar el mismo volumen de mercancías, lo cual hizo aún más necesario modificar la estructura de importaciones (P. Salama: 1976, Cap. I).

De esta manera, la necesidad de producir sustitutos de importación, el crecimiento de la demanda interna y la oportunidad para abastecer los mercados de exportación provocaron la dinamización de la formación interna de capitales. "Bajo el gobierno de Avila Camacho hubo una considerable elevación de las inversiones de capital privado en la economía del país... En 1940 todas las inversiones de capital privado alcanzaron la suma de 457 millones de pesos y en 1945 se levaron a 1348 millones de pesos" (A. Shulgovsky: 1973, p.350), además de que, a partir de 1940 cerca del 90% del total de la inversión fija bruta ha sido financiada con los ahorros internos (R.Hansen: 1971, p.58).

Aunque la sustitución de importaciones constituyó una importante parte de la expansión industrial del período de guerra, los ejemplos (cemento, papel, textiles, acero) hacen claro que ella no fue la esencia del proceso. Más bien el crecimiento en el producto tuvo lugar donde la capacidad de la planta, así como factores complementarios, ya existían o podían ser improvisados y, además, donde la producción encontró un mercado listo, ya sea dentro o fuera del país. (Cfr. T.King: 1971, p.24).

Después de la segunda guerra mundial, la economía capitalista mundial logró restablecer las condiciones generales de la acumulación de capital como consecuencia de la derrota del

proletariado europeo y japonés y la desvalorización masiva del capital (E.Mandel: 1972). Esto posibilitó la elevación de la tasa de explotación y la exacerbación de la competencia intercapitalista, lo que provocó una oleada de innovaciones tecnológicas que tienden a automatizar la producción. A partir de ese momento, la exportación de capital y tecnología, así como la inversión del capital monopolista a los sectores productores de materias primas y bienes de consumo, se presentan como factores que, entre otros, caracterizan la etapa por la que atraviesa el capitalismo.

La reinsertión de la economía mexicana al proceso de acumulación a escala mundial se realizó dentro de una "estructura jerarquizada del sistema productivo mundial a través de una estrategia de expansión imperialista que afecta, de manera continuamente diferente, las diversas regiones del mundo" (G.Mathías: 1977, p.61). Así, se sugiere que el desarrollo de la economía mexicana, desde la década de los cuarenta, es la reproducción local del capital con las características que le imprime el proceso de acumulación a nivel internacional.

La terminación de la segunda guerra mundial se tradujo, para la economía nacional, en la disminución de las exportaciones por la pérdida de competitividad de sus mercancías manufacturadas y la elevación de las importaciones, derivada de la necesidad de reponer y ampliar la planta y equipo, demanda que ha

bía sido pospuesta, por incapacidad del mercado externo para satisfacerla, por casi todo el período bélico. Esto tuvo "como resultado una baja en el incremento medio anual del volumen de la producción industrial de 9.4% en el período 1940-1945 a sólo 2.3% para 1946-1948" (J.R.Arroio:1976, p.10), así como el desequilibrio creciente de la balanza de pagos. Esta situación hizo cada vez más necesaria la introducción de medidas correctivas que tendieran a dar mayor eficacia a las medidas de protección y a evitar que la actividad industrial decayese.

Sin embargo, lo importante para el país es que, al finalizar la segunda guerra, la economía empezó a resentir los embates del recrudecimiento de la competencia que produjo el reordenamiento de las relaciones intercapitalistas a nivel internacional. El capital imperialista comenzó a fluir en proporciones crecientes a los sectores industriales de aquellas economías periféricas que cumplían ciertas características.

En México, la integración de un intenso proceso de acumulación y de capacidad para general "ahorro" y capitalizar al sector industrial, que fue favorecido, por una parte, por la disminución del salario real, acompañada de presiones inflacionarias que reorientaron el excedente a favor de las empresas y, por otra, por el desplazamiento del capital privado de la agricultura hacia la industria, así como por el establecimiento de un sistema fiscal, basado en la imposición indirecta, y un mer-

cado en expansión, constituyeron elementos que en su conjunto, aseguraron un alto nivel de rentabilidad al sector industrial. Además, "la carencia de restricciones respecto a las ramas manufactureras en que podían invertir, las facilidades fiscales a que podían acogerse, la ausencia de limitaciones sobre la técnica a emplear, la existencia de un mercado cautivo, y por último, la facilidad para repatriar sus capitales a una tasa de cambio libre y estable, hicieron del desarrollo industrial de México un terreno deseable para el capital extranjero" (F. Fajnzylber y T. Tarragó: 1976, p.147).

Las favorables condiciones en que se ha desenvuelto la acumulación industrial y el creciente flujo de capital externo fueron el poderoso instrumento de un acelerado proceso de concentración económica y entre 1940 y 1950 comenzaron a cumplirse los requisitos para "la formación de una estructura monopólica en el sector industrial de la economía mexicana, principalmente en las ramas más dinámicas como la de la construcción, aparatos eléctricos, química, etc., a pesar de que éstas no tuviesen cada una por separado, una importancia sustancial en el conjunto del sector manufacturero" (J.R. Arróio: 1976, p.26). Entre los elementos que fomentaron las estructuras oligopolizadas pueden contarse los mecanismos de protección, que tendieron a especializar a la industria para satisfacer la demanda interna, perpetuar elevadas tasas de ganancia y a que las plantas operaran subutilizando la capacidad productiva.

En relación a la inversión extranjera, debe señalarse que desde el final de la segunda guerra mundial hasta principios de la década de los sesenta su política ha sido la de crear nuevas plantas, estableciéndose de preferencia en las manufacturas y servicios, orientadas a satisfacer la demanda interna, aprovechando las ventajas derivadas de un sofisticado aparato de protección y de un mercado en expansión. Es necesario agregar que aún cuando la política económica oficial ha tratado de evitar que incurriera en los sectores básicos o conexos, ella está localizada y predomina en las ramas productivas más dinámicas.

**Estructura porcentual de la formación de
capital en la industria manufacturera
(Estimación a precios de 1960)**

| | 1950 | 1957 | 1962 | 1967 |
|--|------|------|------|------|
| Alimentos, bebidas y tabaco | 45.3 | 22.6 | 22.6 | 27.3 |
| Materiales de construcción | 2.8 | 3.9 | 5.6 | 3.8 |
| Materias primas | 34.5 | 50.4 | 52.7 | 38.2 |
| Bienes de consumo no duraderos | 13.7 | 13.3 | 17.6 | 16.2 |
| Bienes de consumo duraderos | 2.7 | 5.1 | 0.5 | 11.1 |
| Maquinaria y equipo de transporte | 1.0 | 4.7 | 1.2 | 3.4 |

Fuente: NAFINSA/CEPAL: 1971, Cuadro 84.

Ahora bien, las elevadas tasas de inversión parecen ser explicadas por la existencia de un moderado pero sostenido proceso inflacionario, el cual se extendió aproximadamente desde 1937 hasta la primera mitad de los años cincuenta. Si bien no existe consenso en la explicación de ese fenómeno, los elementos erguidos con mayor frecuencia son: a) el aumento de la inversión pública acompañada de un financiamiento deficitario, y b) después de la segunda guerra mundial, la aparición de un déficit creciente en la balanza comercial, atribuido al aumento desproporcionado de las importaciones correspondientes a la demanda diferida del período bélico. En la práctica se pudo observar que la inflación actuó como una política de ahorro forzoso, la que a fin de aumentar la producción a costa del consumo tuvo como consecuencia concentrar el ahorro colectivo en un reducido número de personas.

En el período 1940-1950, a las altas tasas de ganancia correspondió una tendencia a la baja en el poder adquisitivo del salario. Distintos indicadores apuntan en ese sentido y se calcula que la participación relativa del trabajo en el ingreso pasó de 53.6% en 1939 a 41.9% en 1952. Al parecer, esto podría ser un argumento de importancia para sostener que al menos en ese período, la acumulación estuvo acompañada de sostenido proceso de extracción de plusvalía relativa, acompañado de una tendencia a la pauperización absoluta de los trabajadores (Esc. Nal. de Econ.:1970).

—

El incremento nominal de los salarios resultó inferior al alza general de precios, lo cual fue posible merced a: i) una oferta elástica de mano de obra, provocada por el intenso movimiento migratorio del campo a la ciudad, y ii) la incorporación y control del movimiento obrero al P.R.I. "La inflación parece ser compatible con un crecimiento acelerado sólo cuando los precios se elevan con mayor rapidez que los sueldos y salarios; mientras así sea y en tanto que las otras condiciones del mercado correspondan a las previsiones de las utilidades, de hecho la inflación puede alentar una acelerada formación de capital" (R.D.Hansen:1971, p.73).

Además de la redistribución regresiva que provoca la inflación ésta produce cambios en la estructura de demanda y en la orientación de la acumulación, porque desplaza a ambas hacia actividades que tienen poca relación con las necesidades de consumo de la mayoría de la población.

5. El sector agrícola y la inversión extranjera.

Si se considera que el desarrollo normal de la acumulación interna impone a los capitalistas la necesidad de contar con un mercado, en el que se encuentren cantidades suficientes de maquinaria, materias primas, fuerza de trabajo y demandantes solventes que compren las mercancías; entonces, el comportamiento del sector externo adquiere singular relevancia en cuanto posibilita la unión de la economía nacional y el mercado capita_

lista internacional.

Debido a lo anterior, el satisfactorio desenvolvimiento del sector primario cobró especial importancia para la acumulación interna, toda vez que aseguró a la industria la disminución de los costos de producción y, junto con la inversión extranjera directa, contribuyó a financiar las importaciones de maquinaria e insumos. Desde un principio el sector secundario fue incapaz de general oferta exportable para financiar sus propias importaciones. El proceso de acumulación entonces asignó al sector agropecuario tareas claramente delimitadas, entre las que se cuentan: a) la producción de bienes de consumo para los trabajadores; b) la producción de bienes intermedios para el insumo de la industria; c) la generación de un producto excedente agrícola exportable para obtener divisas y, así, financiar la industrialización; d) los movimientos migratorios del campo a la ciudad que facilitaron el aumento de oferta de fuerza de trabajo, deprimiendo así los salarios; y e) un mercado para los productos industriales. (Cfr. F.Rello y R.E.Montes de Oca:1976,p.62).

Es conocido el hecho de que las funciones asignadas a este sector fueron cumplidas, lo que permitió que la reproducción ampliada se realizara sin obstáculos insuperables. Durante el período de 1940-1954, mientras la tasa media de crecimiento anual del P.N.B., fue de 6.6% a precios constantes, el índice de volumen de la producción agrícola alcanzó el 7.2%, lo que cons

tituye un aumento más rápido que el crecimiento natural de la población y de la demanda interna. Esto hizo posible la mejora de la balanza comercial y produjo un excedente exportable.

Las estimaciones más confiables indican que en 1940 un 8% de la producción agropecuaria se destinaba al mercado externo y en 1950 esa proporción pasó al 9.0%; mientras que las importaciones de productos agrícolas constituyeron, durante el período 1940-1954, aproximadamente el 2.5% del producto agropecuario (Cfr. S. Eckstein y S. Reyes: 1971, pp. 19-21).

Debido a que el proceso de acumulación en la industria en gran medida se había desarrollado sobre la base de una demanda preexistente, a fines de los 50's, se llegó a un punto en donde empezaron a disminuir las oportunidades de inversión para sustituir importaciones de bienes de consumo no duradero y sus insumos directos, lo cual se expresó en la modificación de la estructura de importaciones y el inicio de una tendencia hacia la pérdida de importancia relativa de la producción de este tipo de bienes en el sector manufacturero. "Los bienes de consumo ya no eran importados en cantidades muy grandes; menos de una quinta parte de todas las importaciones mexicanas caían en la categoría de consumo. De este momento en adelante, la sustitución debió tener lugar principalmente en los productos intermedios. Tal sustitución involucraba de ordinario una demanda mayor de capital, tecnología más complicada y una es-

estructura de mercado más difícil" (R.Vernón:1967, p.134).

Para que la sustitución de importaciones, como forma de industrialización, tuviera continuidad y accediera a etapas superiores de integración hubo necesidad de que la expansión industrial se realizara no sólo en base al desarrollo horizontal de la industria terminal de bienes de consumo que antes se importaban, sino que simultáneamente se materializaran inversiones que tendieran a crear o consolidar eslabones productivos "hacia atrás" con el objeto de que la capacidad para importar adquiriera mayor flexibilidad y se empezaran a desarrollar y ampliar las "economías externas", derivadas de la aglomeración y la complementariedad de las actividades económicas (Cfr. M.C. Tavares:1964, Cap.I). Debe añadirse que esos eslabones productivos estratégicos fueron creados, apoyados y consolidados mediante la intervención directa o indirecta del Estado, debido a que en general la inversión privada se mueve preferentemente respondiendo a las expectativas de ganancia, calculadas sobre la base del tamaño y el perfil de la demanda presente.

Es necesario agregar que la sustitución de importaciones encierra un proceso contradictorio, debido a que en sus etapas iniciales logra disminuir cuantitativamente la dependencia externa, pero a medida en que la industrialización avanza dicha dependencia no desaparece y sólo experimente transformaciones cuantitativas. (Cfr. Ibidem). Esto significa que en un principio la

sustitución de importaciones es la adecuación de la economía nacional a las modificaciones de la división internacional del trabajo, provocadas por la crisis del capitalismo a nivel mundial, con lo cual se logra una drástica disminución de importaciones de bienes de consumo; sin embargo, la continuación del proceso sólo puede lograrse ampliando el quantum de importaciones de bienes de producción, lo cual supedita la posibilidad de acumular a la capacidad de importar.

En efecto, en un examen superficial de la estructura de las importaciones puede apreciarse que en ella predominan los bienes intermedios y de capital: cerca del 74% en 1940 y 80.2% en 1950 por lo que cualquier escasez real o artificial de la oferta externa, la insuficiente capacidad de pago internacional o medidas de política para restringir las importaciones afectan negativamente al proceso de acumulación.

Estructura de las importaciones (porcientos)

| | 1910 | 1940 | 1950 | 1962 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bienes de consumo | 44.0 | 22.6 | 14.9 | 12.9 |
| Combustibles y lubricantes | - | 2.7 | 4.9 | 2.5 |
| Materias primas | 26.0 | 38.9 | 36.2 | 41.8 |
| Bienes de capital | 30.0 | 35.0 | 44.0 | 42.6 |
| T o t a l | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.- |

Fuente: L.Solís:1967, Cuadro 4.

Estas dificultades a la acumulación autónoma socaban las bases para la existencia de una burguesía nacional consecuente, las dificultades provienen de que los márgenes de maniobra que permitió la crisis del capitalismo, desde la gran depresión hasta la segunda guerra, están notablemente agotados, lo que actúa a favor de una transformación progresiva de esa burguesía "nacional" en una burguesía "asociada" (Véase P.Salama:1976, Cap.I).

Las limitaciones a la acumulación interna provenientes del sector externo aparentemente pueden superarse a través de una modificación favorable en los términos de intercambio o mediante el flujo de capital extranjero. Conviene hacer notar, sin embargo, que esta última salida sólo es un recurso coyuntural, a causa de que el pago de servicios al capital externo es cada vez mayor, exigiendo a mediano y largo plazo una proporción creciente de las divisas disponibles y, en consecuencia, además de reducir la capacidad de importar, pone en manos del capital externo la decisión de disponer sobre una parte importante del excedente económico y se asiste así a "la pérdida progresiva del control sobre resortes básicos del proceso económico. (J.E.Navarrete:1971, p.127).

Desde el inicio de los cuarenta hasta la guerra de Corea los precios internacionales de las mercancías de exportación, así como el quantum de éstas, registraron una tendencia alcista; sin embargo, a partir de 1954 hubo una clara declinación en el ritmo de crecimiento de las exportaciones y, desde

dos años antes, se había notado que el volumen del producto per manecía estancado, elementos que entre otros afectaron negativamente el equilibrio de la balanza comercial y presionaron el tipo de cambio. El problema fue enfrentado con instrumentos financieros que se dirigieron particularmente a restablecer la capacidad de importar, mediante el aumento del flujo de crédito externo y de inversión extranjera directa. "Además, la capacidad de México para mantener equilibrada su balanza de pagos, condicionaba en parte su posibilidad para continuar obteniendo préstamos en el exterior, y ese equilibrio estaba siendo amenazado desde varias direcciones" (R. Vernón:1966, p.129). Una fuente de desequilibrio la constituyó el movimiento desfavorable de los términos de intercambio que se inició al finalizar la guerra de Corea y se extendió hasta 1962, aproximadamente. (Véase P.E.Berdou:1965).

Por otra parte, la evolución de la economía y sus perspectivas de crecimiento alentaron la llegada de capital externo a un ritmo promedio anual de 80 millones de dólares, aproximadamente, entre 1951 y 1962 (Véase: NAFINSA, 1974). La afluencia de capital externo durante esa década estuvo acompañada de un cambio tendencial en su política de inversión. Ahora se empezaba a combinar la política de creación de nuevas plantas con la de comprar empresas funcionando.

Ingresos y egresos por inversiones
extranjeras directas
(Millones de dólares).

| Período | Inversión Extranjera | Utilidades remitidas |
|-----------|----------------------|----------------------|
| 1940 - 44 | 102.9 | 159.4 |
| 1945 - 49 | 107.3 | 216.0 |
| 1950 - 54 | 274.5 | 311.7 |
| 1955 - 59 | 431.8 | 455.4 |
| 1960 - 64 | 355.1 | 712.5 |
| 1965 - 69 | 662.9 | 1 176.1 |
| 1970 - 76 | 1 829.8 | 3 317.8 |

Fuente: NAFINSA: 1974, Cuadro 7.1 y S.P.P.: Abril 1978, Cuadro 3.1.1.

Además de orientarse a los sectores manufactureros más dinámicos que producen para satisfacer el mercado interno, ahora cerca de la mitad de la inversión extranjera no se tradujo en nuevas instalaciones, sino que se dirigió a la compra de empresas que ya estaban funcionando y contaban con una parte del mercado y un sólido sistema de distribución establecido; como ejemplo de lo anterior puede señalarse que en "1946 un 73% de las filiales de empresas trasnacionales norteamericanas que se establecieron en México correspondían a nuevas instalaciones. Entre 1946 y 1957 esa proporción disminuye a 52%" (F. Fajnzylber y T. Martínez: 1976, p. 358).

Estos datos apuntan a favor de la hipótesis de que el desarrollo del sector manufacturero desde un principio estuvo ca-

racterizado por el surgimiento en su seno de un oligopolio precoz. La política de compra de empresas por parte del capital extranjero puede explicarse entonces por el hecho de que en las ramas oligopolizadas la barrera más importante a la entrada es el alto costo que significa emprender una campaña publicitaria, para tratar de ganar una parte de la demanda y establecer una eficiente red de distribución (Véase: P.A. Andrews: 1944 y P. Sylos Labini: 1966).

De esta manera puede afirmarse que la inversión extranjera se orientó a capturar los beneficios derivados de la política de sustitución de importaciones y la expansión del mercado interno, mediante la política de compras de industrias locales. Aparentemente la motivación principal se localiza en el aprovechamiento de las ventajas que otorga la protección oficial, bajo las políticas de industrialización, frente a la competencia intercapitalista. (Véase: O. Martínez: 1980).

Sin embargo, casi al finalizar el decenio de los cincuenta, muchos de los industriales mexicanos comenzaron a ver algunas ventajas en limitar este flujo de capital externo. Al mismo tiempo, los técnicos del gobierno sentían una creciente preocupación por el incremento a largo plazo de las remisiones de fondos, que generaría cada inversión de capital, y por los obstáculos que las compañías extranjeras podrían ofrecer, al esfuerzo de la economía mexicana, en el sentido de un mayor reem-

plazo de importaciones" (R.Vernon:1966, p.129).

Las presiones sobre la balanza de pagos, la creciente exclusión del empresariado en la acumulación en nuevas ramas económicas, así como la necesidad de profundizar la integración vertical del aparato productivo nacional, fueron motivos de importancia para reglamentar aún más la inversión extranjera. Primero se tomaron medidas para que el establecimiento de la inversión externa se realizara en asociación de mexicanos y después se instrumentaron planes de integración para algunas industrias como la automotriz, electrónica, química, etc.

Conviene destacar que la reglamentación de la inversión no era nueva ya que desde la Constitución de 1917 se habían sentado las bases para que el Estado fuera determinando las actividades económicas sujetas a restricciones y regulación. De esta manera, para fines del decenio de los sesenta estaba claro que había: "a) cinco sectores reservados exclusivamente para el estado (petróleo; petroquímica básica; electricidad; ferrocarriles y comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas); b) ocho sectores reservados a empresas en capital exclusivamente (100%) mexicano (instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; instituciones de seguros; instituciones de fianzas; novedades de inversión; empresas de radio y televisión; transporte automotriz en carreteras federales; distribución de gas, y explotación forestal, y; c) veinte actividades reservadas a empresas con capital...

pital mayoritario (51% como mínimo) mexicano (piscicultura y - pesca; plantas empacadoras de productos marinos; minería; petro química secundaria; química básica; industria hulera; siderúrgica; cemento; vidrio; fertilizantes; celulosa; aluminio; conservación y empaque de productos alimenticios; edición de libros y revistas; producción y distribución de bebidas gaseosas; producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; publicidad y propaganda; transportes urbanos e interurbanos; transporte marítimo y transporte aéreo)" (J.E.Navarrete:1970).

Entre 1950 y 1960 el crecimiento medio anual de la inversión bruta fue de 7.4% para el conjunto de la economía y de 7.2% en el caso del sector industrial; esta última tasa resulta elevada si se toma en consideración que representó en promedio un poco más del 40% de la formación bruta de capital. Esto se reflejó en una modificación importante en la asignación de capital por ramas industriales y en la composición del producto. Así, se observa que la inversión en petróleo y electricidad alcanzó en promedio el 9.8% del total, en tanto que su tasa de participación en el PIB, aunque con una tendencia creciente, sólo fue de 3.3%, lo cual aparentemente es el resultado de la política de control de precios que el gobierno ha seguido en relación a esas dos ramas productivas.

6. El endeudamiento externo.

Las limitaciones a la acumulación, derivadas de la defi-

ciente evolución del sector externo, fueron sorteadas no sólo mediante la política de los mecanismos de financiamiento internacional y, de esta manera, desde la mitad de los cincuentas se aceleró el crecimiento de la deuda externa.

La política de endeudamiento externo supone que entre otros objetivos debe coadyuvar a la progresiva eliminación de las dificultades del sector externo, mediante el impulso a la movilización de los recursos productivos internos necesaria para alcanzar un ritmo de crecimiento "satisfactorio", aumentar volumen de excedentes exportables y comprimir el coeficiente de importaciones (Cfr. R. Prebisch:1970). En lo anterior subyace el planteamiento de que el logro de dichos objetivos no introduce trastornos al proceso de acumulación interna, cuando el monto de los servicios financieros supera al capital bruto que ingresa, es decir, en el momento en que la deuda empieza a redimirse.

Sin embargo, el carácter dependiente de la acumulación en México ha impedido que la política de endeudamiento externo logre tales objetivos y, en cambio, tienda a estrangular al sector externo, debido principalmente a que, aún cuando se ha logrado alcanzar un ritmo de crecimiento económico extraordinariamente alto, al excesivo e indiscriminado proteccionismo bajo el cual ha crecido la industria no ha permitido producir el volumen suficiente de excedentes exportables, lo que en parte se de-

be a que las empresas producen preferentemente para el mercado interno y a que el alto nivel de ganancias impide la fijación de precios competitivos; además, el coeficiente de importaciones no puede reducirse más por la importancia que ese tipo de compras tiene para el proceso productivo y la acumulación misma.

Servicio de la deuda externa
(Millones de dólares).

| Año | Intereses ^a (1) | Amortizaciones (2) | Exp. de mercancías y servicios (3) | (1)+(2) (3) |
|------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|----------------|
| 1952 | 9.7 | 21.2 | 983.7 | 3.1 |
| 1956 | 15.4 | 65.3 | 1 208.1 | 6.7 |
| 1959 | 24.5 | 144.8 | 1 319.8 | 12.8 |
| 1963 | 154.5 | 230.6 | 1 709.3 | 16.7 |
| 1969 | 174.6 | 499.3 | 2 976.1 | 22.6 |
| 1972 | 261.8 | 504.5 | 3 800.6 | 20.1 |
| 1976 | 1 265.9 | 1 153.4 | 7 231.2 | 33.5 |

a/ Intereses sobre deudas oficiales.

Fuente: NAFINSA:1974, Cuadro 6.29 y S.P.P.:Abril 1978, Cuadro 5.1

El crecimiento de la deuda externa se debe fundamentalmente al aumento de la contratación pública de créditos y ésta, a su vez, se explica básicamente por: a) la necesidad de hacer frente al recurrente déficit de la balanza comercial, presente desde el final de la segunda guerra mundial; b) la necesidad de que el Estado cumpliera sus programas de inversión para crear la infraestructura económica, frente a la decisión de no utili-

zar el instrumento tributario como mecanismo de apropiación parcial del excedente social; c) sostener la paridad cambiaria del peso, mediante la prevención de brotes inflacionarios provenientes de déficit presupuestario financiados con emisión primaria de dinero, con lo que se alienta el ahorro y la acumulación interna; d) la expansión capitalista obliga al imperialismo a extender facilidades crediticias para ampliar sus mercados y garantizar, así la realización parcial de sus excedentes; e) el Estado es la mejor garantía para los organismos financieros internacionales; f) la estabilidad del sistema político mexicano disminuye los riesgos de la recuperación de los créditos (Cfr. Bonilla, A.:1979).

Es importante destacar que el endeudamiento público externo comenzó a ser importante en el momento en que, por una parte, la capacidad exportadora comenzó a ser insuficiente para permitir la acelerada formación interna de capital que se venía registrando desde los años cuarenta, y, por otra parte, cuando el proceso inflacionario más que fomentar la acumulación de capital propiamente dicha, alentaba la especulación, el rentismo, el desempleo, y, por tanto, minaba las bases de la estructura política de la sociedad. Esta situación se hizo particularmente aguda después de la devaluación de 1954 y presionó para que la estabilidad interna y externa de precios adquiriera preeminencia entre los objetivos de política económica.

7. La estabilidad de precios.

A partir de la coyuntura abierta por la devaluación de 1954 se registra un cambio en la política de financiamiento de los déficit interno y externo. Se abandona la política de colocación de bonos estatales en la banca central, para financiar el déficit del sector público y se adopta una política de gasto no inflacionaria en donde destaca el endeudamiento externo y la austeridad.

Dentro de este contexto, en la década de los sesenta, la evolución de la inversión fija bruta creció en promedio a una tasa anual de 9.2% en términos reales. Por el comportamiento de los precios puede inferirse que se orientó a ampliar la capacidad productiva del sector industrial y de servicios y en menor medida en la agricultura.

Para fines del decenio de los sesenta la estructura industrial conformada se caracteriza por:

- el dinamismo del sector manufacturero, sobre todo de las ramas que producen bienes duraderos de consumo;
- la intensificación de los flujos de capital externo, fundamentalmente hacia las ramas dinámicas de la industria y los servicios;
- la diversificación del aparato industrial, la que no estuvo acompañada de un proceso continuo de integra-

ción vertical;

- la consolidación de formas oligopólicas de producción en las ramas más dinámicas como la automotriz, alimentos, tabaco, petroquímica secundaria, bebidas, etc.;
- la incapacidad del sector industrial para absorber los progresivos aumentos de la oferta de fuerza de trabajo, derivada de la creciente proletarización de la población campesina;
- la intervención directa del Estado en el proceso productivo, lo que le permitió el mayoritario control de la producción de bienes intermedios y de capital.

Por su parte, en el período de 1955-1965, la evolución del sector agrícola fue satisfactoria si es relacionada con el crecimiento de la demanda interna y con su contribución a la capacidad de importar de la economía; sin embargo, en términos de un acelerado proceso de formación de capital, a partir de 1965 ese sector empezó a dar muestras de agotamiento. La cifras indican que desde 1966 la superficie cultivada registra variaciones negativas y los rendimientos físicos experimentan una sensible baja en su ritmo de crecimiento, factores estos que habían sostenido el espectacular aumento del producto agrícola en los veinte años anteriores.

En efecto, el producto agropecuario disminuye su ritmo de crecimiento de 4.6%, en el lapso 1955-1965, a 2.1% en el pe-

ríodo 1965-1975, tasa esta que resulta inferior al aumento de la población. La disminución se explica por la caída de la tasa de crecimiento del producto agrícola, la que pasa de 9.3% en 1955-1965 a sólo 0.8% en los siguientes diez años, incrementos que reflejan el deterioro continuo de las condiciones en que se basa el desarrollo agrícola (L.Gómez Oliver:1978, p.43).

Debe agregarse que en el decenio de los sesentas las variaciones del producto agrícola en gran medida fueron sostenidas por la favorable evolución de la producción de los distritos de riego, los cuales experimentaron en promedio tasas anuales de crecimiento de 9.4%, en 1960-65, y de 3.4% en 1965-1970, mientras que en el resto del sector fueron de 7.7% y 1.4%, respectivamente (G.Esteva, 1975; p.1315). Además, el crecimiento del valor del producto agrícola en mucho se debió a la alteración de la estructura de la producción hacia cultivos de alta densidad económica, algunos de ellos para los mercados de exportación (C.Luiselli:1976, p.6).

El comportamiento agrícola en el período 1965-1975 puede caracterizarse por: a) la dificultad creciente para ampliar la frontera agrícola, derivada de la incapacidad para abrir nuevas tierras al cultivo y del debilitamiento de los incentivos para un uso más intensivo de la tierra de labor; b) el debilitamiento de la productividad física por hectáreas; c) la pérdida de dinamismo de la construcción de grandes obras hidráulicas, por dificultades de financiamiento.

cultades técnicas crecientes, lo que redundó en un aumento en el costo por hectáreas irrigada; d) el acaparamiento del progreso técnico (mejores técnicas de cultivo, insumos, semillas mejoradas) por parte del subsector agrícola capitalista; e) la modificación de la estructura de la producción a favor de los cultivos de mayor densidad económica y en detrimento de los granos básicos (Véase: Castell y Rello: 1979; Gómez Oliver, L.: 1978).

La evolución de todos estos factores tendieron a conformar un panorama de crisis en el sector agrícola, lo cual se manifestó primero en la disminución del ritmo de crecimiento de los excedentes exportables y, después, en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. En efecto, "el valor de las exportaciones agropecuarias (...), que aumentó 10.1% anual de 1960 a 1965, creció sólo 0.9% al año en la segunda mitad de esa década" (G. Esteva 1975, p. 1315). La aportación neta de divisas, medida por el saldo de la balanza agropecuaria, disminuyó. El saldo neto positivo de 1965 representó el 29% de las exportaciones totales de mercancías y servicios y financió una cuarta parte de las importaciones totales, mientras que en 1975, aún cuando el saldo neto fue favorable, este representó apenas el 3.0% de las exportaciones y su contribución al financiamiento de las importaciones virtualmente fue nula. (Castell y Rello - 1977).

En el plano interno, el primer lustro de la década de los setentas presencia la aparición de faltantes de alimentos (maíz, frijol, trigo), por lo que recurriese a las importaciones masivas de cereales, precisamente en un momento en que a nivel internacional tiene lugar un proceso de revalorización de las materias primas, en especial energéticos y alimentos. Está de más decir que ésto significó que las compras externas de alimentos se hicieron a niveles de precios extraordinarios.

La crisis de la producción agrícola expresa, por una parte, el deterioro continuo de las condiciones materiales y de vida de la agricultura de subsistencia (Castell y Rello, 1977, p.126) y, por otro, la disminución de la tasa de beneficio en el sector de agricultura capitalista, el cual para contrarrestarla reaccionó modificando su patrón de cultivos.

El deterioro permanente de las condiciones de vida en el sector de subsistencia se explica por el papel de generador de excedente económico que el modelo de acumulación se asignó. Esta situación fue especialmente agudizada por la política económica, implementada desde antes de la década de los sesenta, cuyo objetivo principal era el logro de la estabilidad interna y externa de precios.

La política del período estabilizador trataba de influir en los factores que aumentan el ahorro, reasignan el excedente

cultades técnicas crecientes, lo que redundó en un aumento en el costo por hectáreas irrigada; d) el acaparamiento del progreso técnico (mejores técnicas de cultivo, insumos, semillas mejoradas) por parte del subsector agrícola capitalista; e) la modificación de la estructura de la producción a favor de los cultivos de mayor densidad económica y en detrimento de los granos básicos. (Véase: Castell y Rello: 1979; Gómez Oliver, L.: 1978).

La evolución de todos estos factores tendieron a conformar un panorama de crisis en el sector agrícola, lo cual se manifestó primero en la disminución del ritmo de crecimiento de los excedentes exportables y, después, en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. En efecto, "el valor de las exportaciones agropecuarias (...), que aumentó 10.1% anual de 1960 a 1965, creció sólo 0.9% al año en la segunda mitad de esa década" (G. Esteva 1975, p.1315). La aportación neta de divisas, medida por el saldo de la balanza agropecuaria, disminuyó. El saldo neto positivo de 1965 representó el 29% de las exportaciones totales de mercancías y servicios y financió una cuarta parte de las importaciones totales, mientras que en 1975, aún cuando el saldo neto fue favorable, este representó apenas el 3.0% de las exportaciones y su contribución al financiamiento de las importaciones virtualmente fue nula. (Castell y Rello - 1977).

hacia los sectores más "eficientes" y amplían la capacidad productiva, sin utilizar el mecanismo de la inflación.

En la agricultura la política de estabilidad se instrumentó con el control oficial de precios de productos básicos y se complementó con políticas de importación masiva para deprimir los precios. Sin embargo, una política de estabilidad de precios, frente a condiciones de redimientos estancados, tiene como consecuencia inmediata la reducción de la tasa de ganancia y la reducción del volumen de producción. En el caso de la agricultura capitalista, los efectos desfavorables del control de precios fueron evadidos con el cultivo de otros productos. - En la agricultura de subsistencia el control de precios desestimuló la producción y alentó la emigración hacia las zonas urbanas.

En términos reales el control oficial se tradujo en una disminución de precios. En el caso del maíz, por ejemplo, de 1963 a 1972 el precio experimentó un descenso real de 33.0% (L. Gómez Oliver:1978, p.58). Esta política afectó principalmente a la agricultura de subsistencia. Baste recordar que en 1970 el 84.2% de los predios de este sector se dedicaron al cultivo del maíz y produjeron el 60.7% de este cereal (R.E.Montes de Oca:1978, p.60). Con lo anterior se trata de sugerir que la crisis del sector agrícola se ha gestado de manera fundamental al interior de la economía agrícola de subsistencia y entre -

otras causas destacan: a) la pérdida paulatina del peso relativo de la inversión pública en agricultura dentro del gasto público total, en el período que va del sexenio de Miguel Alemán hasta 1973; b) estancamiento de los precios de garantía de los principales productos para el mercado interno; c) la caída de la demanda externa para varios productos. (Ibidem, p.58).

A mediados de la década de los setentas, ante la evidencia de la crisis del sector agrícola, el proceso de acumulación entró en una nueva fase, exigiendo la refuncionalización del Estado y la modificación de los factores relacionados con el sector externo, que tienen la función de incrementar la capacidad de importación.

La incapacidad del sector agrícola, para generar producto excedente exportable, así como los límites a la ampliación de la deuda externa le plantearon al Estado y a la burguesía tres problemas a resolver: 1) encontrar un sector productivo capaz de aumentar en el corto plazo las exportaciones; 2) dinamizar la producción de alimentos y descargar, por este concepto, las presiones sobre la balanza comercial; y 3) hallar un sector económico que complementara, y de ser posible supliera, al sector agrícola en su rol de generador de excedente, susceptible de distribuirse sin provocar enfrentamientos entre las facciones burguesas y el Estado y que permitiera, además, elevar la rentabilidad de la actividad económica, así como darle un nuevo

aliento al proceso de acumulación.

Este proceso de ajuste del modelo de acumulación se realizó no sin graves consecuencias y provocó una crisis económica generalizada. A fines de 1976, se anunció oficialmente que el país; contaba con grandes yacimientos de hidrocarburos y que existía la intención de utilizarlos para superar los grandes obstáculos a la acumulación.

En 1977, la exportación de aceites crudos de petróleo representó el 25% de los ingresos en cuenta corriente y en 1980 esa proporción fue de cerca del 60%. El Estado resolvió el primer problema y aumentó en el corto plazo la capacidad de importar.

Por otra parte, el gasto público ejercido incrementó la demanda agregada y junto con la política económica, por lo menos en el corto plazo, le dió un nuevo impulso a la acumulación.

El problema que subsiste es el de la producción de alimentos y probablemente sea este factor el principal limitante a la elevación de las ganancias en el largo plazo.

El problema que subsiste es el de la producción de alimentos y probablemente sea este factor el principal limitante a la elevación de las ganancias en el largo plazo.

Bibliografía Capítulo I.

Fco. Javier ALEJO LOPEZ La estrategia del desarrollo económico 1920-1970, Tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1969.

(-) "La política fiscal en el desarrollo económico de México" en el Trimestre Económico Lecturas No.8, F.C.E., México, 1974.

P.W.S. ANDREWS. Manufacturing Business Mcmillan, Lóndon, 1949.

Raymundo ARROIO JUNIOR El proceso de industrialización y la pauperización del proletariado mexicano. Div. Est. Sup., Fac. de Economía, UNAM., México, 1966.

J.L. AYALA ESPINO, et.al. La dialéctica de la industrialización en México, Tesis E.N.E.-UNAM., México, 1972.

Arturo BONILLA "Las relaciones económicas internacionales: Comercio exterior e inversiones extranjeras en Gaceta UNAM, Vol.III No.12, Junio 1979.

Pedro BERDOU E. "Comercio exterior y deterioro de los términos de intercambio" en Investigación Económica, UNAM, México, 1965.

C.J., CASTELL y F. RELLO "La desventura de un proyecto agrario 1970-1976", en Investigación Económica, Vol.XXXVI No.3, UNAM, México, Jul-Sept., 1977.

Rolando CORDERA "Estado y subdesarrollo en el capitalismo tardío y subordinado" en Investigación Económica, Vol.XXXI No.123, UNAM-México, 1970.

Esc.Nac.de Economía (DES) Un modelo de política económica para México, UNAM, México, 1970.

Gustavo ESTEVA "La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía" en Comercio Exterior, Vol.XXV No.25, Bancomext, México, Dic.1975.

Fojnzyliber F., y T. MARTINEZ Las empresas transnacionales, Ed.F.C.E., México, 1976.

Ernesto H. FERNANDEZ "Reflexiones sobre aspectos fundamentales de la banca central en México" en el Trimestre Económico, Lecturas No.17, FCE., México, 1976.

Eduardo GONZALEZ Política económica y acumulación de capital de 1940 a 1955. Fac. de Economía, UNAM, México, 1977 (Inédito).

Roger D. HANSEN La política del desarrollo mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1971 (7).

Timothy KING México: Industrialization and trade policies since 1940, Oxford University Press, Londo, 1970.

Cassio F., LUISELLI Agricultura y alimentación: Premisas para una nueva estrategia Ponencia al "Coloquio sobre economía mexicana", org. por el Colegio de México, Marzo de 1979.

Esnest MANDEL El capitalismo tardío, Ed. Era, México, 1979.

Oswaldo MARTINEZ "Industrialización y rediseño industrial" en Comercio Exterior, Vol. XXX No. 8, Bancomext, México, Agosto - de 1980.

R. E. MONTES DE OCA La cuestión agraria y el movimiento campesino, policopiado CECADE, México, 1978.

NAFINSA/CEPAL La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971.

NAFINSA La economía mexicana en cifras: 1972, Nacional Financiera, S.A., México, 1971.

J. E. NAVARRETE (Editor) México 1970: hechos, cifras y tendencias. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, 1970.

(-) "Desequilibrio y dependencia: Las relaciones económicas internacionales de México" en el Trimestre Económico, Lecturas 8. F.C.E., México, 1974.

Raúl ORTIZ MENA "Notas para la historia de la formación de capitales en México" en Investigación Económica No. 3, UNAM, México, 1956.

Raúl PREBISH Transformación y desarrollo, F.C.E., México, 1970.

R. E. MONTES DE OCA y F., RELLO "Acumulación de capital en la agricultura mexicana", en Cuadernos Políticos No. 2, Ed. Era, México, Oct-Dic. de 1975.

Pierre SALAMA El proceso del subdesarrollo, Ed. Era, México, 1976.

Secr. de Programación y Presupuesto Boletín mensual de información económica, Vol. II No. 4, México, Abril, 1978.

Anatol SHULGOVSKI México en la encrucijada de su historia, Ed. de Cultura Popular, México, 1968 (2)

Leopoldo SOLIS "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México, en Economía y Demografía, Vol. I no. 1,

COLMEX, México, 1967.

Paolo SYLOS LABINI: Oligopolio y progreso técnico, Ed. Oikos-tan, Barcelona, 1966.

Ma. Concepción TAVARES: "Auge y declinación del proceso de institución de importaciones" Boletín Económico para América Latina, Vol. IX No.1, CEPAL. Marzo de 1964.

Raymond VERNON: El dilema del desarrollo económico de México, Ed. Diana, México, 1966 (9).

CAPITULO II.

EL ESTADO Y LA ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO.

1. El Estado y la economía.

En el modo de producción capitalista existe la tendencia permanente a acumular capital. La mayor parte del trabajo excedente expropiado se convierte en nuevo capital y sirve para ampliar la producción.

La acumulación es una necesidad para el capitalista individual a causa de la lucha de clases y la competencia intercapitalista. La burguesía sólo puede existir como tal a condición de acelerar la acumulación y transformar incesantemente los instrumentos de trabajo.

Por lo anterior la acumulación no puede explicarse subjetivamente y entenderse como un vanidoso capricho voluntarista del capitalista individual. El proceso de acumulación de capital está ligado a condiciones socioeconómicas objetivas, resultado del desarrollo histórico.

Una de esas condiciones objetivas afecta a lo que puede denominarse las condiciones de producción de plusvalía. Para acumular es necesario que el capitalista encuentre las formas concretas que se propone dar a su nuevo incremento de capital, en otras palabras, debe encontrar en el mercado can-

tidades suficientes de maquinaria, materias primas y fuerza de trabajo. Una vez que han sido cumplidas estas condiciones, el capitalista podrá poner en movimiento la plusvalía capitalizada y hacerla crear, en tanto capital que se valoriza, una nueva magnitud de plusvalía. Sin embargo, la nueva plusvalía materializada en mercancías debe ser realizada. Debe existir una suficiente y solvente demanda para transformar la plusvalía de la forma mercancía a la forma dinero (Cfr. R. Luxemburgo: 1967: Cap.I).

De esta manera, al capitalismo se le plantean en el plano económico dos problemas a resolver, con el objeto de que el sistema en su conjunto pueda continuar su funcionamiento normal: a) ampliar constantemente los mercados para que la realización de la plusvalía, así como el aprovisionamiento de materias primas, capital variable y maquinaria no sufran interrupciones; y b) contrarrestar la caída tendencial de la tasa de ganancia, derivada de la continua elevación de la composición orgánica de capital.

Son estos dos elementos los que en gran medida explican el desarrollo capitalista, que se caracteriza por movimientos recurrentes de expansión y contracción, vale decir, es un desarrollo impulsado por la acumulación de capital que produce, de manera permanente, ciclos económicos con cierto grado de periodicidad.

Con lo anterior no se pretende sugerir que el proceso de acumulación y sus movimientos cíclicos sean reiteraciones idénticas de prosperidad y depresión, "por el contrario, la producción y la reproducción de capital es una dimensión histórica, acumulativa que es difícil de percibir" (J.M. Vincent; 1977. p.4).

Los ciclos económicos son elementos fácticos que sirven como evidencias de que las dificultades de realización y las crisis económicas a que dan lugar no sólo son posibles, sino necesarias desde un punto de vista histórico. Es en estos momentos cuando la ley del valor despliega con mayor fuerza su acción, provocando con ello los ajustes económicos que requiere el sistema.

La ley del valor esta vinculada a la inevitable necesidad de distribuir el trabajo social en proporciones adecuadas a los diversos sectores y ramas de la producción, mediante los mecanismos del mercado. Es en los periodos de crisis económicas cuando se presenta con mayor evidencia su acción equilibradora.

La presencia objetiva de la acción reguladora de la ley del valor tiene resultados contradictorios en el plano de la producción y el consumo social. La acción correctiva tiene la característica de que se presenta ex-post, es decir, una

vez que se han manifestado las contradicciones entre la producción y el consumo.

Por otra parte, en el capitalismo la fuerza de trabajo es una mercancía peculiar que se vende y se compra libremente en el mercado a cambio de un salario, el cual oculta una relación de fuerzas desiguales. Esto último engendra una relación de subordinación del trabajo respecto al capital dentro del proceso productivo. Además, como expresión fenoménica de una relación de explotación, el salario de la apariencia de que en la sociedad se establecen relaciones de igualdad entre los hombres, desde el momento en que el salario se presenta como "la retribución del valor de cambio de la fuerza de trabajo (que) se realiza a través de un acto de intercambio que, por medio de la competencia del mercado de trabajo, permite al capital basar su relación con la fuerza de trabajo bajo el supuesto de una real igualdad" (J. Gavayet: 1977, p.30).

De esta manera, la producción capitalista tiene como característica peculiar la producción de capital, la cual no puede pensarse simplemente como producción de mercancías en cuanto cosas (cualquier mercancía), sino como la producción de una relación social de explotación y como la producción de una mercancía capaz de producirse y reproducirse: la fuerza de trabajo.

...

La búsqueda de la ganancia, móvil de la acumulación, suscita un enfrentamiento continuo entre las distintas fracciones de capital individual y, fundamentalmente, entre el capital y el trabajo. El enfrentamiento tiene lugar en un medio que se caracteriza porque la competencia se encuentra en todas las esferas de la sociedad (Vid. A. Shaikh: 1979) y porque en ésta prevalece el derecho de todos los ciudadanos a la propiedad privada, los cuales según la forma jurídica son libres e iguales entre sí.

Con el objeto de evitar que los excesos de la competencia conduzcan a la destrucción del sistema capitalista en su conjunto, la sociedad ha creado una instancia. Este instrumento conciliador de intereses dispares y contradictorios es el Estado, el cual resulta de la reificación de las relaciones sociales que se han vuelto intercambio de equivalentes y de la atómización de los individuos insertados en el mundo de la competencia, como una forma necesaria de organización del poder al exterior de los agentes sociales, capaz solamente así de asegurar las condiciones generales de producción y circulación de las mercancías, en donde se opera el enlace de los múltiples trabajos concretos. (Gos Mathías: 1977, p.93).

El Estado es el único ente dentro de la sociedad que puede crear las condiciones generales para la producción y la reproducción del sistema en su conjunto, en contraposición

ción al capital privado que, en su totalidad, es incapaz de crear estas bases, debido a que la existencia de la competencia y la necesidad de valorización que tienen los capitales individuales, obligan al empresario a utilizar las fuerzas productivas bajo el "judáico" criterio del cálculo de la ganancia inmediata, llegando incluso hasta la irracionalidad, cuando las acciones de los capitales individuales son vistas desde la perspectiva de los intereses de largo plazo del sistema socio-económico en su conjunto.

Decir que garantiza las condiciones generales de producción es señalar de manera sintética que el Estado crea, por una parte, las precondiciones técnico-generales del proceso real de producción (la infraestructura económica) y, por otra parte, las premisas socio-generales del proceso productivo entre las cuales pueden contarse la estabilidad política, la integración del mercado nacional, el establecimiento del sistema monetario para facilitar el cambio, la administración de la justicia, la preservación del territorio nacional, etc. (Cfr. E. Mandel: 1979: p.463).

Debido a que la acción del Estado no se realiza exclusivamente bajo el acicate de la producción de plusvalía, porque para financiarse puede apropiarse de una porción del excedente económico generado en la esfera del capital privado, tiene la capacidad suficiente para velar por la preservación

de la existencia social del capital y por los intereses de largo plazo del sistema socio-económico en su conjunto.

De esta manera puede decirse que las funciones principales del Estado, en una sociedad capitalista, se localizan principalmente en: i) proveer aquellas condiciones generales de producción que no pueden generar las actividades privadas de los miembros de la clase dominante; ii) establecer y preservar el aparato legal que norma las relaciones de los agentes económicos de la sociedad capitalista; iii) integrar a las clases dominadas para asegurar que la ideología burguesa prevalezca como dominante dentro de la sociedad; iv) proteger a la totalidad del capital nacional y apoyar su expansión en el mercado mundial (Cfr. E. Altvater: 1976, p.12 y E. Mandel: 1979 p.462).

Conviene señalar que la realización de estas funciones en muchas ocasiones resultan contradictorias, debido a que el Estado tiene el deber de crear condiciones rentables para la acumulación privada de capital y, a la vez, para que las relaciones de producción se desenvuelvan en un clima de armonía social (Vid: J. O'connor: 1973, p.15). Esto significa que el Estado debe encontrar los medios políticos e ideológicos para que el aumento de la tasa de explotación de los trabajadores, que demanda la acumulación rentable de capital, no se traduzca en el rompimiento de la estabilidad social y no haya

que recurrir a medios violentos para acallar la protesta social.

En relación a las funciones de legitimación, no es posible sentar permanentemente el poder político sobre la base del terror y la violencia, ya que ello impide la aparición de un Estado fuerte, debido a que éste y el sistema de explotación que defiende pronto pierden legitimidad al no contar con el consenso de la mayoría de la sociedad.

Cuando el Estado es fuerte y el sistema cuenta con el consenso social, políticamente es aceptada la utilización discrecional del poder militar, en contra de la movilización de los trabajadores, para perpetuar la subordinación social y política de éstos y, además, como medida disuasiva de eventuales conflictos sociales en gestación.

En relación a las tareas de acumulación, el Estado interviene en el funcionamiento económico de la sociedad porque aparentemente puede introducir, en el dominio de la producción y el cambio, principios de corrección inspirándose en consideraciones superiores a los mezquinos intereses privados. Esta racionalidad superior permite observar y orientar el comportamiento de la acumulación privada desde la óptica de los intereses de la totalidad de la sociedad capitalista. Esto se realiza mediante la prolongación, complementación y la enmienda de las relaciones libres entre los agentes de la economía.

y, con ello, se coadyuva la reproducción ampliada del sistema de producción (Cfr. J.M. Vincent: 1977, p.3).

La actuación del Estado, a través de medidas gubernamentales, en el plano económico a la vez que intenta dar un mayor grado de racionalidad a la actividad privada, para preservar el sistema, intenta con ello ganar consenso social, por que aparentemente no está así actuando para un grupo social en especial, sino para toda la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, la caída tendencial de la tasa de ganancia derivada de la creciente acumulación privada de capital y de la consecuente elevación de la composición orgánica de éste, trae como consecuencia que una serie de procesos productivos sean abandonados progresivamente, por parte del capital privado, por lo que salen de la esfera del capital competitivo. (Cfr. E. Altveter: 1976, p.12). Por ser de importancia fundamental para permitir la continuación de la valorización del capital privado, el Estado es obligado a incorporar a su aparato productivo algunos de esos procesos. Además, el Estado se ve impelido a intervenir en la economía para contrarrestar la caída tendencial de la rentabilidad del capital, "mediante aquellas medidas estatales que redistribuyen los valores producidos" (Ibidem: p.29).

Así, en el proceso de acumulación de capital el Es-

tado juega un papel de importancia central, debido a la capacidad que tiene para normar la producción y el cambio, así como para organizar la reproducción de la hegemonía política. Estas cualidades del Estado en la época actual permiten concebirlo como un conjunto de instituciones sociales y políticas, cuyo cometido principal es garantizar la reproducción de la sociedad capitalista.

El Estado es un órgano que surge del seno de la sociedad con el objeto de evitar que los intereses contradictorios e irreconciliables de las distintas clases, en su enfrentamiento continuo, no destruyan a la sociedad en su conjunto. El Estado es una instancia que trata de conservar a la sociedad y las bases sobre las que se sustenta, por lo que su actuación siempre se realiza a favor de los intereses de la clase dominante.

2. El origen del Estado mexicano.

Las causas de la aparición del Estado moderno mexicano se localizan en la crisis política que vivió la sociedad mexicana y que desembocó en la Revolución de 1910-1917.

El desarrollo de las comunicaciones y la consolidación del sistema político porfiriano, que permiten hablar de la unificación nacional, habían sentado las condiciones para

el surgimiento y ampliación de un capitalismo de tipo dependiente. El sistema económico conformado tenía como características que en él predominaban las actividades primarias, y poco sofisticadas de la producción, así como una conspicua concentración del producto social. La expansión del sistema de capitalismo dependiente trajo aparejada la estructuración de un mercado interno que, desde un principio estuvo ligado y subordinado al mercado exterior.

La concentración del poder político, que acompañó siempre a la concentración financiera y económica, tuvo consecuencias violentas, involucrando a grandes contingentes de la población campesina en las movilizaciones políticas y armadas contra la dictadura-Porfiriana. "La irrupción de las masas trabajadoras en la política nacional, a través de la revolución de 1910 a 1917, aparte de que trajo aparejada, como en ninguna otra parte del continente, la más completa destrucción del antiguo Estado oligárquico y de un sistema económico, provocando con ello la mayor conmoción social experimentada por América Latina desde las guerras de Independencia, constituyó además el móvil, la causa y la plataforma sobre la que se levantó un Estado cuyo poderio sobre la sociedad y cuya estabilidad siempre han sido reconocidos como sus características más notables". (A. Córdova, 1976, p.87).

La revolución de 1910-1917 no tuvo un desenlace satisfactorio.

cialista ni permitió el establecimiento claro de la hegemonía burguesa, debido a la debilidad estructural de las masas explotadas y la inexistencia de una burguesía fuerte, bien estructurada y con un proyecto de sociedad viable. Más bien son los sectores de la pequeña burguesía rural y urbana las que tomaron la dirección del proceso de cambio. (Cfr. R. Cordera: 1970). De lo anterior surge un Estado que "al representarse como la encarnación de todos, libres y con albedrío, aparece como árbitro imparcial de la sociedad en su conjunto, y como tal por encima de todo favoritismo, de toda liga a cualquier interés particular que implique su imparcialidad de juicio". (A. Córdova, 1973, p.44).

Si bien lo anterior es un rasgo que comparten todos los aparatos públicos en la era del capitalismo, es necesario advertir que, aun cuando la oligarquía porfiriana había sido derrotada políticamente, la prolongación en los veinte de los enfrentamientos armados entre poderes políticos y militares regionales, le dió como característica adicional al Estado mexicano el que se erigiese como árbitro de última instancia de dichos conflictos.

La Constitución de 1917 invistió de poderes extraordinarios al Presidente de la República y con ello el gobierno federal tuvo la capacidad, cuando era necesario, de deponer a los gobiernos estatales. Esta facultad fue invocada en 24 ocasiones en el periodo que va de 1918 a 1927. La posibilidad

de arbitraje no sólo se dió a nivel de las pugnas entre fracciones políticas, sino también entre las clases sociales y formalmente quedó asentada en el artículo 123 constitucional.

Esto permitió que al pensar al Estado emanado de la revolución se hiciera en términos de bonapartismo. (R. Cordera, 1979 y M. Aguilar Mora, 1971).

El concepto de bonapartismo, formulado por Marx, expresa una coyuntura política en donde la lucha de clases experimentó una especie de "empate". En el caso de México puede decirse que el Estado juega un papel de árbitro de las luchas entre las distintas facciones políticas por un periodo que se extiende aproximadamente desde principios de los veintes hasta fines de los treintas. El bonapartismo como forma

de gobierno no se prolonga más allá del cardenismo porque el ejercicio del poder político bonapartista, durante su existencia, necesariamente fortalece a alguno de los sectores sociales en pugna y con ello rompe el equilibrio político que le había dado vida.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con lo anterior no se pretende desconocer las relaciones sociales sobre las que se finca el nuevo Estado mexicano; las que por ser de tipo capitalista le dan un carácter burgués a éste.

El equilibrio de fuerzas sociales que se presenta en

ciertas coyunturas le otorga una mayor autonomía y, por tanto puede actuar como árbitro. Sin embargo, es necesario advertir que en momentos de reflujo del movimiento de los trabajadores, el bloque de poder es precario y dispone de una limitada capacidad para hacer valer las concesiones hechas a, o conquistadas por obreros y campesinos, aún cuando éstas sean necesarias para mantener la estabilidad de los intereses de largo plazo de la burguesía en su conjunto. La posibilidad única de mantener la estabilidad política y garantizar la reproducción del sistema económico-social es mediante la autonomía relativa del Estado, a través de una estructura estatal capaz de sustraerse a intereses locales o individuales de fracciones del capital. (Cfr. D.A. Gold. 1977, p.34).

Lo relativo de la autonomía entonces reside en la in capacidad estructural que tienen los grupos de interés de capitales individuales para velar por los intereses del conjunto del sistema capitalista y no hace referencia a la autonomía del Estado respecto a la estructura económica. La sociedad capitalista requiere una institución que no este impélida a la producción de plusvalía y que sea "una institución especial situada 'al margen y por encima de la sociedad', y que al mismo tiempo satisfaga, dentro del marco del capital, las necesidades inmanentes que este ignora" (E. Altvater, 1976, p.10).

Por tal motivo, puede decirse que la autonomía relativa del Estado es una característica determinada estructuralmente y, por

de arbitraje no sólo se dió a nivel de las pugnas entre fracciones políticas, sino también entre las clases sociales y formalmente quedó asentada en el artículo 123 constitucional.

Esto permitió que al pensar al Estado emanado de la revolución se hiciera en términos de bonapartismo. (R. Cordera, 1979 y M. Aguilar Mora, 1971).

El concepto de bonapartismo, formulado por Marx, expresa una coyuntura política en donde la lucha de clases experimentó una especie de "empate". En el caso de México puede decirse que el Estado juega un papel de árbitro de las luchas entre las distintas fracciones políticas por un periodo que se extiende aproximadamente desde principios de los veintes hasta fines de los treinta. El bonapartismo como forma

de gobierno no se prolonga más allá del cardenismo porque el ejercicio del poder político bonapartista, durante su existencia, necesariamente fortalece a alguno de los sectores sociales en pugna y con ello rompe el equilibrio político que le había dado vida.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con lo anterior no se pretende desconocer las relaciones sociales sobre las que se finca el nuevo Estado mexicano; las que por ser de tipo capitalista le dan un carácter burgués a éste.

El equilibrio de fuerzas sociales que se presenta en

tanto, se presenta en el tiempo de manera permanente mientras continúe reproduciéndose el sistema capitalista. Así, puede afirmarse que el Estado mexicano goza de una autonomía relativa desde el momento de su surgimiento hasta nuestros días. Además, debe tenerse en cuenta que la autonomía relativa no "depende, tal como muchos análisis políticos contemporáneos lo proponen, de un equilibrio de fuerzas de clase, sea dentro de las clases dominantes, sea entre la clase dominante y la dominada" (I. Gough, 1977, p.249).

En efecto, ya desde el periodo de Calles la concepción que prevalecía en los círculos de poder era que el Estado debía reunir tres condiciones para garantizar el cumplimiento de las tareas políticas que le asignaba el nuevo modelo de acumulación en gestación: a) no identificarse como el instrumento de algún grupo o clase social y convertirse en un verdadero poder político por encima del organismo social; b) no desligarse de la vida social, en especial cuando las masas populares se movilizan, de tal suerte que pueda crear oportunamente los mecanismos para concertar con ellas y dar solución a sus problemas, enseñanza esta que, al igual que la anterior, había sido heredada por Carranza; y c) el gobierno del Estado mexicano no puede estar sustentado en poderes personales, apoyados por las armas, y en la manipulación desmedida de las demagogias populares, tal como ya había sido experimentado durante el periodo de Obregón. (Cfr. A. Córdova, 1973).

Ahora bien, durante la gestión de Cárdenas el bonapartismo alcanza su expresión más clara, debido fundamentalmente a que las fuerzas políticas y sociales, que habia desatado la revolución, no habian logrado materializar sus demandas y, por tanto, seguían manifestándose. Esto fue agudizado por la crisis económica que sufrió la sociedad mexicana a principios de los treinta. Al arribo de Cárdenas a la presidencia de la República el enfrentamiento político social entre las clases iba en ascenso. Así, el control de estas fuerzas en pugna se hizo mediante la concesión económica, siempre que las agrupaciones sociales y políticas accedieran a incorporarse a los aparatos estatales de concertación política; esto se realizó con el afán de unir y hacer efectiva la premisa de la política de "gobernar para todos".

El impulso de Cárdenas a la organización de los distintos intereses políticos y sociales en agrupaciones obedecia a una doble necesidad del sistema político en formación: a) en el caso de la patronal, contar con interlocutores válidos para convenir acciones; y b) en el caso de los trabajadores, integrarlos al PRM para que las demandas de obreros y campesinos tuvieran un canal institucional de expresión y evitar, así, acciones indeseadas o que escaparan al control del poder político central. El hecho de que los organismos patronales no fueran integrados al PRM dotó a sus directivos de una mayor independencia, a diferencia de la férrea disciplina im-

puesta a la dirigencia obrera y campesina. (Cfr. L. Meyer, 1976 (2) p.237).

Las reformas introducidas en el plano social y político, desde principios de los veinte hasta el periodo de Cárdenas, estuvieron impulsadas fundamentalmente por: a) la reanimación de los conflictos políticos y sociales, en especial en la década de los treinta; y b) la necesidad de avanzar con el programa de estabilidad e institucionalización política, que permitiera acceder a una vía de progreso económico acelerado. El reformismo social mexicano tiene como elemento esencial que sirvió simultáneamente como plataforma ideológica y estrategia política, para construir un régimen político institucional lo suficientemente fuerte para imponer su soberanía a la sociedad mexicana en su conjunto. La traducción de las reformas sociales en instituciones políticas a través de la constitución fue decisiva en ese proceso (A.Córdova: 1979, p.93).

El proceso de institucionalización trataba de consolidar un orden político institucional, cuyo principio básico era el de hacer efectivas un conjunto de reformas de tendencia social avanzada con un fuerte contenido nacionalista. Para que constituyeran una fuente de paz y estabilidad política duradera las reformas habrían de expresarse inmediatamente en instituciones. Las reformas entonces pasaron a ser par-

te de la línea de gobierno del Estado mexicano. (Cfr. A. Córdova; 1973, Cap.VI).

De este modo, además de ser un conjunto de disposiciones que norman las relaciones sociales, la Constitución de 1916-17 constituye un proyecto económico-social que incluye un conjunto de líneas de acción para las distintas esferas de la sociedad que, con el transcurso del tiempo se han venido modificando, en sus aspectos operativos, en concordancia con las situaciones coyunturales por las que atraviesa el desarrollo de la sociedad y las posiciones de fuerza de ocupan los distintos grupos políticos y sociales.

3. El intervencionismo "dirigista" y el nacionalismo radical del Estado mexicano.

Con la Constitución de 1916-1917, al Estado que surge de la revolución a la vez que le es impuesto una serie de mandatos se le habilita con un conjunto de poderosos instrumentos para alcanzarlos. Entre los mandatos pueden encontrarse la búsqueda de la renovación permanente de la legitimidad del nuevo sistema social, mediante la consolidación del sistema de alianzas, y la promoción del crecimiento económico. Entre los instrumentos se encuentra la autoridad política otorgada al Estado para normar: a) las modalidades de la propiedad de la tierra y los recursos naturales, art.27; b) las relacio-

nes entre el capital y el trabajo, art.123; y c) en general, el proceso de desarrollo económico, mediante la intervención directa del Estado en este ámbito.

Las facultades intervencionistas que le dió al Estado mexicano la Constitución de 1916-1917 encuentran su explicación en el triple hecho de que: a) es el resultado de un enfrentamiento armado entre clases sociales, por lo que la Carta Magna expresa una solución política a la contraposición de distintos intereses sociales y económicos, que habían establecido una correlación de fuerzas específica y que continuamente sería transformada; b) la burguesía local padece de una debilidad congénita para crear los prerrequisitos necesarios para el desarrollo de las fuerzas productivas y la ampliación del espacio de acumulación; y c) la base de capitalización privada era aún muy débil como resultado de la incorporación tardía y subordinada de la economía mexicana al sistema imperialista (Véase: R. Cordera; 1970 y G. Mathías; 1977).

La intervención estatal tuvo como característica básica el nacionalismo económico, el que se manifestó en las principales medidas de política económica implantadas poco después del fin de la lucha armada, y que se hizo más radical en la década de los treinta. El nacionalismo fue factible debido a la severa crisis económica que sufrió el capitalismo a nivel mundial. En efecto, de 1914 a 1945 se asiste a un periodo

de reestructuración de la división internacional del trabajo, acompañada de una recesión económica, en el cual ocurren dos grandes guerras que resultan en la destrucción de la Gran Bretaña y el surgimiento de los Estados Unidos como centros de la acumulación a escala mundial. (Véase: S. Amín, 1970).

Lo anterior se tradujo, antes de la segunda guerra, en la disminución de los flujos de comercio internacional, la abrupta caída de los precios internacionales de los productos primarios y, por esto, en la disminución de la capacidad de importación de México. La respuesta que se dió a esta situación fue la implantación de un aparato de protección que con el tiempo se hizo cada vez más sofisticado. La disminución del comercio internacional significó la imposibilidad de cerrar el circuito de acumulación de capital y puso de manifiesto el carácter extremadamente dependiente de dicho proceso, lo cual planteó la necesidad de impulsar la industrialización de la economía. En el Primer Plan Sexenal (1933) quedó consignado que "(...) ante la actitud mundial, que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el PNR considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico como un recurso de legítima defensa". Así, al contraer el volumen físico de comercio, la crisis mundial permitió y presionó la transformación de la e-

conomía agroexportadora en una más diversificada, industrializada y orientada hacia el mercado interno. Asimismo, la crisis económica mundial coadyuvó indirectamente a consolidar la coalición inestable de intereses en el momento en que el Estado logra la centralización definitiva del poder político, el cual había permanecido fragmentado regionalmente, y no sin enfrentamientos que en algunas ocasiones fueron armados. El Estado logra una mayor autoridad política cuando incorpora a las masas populares y los sindicatos a los aparatos estatales (Vid. G. Mathías 1977). La incorporación de las masas se hizo bajo la orientación política que prevalecía en aquella época y que consistía en desarrollar una política de masas de tipo populista, basada en una ideología de corte nacionalista.

El continuo enfrentamiento de las fuerzas sociales y políticas que desencadenó la Revolución de 1910, las adecuaciones económicas internas que siguieron a este conflicto, así como la crisis económica internacional dieron como resultado un nacionalismo económico, el cual ha transitado por dos grandes etapas: la primera abarca desde la época de la lucha armada hasta 1940; la segunda comprende el lapso que va del régimen de Avila Camacho hasta nuestros días. (L. Solís: 1969).

La primera etapa coincide con el periodo de institucionalización política de las reformas sociales y económicas y se caracteriza porque en ella empieza a utilizarse la polí-

tica fiscal como un instrumento de desarrollo nacional y se introducen los ajustes necesarios para evitar que el capital foráneo sea un obstáculo para la acumulación interna y su presencia constituya un elemento que impida que las decisiones de política económica se tomen internamente. Esto último se manifestó en el plano jurídico como una lucha del gobierno para someter a las empresas extranjeras a las leyes mexicanas (Cfr. R. Segovia; 1968).

Por su parte, el intervencionismo estatal de este periodo se caracteriza por la preocupación de programar en gran escala con el propósito manifiesto de que el Estado asumiera en la práctica su papel de rector y orientador de la actividad económica. Este intervencionismo ha sido ubicado como de tipo dirigista, debido a que su orientación y contenido programático tendía hacia el fortalecimiento de la estatización de la economía y la disminución del peso del mercado como mecanismo de asignación de valor (Vid. R. Cordera; 1979, p.102). Este tipo de intervención estatal adquirió especial relevancia durante el periodo cardenista.

El hecho de que constitucionalmente el Estado contara con facultades de intervención económica, permitió al grupo de revolucionarios en el poder utilizar las movilizaciones de masas, de principios de los treinta, y los instrumentos legales para excluir económicamente del nuevo modelo de acumu

lación a las reminiscencias sociales heredadas del porfiriato. El conjunto de reformas implantadas durante el cardenismo expresan con claridad que la oligarquía terrateniente porfiriana había sido derrotada no solo políticamente sino también en el plano económico. Con esto, el proyecto callista de establecer una hegemonía con base en un compromiso duradero con las facciones hegemónicas del porfirismo, incluyendo al capital de enclave, fue desbaratado totalmente (Ibidem., p.114) y, con ello, el Estado creaba las bases para la construcción de un nuevo tipo de hegemonía, que en gran medida habría de ser sostenida por un mecanismo de control político semicorporativo, y además, intentaba crear los requisitos técnico-económicos para ampliar internamente el espacio socio-económico de la acumulación privada de capital.

En esta primera etapa se tiene una visión del Estado como instancia que regula y arbitra los conflictos entre las clases sociales y se propone que la acción pública sólo defienda el interés nacional, de tal manera que sus decisiones no puedan ser resistidas por nadie ni siquiera por la ley (R. Segovia; 1969, p.356). Así, ante las distintas fracciones burguesas, se trataba de crear las condiciones propicias para la reproducción ampliada del sistema en su conjunto y, ante las masas desposeídas, darle credibilidad política al nuevo sistema mediante un conjunto de realizaciones económicas.

La necesidad de lograr la quietud de las masas y la estabilización política del sistema social condujo al Estado a desarrollar una política de convertir en instituciones todas las reformas introducidas, lo cual le dotó de una amplia base social de apoyo. Esta es una etapa en que es aceptada oficialmente la lucha de clases y el Estado desarrolla su acción política apoyado fundamentalmente en la fuerza de las movilizaciones obreras y campesinas, en especial durante el Cardenismo. Es por esto que, cuando en 1929 es fundado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), se hace énfasis en que este organismo político es de trabajadores y revolucionarios y, por tanto, no pueden ni deben ingresar a él los capitalistas, con la sola excepción de aquellos que actúan de "buena fé".

A la vez que sirvió como canal de concertación política, la fundación del PNR permitió la unificación del poder en solo uno. El partido comenzó a servir como un medio de negociación política en general, y de la política económica, en particular. En consecuencia, el PNR se convirtió en el principal instrumento político de la estrategia de desarrollo del nuevo modelo de acumulación. Conviene recordar que en el partido comenzaron a discutirse y plasmarse la orientación práctica que habrían de adoptar los lineamientos del nuevo modelo de acumulación, los cuales ya estaban contenidos en la Constitución de 1917, entre los que sobresalen: la redistribución de la propiedad de la tierra; ampliación de la base de infraes

estructura; la nacionalización de los recursos básicos; elevación de los niveles de educación y salud pública. Se trataba una estrategia que buscaba prioritariamente el crecimiento económico interno acompañado de justicia social y que, además, reflejaba la correlación de las fuerzas políticas de ese momento.

La importancia del partido radica en que coadyuvó a la estabilidad política de la sociedad y dotó al sistema político de un mecanismo de negociación, mediante el cual iban siendo formuladas e implantadas las medidas de política económica, necesarias para avanzar en la materialización de la estrategia de desarrollo, en concordancia con la situación externa, la evolución política nacional y las transformaciones económicas que iban ocurriendo al interior de la sociedad mexicana.

Sin embargo, la consolidación de un Estado con gobierno fuerte, con amplia base de apoyo social, estuvo acompañada de un proceso mediante el cual los mecanismos de discusión y toma de decisiones políticas fueron trasladándose paulatinamente del partido político a la administración pública federal. Este rasgo es el que habría de darle un nuevo carácter al proceso de toma de decisiones políticas, en particular, y al sistema político en general. La centralización del poder político en México se expresó como la concentración del poder en el Ejecutivo Federal.

El nacionalismo económico de la primera época tiene su punto más álgido en la política estatal de expropiaciones del cardenismo, cuya finalidad era la eliminación de intereses extranjeros que limitaran el desarrollo del nuevo modelo de acumulación. En el periodo de Cárdenas se conjugaron una serie de circunstancias que hacen posible tales acciones, entre las que se encuentran: a) la existencia en el grupo dominante de una voluntad decidida de nacionalizar los recursos básicos; b) el ascenso generalizado del movimiento de masas; c) la unificación política del grupo gobernante; y d) la crisis económica y política internacional, derivada de la restructuración del capitalismo a nivel mundial.

En este periodo el intervencionismo público se expresó en un rotundo cambio en la composición del presupuesto de egresos. En este disminuyeron los gastos de administración, para desarrollar las actividades propias del Estado liberal, y aumentaron notoriamente las partidas para gastos sociales y, en especial, los de fomento económico, a tal grado que llegaron a tener el mayor peso relativo.

Lo anterior redundó en el ensanchamiento de la base productiva del Estado, lo cual manifestaba, por una parte, la incontrovertible concentración en el poder político y, por otra parte, la necesidad de crear mecanismos eficaces de apoyo a la reproducción ampliada del capital (Cfr. R. Cordera; 1979).

A la vez que era el resultado de la concentración del poder político, el acrecentamiento de la base productiva estatal constituyó un medio para que, por una parte, el grupo revolucionario ascendiera socialmente y acumulara poder económico con mayor rapidez y, por otra parte, para negociar la política económica con los grupos económicos y sociales, internos y externos, desde una posición de fuerza irresistible.

La unificación política del grupo revolucionario fue consolidándose junto a la ampliación del número de agencias y empresas estatales. La debilidad estructural de la industria exigía imperiosamente que el Estado desarrollara líneas productivas que apoyaran la acumulación privada y que absorbiera aquellas otras que, aún cuando eran necesarias para la acumulación interna, el capital privado no quería seguir poseyendo, debido a su baja rentabilidad. De esta manera, desde principios de los años treinta, la orientación intervencionista del Estado comenzó a tomar fuerza y se establecieron empresas y organismos públicos que resultaban relevantes y necesarios para la expansión del espacio de acumulación.

4. El Intervencionismo de Economía Mixta y el Nacionalismo Autoritario.

Después del intervencionismo radical del periodo Cardenista se abrió una fase de reorientación de la política oficial con el objeto de aprovechar la coyuntura, suscitada por la Segunda Guerra Mundial, y superar los serios obstáculos que, el nacionalismo de la primera época, había provocado

en el plano internacional. Así, se comienza a operar un cambio en la política de expropiación y es adoptada una política de mexicanización, cuando los grupos económicos extranjeros tienen en sus manos alguna actividad económica que impide la expansión al capital nacional. Por las bases políticas e ideológicas en que se desarrolla la intervención estatal, puede hablarse de la existencia de un nacionalismo de tipo autoritario.

En efecto, durante el período de Avila Camacho es dedicada una gran cantidad de recursos para atemperar las tensiones políticas internas y externas, enmarcadas dentro de una política de "unidad nacional". A ello contribuyó significativamente el inicio de la modificación de la modalidad de la intervención estatal, la cual comenzó a pasar de una de corte "dirigista" a otra de "economía mixta" (Vid. R. Cordera; 1979).

Por otra parte, la Segunda Guerra Mundial permitió que el gobierno dejara de hablar de la lucha de clases e implantara la política de la "unidad nacional" (R. Segovia; 1968, p.356), con lo que se le dió una base ideológica al proceso de corporativización social que el Estado ya había iniciado desde el período de Cárdenas. Así, el nacionalismo autoritario que se inaugura con Avila Camacho es un planteamiento ideológico que alcanza a todos los grupos sociales y en la práctica se expresa como la búsqueda del interés general, "unidad nacional",

sumisión generalizada y el olvido de la lucha de clases (L. Solís; 1972, p.163). Para el periodo de Miguel Alemán, puede decirse que los mecanismos de control político ya estaban institucionalizados y entre sus elementos se cuenta a un partido oficial que incluye a las principales organizaciones de obreros, campesinos, sectores medios y de la patronal.

En concordancia con este cambio, se desarrolló un nacionalismo autoritario que promueve la acumulación privada de capital y declara que la lucha de clases ha desaparecido de la escena política. La ideología nacionalista adoptada estableció que el crecimiento económico (1963) y la industrialización (1948) son las principales metas de la Revolución Mexicana y, con esto, virtualmente pasan a segundo plano los objetivos sociales de "justicia social" (Cfr. R. Segovia; 1968). En este segundo periodo, la industrialización como objetivo de la acción estatal adquiere una importancia de primer orden y en torno a ella se vertebra la política económica. En el plano político, el nacionalismo autoritario busca que el partido oficial incorpore en su seno a todas las clases sociales sin excepción, lo cual es consecuente ideológicamente con el supuesto oficial sobre la inexistencia de la lucha de clases (Cfr. L. Solís; 1969).

La reorientación de la intervención pública fue posible gracias a la mutación ideológica que empieza a experimentar el partido oficial y el rápido proceso de encuadramiento

ideológico, político y organizativo que sufren los principales sectores sociales durante el periodo de Avila Camacho. In dudablemente esto era la expresión de una situación en donde la correlación de fuerzas políticas y sociales comenzaba a fa vorecer abiertamente al capital industrial, lo que se reflejó al interior del Estado y, por tanto, en la orientación de la política económica.

La modificación del tipo de intervencionismo significó la renuncia del Estado a ejercer su capacidad rectora sobre la actividad económica nacional. La idea de la planificación de largo alcance y en gran escala comenzó a ser abandonada (R. Cordera; 1979, p.117); y la política económica se tornó cada vez más pragmática y orientada fundamentalmente al rompimiento de los estrangulamientos económicos, que de cualquier forma constituyeran un obstáculo a la acumulación privada y la industrialización. Esto comenzó a ser cada vez más claro desde la llegada de Alemán a la presidencia de la República.

En el plano de la política económica se establecieron medidas pragmáticas, sin contemplar las consecuencias de largo plazo, con el objeto de enfrentar los efectos del movimiento cíclicos del capital en la coyuntura (1948, 1951 y 1953). En el ámbito de la intervención pública en la economía, ésta se hace más selectiva y estratégica y disminuye el ritmo de

crecimiento de la inversión estatal. La política oficial se vuelca a la promoción y apoyo incondicional al capital privado, en especial al ligado al grupo revolucionario en el poder. Así, por ejemplo, se enmendó la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), uno de los instrumentos principales para la expansión del aparato productivo estatal, con el objeto de estipular que esta institución pública no debía invadir campos de inversión que se suponía eran del dominio natural y legítimo del capital privado y, en cambio, se recomendaba que en todo caso la financiera, al desarrollar los nuevos proyectos económicos, buscara que los intereses individuales aportaran la cantidad de fondos de inversión que razonablemente les permitieran las circunstancias y sus posibilidades (Cfr. D. Bennet y K. Sharpe; 1979, p.49).

El carácter autoritario de la política nacionalista del Estado se deriva, por una parte, de la concentración del poder político en el ejecutivo federal, que dificulta la canalización y procesamiento del conflicto social (Cfr. R. Cordera; 1979, p.19) y, por otra parte, de la enorme autonomía que tiene el Estado respecto a todos los grupos sociales, en especial de la clase dominante, por los grandes poderes que la Constitución le otorga sobre la propiedad (A. Córdova; 1979), así como por el enorme peso que tiene el aparato productivo público en la actividad económica.

Se trata de un nacionalismo autoritario por las bases organizativas sobre las que se construye la hegemonía política y por el tipo de intervencionismo económico del Estado. El sistema de control político tiene elementos característicos que se corresponden con un sistema autoritario, lo que significa que los sindicatos de trabajadores, organismos patronales y organizaciones de otros sectores sociales permanecen bajo la tutela y a la disposición del Poder Ejecutivo Federal.

Por una parte, se observa que los miembros de la dirigencia de las organizaciones sociales, que pertenecen al partido oficial, pueden conservar sus cargos solo porque gozan de la confianza del jefe del Ejecutivo. Los variados y estrictos instrumentos de control ejercidos sobre los miembros de base de las organizaciones sociales permite que la toma de decisiones políticas se realice en la cúspide, prescindiendo incluso hasta de la opinión del grueso de los afectados por ellas (L. Meyer; 1975, p.1335). Esto significó que la negociación de la política económica fue parando de la Cámara de Diputados al Gobierno Central, de tal forma que las dependencias del Ejecutivo Federal tendieron progresivamente a negociar los instrumentos y la orientación de la política económica directamente con los grupos de interés económico y político (F.J. Alejo; 1969, p.46). Por otra parte, la participación política de las masas

se reduce a los procesos electorales, los cuales son controlados por la dirigencia política y tienen la finalidad de legitimar las decisiones, tomadas previamente en la cúpula, relacionadas con la política general o con la renovación de la dirigencia; más bien la despolitización y la desmovilización es la norma (L. Meyer; 1975, p.1335).

Sin embargo, aún cuando no se ha utilizado de manera permanente y masiva, la represión policiaca y militar es un instrumento susceptible de aplicación cada vez que la incapacidad política para procesar el conflicto social hace acto de presencia y la movilización de algún sector amenace, asísca de forma mínima, la estructura de dominación y subordinación vigente. Baste con evocar la respuesta abiertamente represiva que se dió a: el movimiento de huelga de los petroleros en 1946; los ferrocarrileros y telegrafistas en 1958; el movimiento campesino encabezado por Rubén Jaramillo; el movimiento estudiantil-popular en 1968; y, al sindicalismo independiente desde 1971.

La capacidad combativa de las organizaciones y el carácter estratégico o no que ocupen dentro del proceso económico y político son determinantes de la capacidad negociadora en el establecimiento de la política económica. El alto grado de corporativización de las organizaciones sociales ha actuado en el sentido de restarles peso e importancia en el pro

ceso de formulación y decisión políticas. Por esto, puede decirse que la relación de las organizaciones sociales con el Estado se ha modificado de tal manera que ha dado lugar para que aquellas jueguen un papel reactivo respecto a las decisiones de política, tomadas por el Ejecutivo Federal, es decir, actúan apoyando, proponiendo modificaciones o vetando las decisiones de política (L. Meyer; 1975, p.1336). Aunque parece ser que la capacidad de veto está, cada vez más, reservada a las organizaciones empresariales.

Se trata pues de un estado de virtual subordinación política al Ejecutivo Federal. La capacidad reactiva de las organizaciones sociales depende de su grado de concentración (número de agremiados) y de su posición en el proceso de reproducción y ampliación del sistema, el cual ha mostrado en diversas ocasiones que son los grupos patronales lo que tienen mayor posibilidad de hacer valer sus intereses. Recuérdese, por ejemplo, las consecuencias económicas y políticas que trajeron las acciones contestatarias que han sido organizadas por fracciones de la burguesía cuando: a) la política inicial de gasto público de Alemán no estaba beneficiando directamente a los grupos de industriales y banqueros más antiguos del país (R. Vernon; 1963, p.121); b) López Mateos hizo algunas concesiones declarativas a la izquierda, poco tiempo después del triunfo de la Revolución Cubana; c) el presidente Echeverría decretó la expropiación de algunos predios en Sonora,

casi al final de su mandato. En la mayoría de los casos, en que son afectados los intereses de grupos de capitalistas, se ha observado una modificación de la política que inicialmente había adoptado el Ejecutivo Federal. Esta situación contrasta notablemente con la incapacidad de las organizaciones campesinas, en especial las pertenecientes al "Pacto de Ocampo" y afiliadas al partido oficial, para defender los intereses de sus agremiados.

Las relaciones entre el Estado y los empresarios para negociar la política económica se da a tres niveles: a) con los organismos formales de la patronal; b) con los grupos regionales de capitalistas (L. Meyer; 1975, p. 1342); y c) con los empresarios individuales (R. Izquierdo; 1976). Debido a que por lo regular los empresarios están especializados en alguna actividad económica, esto en muchas ocasiones impide la unificación de criterios en relación a la política económica. La mayor de las veces la negociación de la política económica se establece a nivel sectorial. Aparentemente los grupos empresariales tienen mayor influencia en la determinación de la política sectorial y la regional (estatal o municipal). En el caso de los empresarios individuales, más que capacidad para negociar, se requiere una buena relación personal con los funcionarios públicos para aprovechar en su beneficio las disposiciones legales, lo cual ha permitido que se hayan extendido en alto grado las prácticas de corrupción.

El nacionalismo del segundo periodo se expresó como un conjunto de medidas de política, cuya finalidad era el crecimiento del capital nacional. Esto implicaba apoyar no sólo con la política fiscal y el aparato productivo estatal la expansión y consolidación de la burguesía nacional, sino además protegerla de la competencia externa, así como regular y controlar las actividades del capital extranjero que ya estaba incrustado en la actividad económica interna.

La política de apoyo al fortalecimiento del capital nacional se expresó como una política de sustitución de importaciones. La creación de un complicado aparato de protección fue la consecuencia necesaria de este tipo de política. La licencia de importación constituyó no sólo un instrumento de protección, sino además un medio para acelerar la fabricación interna de bienes sustitutos de importaciones, como lo ilustra claramente el caso de la industria automotriz, a la que cada vez más le han sido elevado los requisitos sobre los porcentajes de contenido nacional.

Cuando a finales de la década de los cincuentas se observó que el capital extranjero ya era hegemónico en muchas ramas de actividad, dentro del Estado empezaron a tener eco las presiones de los industriales nacionales para que se ejerciera un control más estricto sobre la inversión foránea. Con tal fin, ya en la administración de López Mateos se inició la

modificación de algunas disposiciones legales y se estableció el permiso previo para nuevas inversiones. Asimismo, la aplicación de la Ley de Exenciones de Impuestos, aprobada en 1955, se hizo más rigurosa con el doble propósito de alentar el establecimiento de industrias "nuevas y necesarias", con alto grado de contenido nacional, y de manera indirecta ampliar las oportunidades internas de inversión al capital nacional.

Bajo la misma orientación, la burocracia política consideró que cuando alguna rama económica, además de ser estratégica, por ser de propiedad extranjera, amenazara con obstaculizar la continuidad del proceso interno de acumulación, entonces el Estado debería hacer el acopio de medios necesarios para evitarlo. Los medios que el Estado encontró van desde la inversión pública directa para competir con el capital extranjero, como en el caso de la producción de camiones de carga, pasando por tenues mecanismos legales y políticos, tales como la aplicación de impuestos y políticas de compras públicas, discriminatorios para los extranjeros con intereses en la industria, por ejemplo: minera. Un medio más drástico es la compra parcial o total que el Estado realiza de empresas extranjeras, como lo fue el caso de las compañías eléctricas, del acero, mineras, producción de tractores, la distribución y exhibición de películas cinematográficas (Vid. R. Vernon: 1963; pp.136-137).

En general, se establecieron mecanismos legales con el objeto de presionar al capital extranjero para que cediera parcial o totalmente sus intereses al capital nativo o al Estado, cuando se tratara de empresas consideradas estratégicas. Con esto se ha intentado evitar que la burguesía nacional que de marginada de los sectores económicos más dinámicos y que el excedente económico quede totalmente en manos extranjeras. Se trata pues de forzar de manera formal la simbiosis del capital interno y externo en donde la burguesía nacional, en la mayoría de los casos, le toca jugar el papel de socio subordinado al capital extranjero. Este conjunto de acciones se inserta dentro de una política global de "mexicanización", que con el objeto de evitar conflictos políticos internacionales e internos ha sustituido a la política de expropiaciones, pro pia del periodo cardenista.

La presencia del capital extranjero es necesaria para que continúen eslabonándose procesos productivos, es decir, para que siga teniendo efectividad práctica la política de sustitución de importaciones, de tal manera que se fortalezca el circuito interno de acumulación de capital. Por esta razón, la política de "mexicanización" no puede rebasar un límite que implique la eliminación total de la inversión extranjera.

La Ley de Inversión Extranjera (1973) establece que el 51% de la industria debe quedar en manos de accionistas me

xicanos y se caracteriza por que no tiene efectivos retroactivos ya que solo es aplicable a nuevas inversiones o ha ampliaciones de las empresas ya existentes. Como la aprobación de nuevas inversiones o ampliaciones se ejecuta caso por caso, entonces puede hablarse de discrecionalidad en la aplicación de la ley. Por esto, el presidente del Fidelity Bank of Philadelphia comento que en la práctica el Estado mexicano es muy flexible en la aplicación de la ley, por la necesidad de atraer industrias que generen empleos y producto excedente exportable (Vid. J. Wilkie: 1978, p.333).

Bibliografía. Capítulo II.

Francisco Javier ALEJO LOPEZ, La estrategia del desarrollo económico de México 1920-1970, Tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1969.

Elmar ALTVATER, "Estado y capitalismo: notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal" en Cuadernos Políticos No.9, Ed. ERA, México, julio-septiembre, 1976.

Alonso AGUILAR MONTEVERDE, Mercado interno y acumulación de capital, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1974.

José AYALA ESPINO, "El Sector productivo estatal y la crisis capitalista", en Investigación Económica, UNAM, México, 1978.

Douglas BENNET y Kennet SHARPE, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en Foro Internacional, Vol.XX, No.1, El Colegio de México, julio-septiembre, 1979.

Ramón BETETA, "El desarrollo económico de México y la intervención del gobierno", en Revista de Economía, Vol.XIV, No.5, México, mayo de 1951.

Rolando CORDERA, "Estado y economía en México: la perspectiva histórica", en Economía de América Latina, Semestre 3, CIDE, México, septiembre, 1979.

(-) "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia" en Nora Lustig comp. Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana, El Colegio de México, 1980.

Arnaldo CORDOVA, La formación del poder político en México, Serie Popular Era, México, 1972.

(-) La ideología de la revolución mexicana, Ed. Era, México, 1973, (2).

(-) "La política de masas y el futuro de la izquierda en México". en Cuadernos Políticos, No.19, Ed. Era, México, enero-marzo, 1979.

Jacques GABAYET, "Esbozo sobre la relación del Estado y la economía en Marx", en Críticas de la Economía Política, No.2, Ed. El Caballito, México, enero-marzo, 1977.

Rosa Albina GARABITO, "Sobre la capitalización industrial en México", en Críticas de la Economía Política, No.1, Ed. El Caballito, México, octubre-diciembre, 1976.

David A. GOLD, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en H.R. Sonntag y H. Valecillos comp. El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1978.

Rafael IZQUIERDO, "El proteccionismo en México" en La economía mexicana: análisis sectorial, Lecturas, No.4, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Rosa LUXEMBURGO, La acumulación de capital, Ed. Grijalbo, México, 1967.

Ernest MANDEL, El capitalismo tardío, Ed. Era, México, 1979.

Karl MARX, El capital, F.C.E., México, 1959 (4), Tres Tomos.

Gilberto MATHIAS, "Estado y crisis capitalista en América Latina", en Críticas de la Economía Política, No.2, Ed. El Caballito, México, enero-marzo, 1977.

Lorenzo MEYER, "Veinticinco años de política en México", en Comercio Exterior, Vol.XXV, No.12, Bancomext, México, diciembre, 1975.

Francisco de OLIVEIRA, "Patrones de acumulación, oligopolios y Estado en Brasil", en Investigación Económica, UNAM, México, 1979.

James O'CONNOR (1973), Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1974.

Nicos POULANTZAS (1968), Poder Político y clases sociales en el capitalismo moderno, Siglo XXI Ed., México, 1972 (4).

Ricardo RAMIREZ BRUN, Estado y Acumulación de Capital en México: 1929-1979, UNAM, México, 1979.

Anwar SHAIKH, "Introducción a la historia de las teorías de las crisis", en Investigación Económica, Vol.XXXVII, No.145, UNAM, México, 1979.

Rafael SEGOVIA, "El nacionalismo mexicano: los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", Foro Internacional, No.4, El Colegio de México, abril-junio, 1968.

Leopoldo SOLIS, "La política económica y el nacionalismo mexicano", en Foro Internacional, Vol.IX, No.3, El Colegio de México, enero-marzo, 1969.

Raymos VERNON, El dilema del desarrollo económico de México. Ed. Diana, México, 1966 (9).

Samuel I. del VILLAR, "Estado y Petróleo en México: experiencias y perspectivas", en Foro Internacional, Vol.XX, No.1, Cdmex, México, julio-septiembre, 1979.

Jean Marie VINCENT, "Reflexiones sobre el Estado y la economía", en Críticas de la Economía Política, No.2, Ed. El Caballito, México, enero-marzo, 1977.

James W. WILKIE (1970), La Revolución Mexicana (1910-1979): Gasto federal y cambio social, F.C.E., México, 1978.

Capítulo III. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO.

1. El Estado y la política Económica.

El desarrollo del capital se realiza dentro de un incesante proceso de reproducción del sistema social capitalista. Como se ha visto, cuando se habla de reproducción necesariamente se hace referencia a un proceso de expansión y contracción de acumulación, así como a un sistema de dominación. Como parte integrante de la sociedad, el Estado tiene una articulación específica con la economía y con todos aquellos procesos que coadyuvan a legitimar las relaciones sociales de producción capitalista. De esta manera, puede decirse en general, que el Estado constituye el agente de la unidad y continuidad del sistema capitalista en su conjunto.

De lo anterior se deriva que la presencia del Estado en los procesos que inciden en la reproducción del sistema, no sólo es una posibilidad política, sino una necesidad histórica. La articulación del Estado con la economía puede ser más o menos evidente, pero en general no puede hablarse de mayor o menor intervención estatal en la economía, sin considerar por lo menos:

- a) la fase por la que atraviesa el ciclo de acumulación;
- b) los movimientos al interior del bloque en el poder; y
- c) la evolución del capitalismo a nivel internacional.

Estos tres elementos son determinantes del contenido y la orientación de la acción estatal

El hecho de que estos tres factores puedan actuar simultáneamente, no excluye la posibilidad de que, en ciertas coyunturas, alguna de ellas adquiera mayor capacidad de influencia.

La actividad estatal que resulta de la interacción de los factores mencionados puede aparecer con mayor o menor nitidez en el plano económico. Cuando el Estado disminuye su acción en la economía, la incrementa en otras esferas de la sociedad sin embargo, conviene advertir que la disminución de la actividad económica estatal es sólo aparente, ya que la articulación del Estado con la economía no sufre un relajamiento real, sino lo que sucede es que en ciertos momentos coyunturales la articulación experimenta un cambio motivado por la presencia de una mayor fuerza en cualquiera de los factores determinantes de la acción estatal.

De todas maneras, la actividad estatal siempre tiene repercusiones en la esfera económica. Piénsese por ejemplo en una situación en donde el Estado, por la razón que sea, devuelve al sector privado un número importante de empresas públicas y su acción se limita sólo a legislar y ejecutar ordenamientos relativos, entre otras cosas, a: la jornada de trabajo, las formas de organización de los trabajadores, las modificaciones a las formas de propiedad y a los contratos, la inversión extranjera, etc.

Lo importante en todo caso es conocer el contenido, la orientación y la tendencia que tiene la articulación del Estado

con la economía. Con esto se trata de sugerir que los indicadores tales como las relaciones inversión pública -inversión total, consumo público -consumo total, gasto público-ingreso nacional son datos globales que resultan irrelevantes si se desconocen las fuerzas que las motivaron, la tendencia que tiene esa intervención estatal y al grupo particular que mayoritariamente se beneficia con la orientación de la intervención.

Además, debe tenerse en cuenta que la forma de articulación del Estado con la economía y la acumulación no se realiza de manera voluntaria, obedeciendo los designios del soberano o siguiendo los meros deseos del grupo en el poder. La forma de la articulación está determinada no sólo por la fase del ciclo de la acumulación y la coyuntura internacional, sino por un sofisticado proceso político. Si se considera que el Estado tiene como uno de sus cometidos principales la construcción de la hegemonía con el doble propósito de: a) procesar el conflicto político que permanentemente existe entre las diversas fracciones y grupos económicos y sociales, y b) crear las condiciones favorables para que el grupo que detenta el poder estatal puede expansionarse como tal.

Para cumplir de manera eficaz la función anterior, el grupo que detenta el poder debe tratar de que la política estatal no beneficie de manera absoluta y exclusiva a sus miembros, sino que se requiere que esa política condense, aunque sea de manera parcial y defectuosa, los diversos intereses particulares de fracción o grupo social, de tal manera que la acción estatal aparezca encami-

nada a salvaguardar "el interés general".

No está de más señalar que el "interés general" es la reproducción ampliada del sistema. La existencia de intereses contradictorios no solo en la sociedad, sino en el bloque en el poder, abren la necesidad y la posibilidad de que la hegemonía sea el resultado de un proceso continuo de superación de equilibrios inestables de fuerzas políticas. La solución política momentánea a ese enfrentamiento de fuerzas no siempre corresponde de manera clara con el interés particular del grupo hegemónico ni expresa necesariamente su "mézquino interés económico corporativo" (Antonio Gramsci: 1962, p.40).

Lo anterior expresa, por una parte, la existencia de una permanente lucha política-ideológica entre distintos planteamientos acerca de cómo debe ser la sociedad ó cómo debe resolverse tal o cual problema, los cuales incluyen como prioritarios y representantes del interés común y universal de la sociedad a los propios intereses particulares del grupo o fracción social que los propone; por otra parte, muestra que para mantener el poder estatal es necesario contar con el apoyo social, pero no de cualquier apoyo sino del que está organizado, para la cual se requiere hacer concesiones económicas y políticas.

Las contradicciones en el seno del bloque en el poder indican la incapacidad que tienen las fracciones de la burguesía para

que cualquiera de ellas pueda emerger como hegemónica (Cfr. N. Poulantzas: 1968, p.389), debido a que los proyectos socio-económicos que proponen por separado, al expresar de manera inmediata el interés corporativo de la fracción social que los promueve, polarizan a tal grado las fuerzas organizadas que se mueven en la esfera política, que difícilmente puede arribarse a una solución política, no basada en la violencia y la imposición abierta.

Puede decirse que la construcción de la hegemonía política implica que el grupo en el poder utiliza al organismo estatal en su beneficio, sin descuidar necesariamente los intereses de otros grupos o fracciones sociales. La promoción de los intereses de una fracción burguesa se realiza mediante la promoción de los intereses de la burguesía en su conjunto, incorporando aquellos aspectos de los intereses de las clases subalternas que resultan relevantes para la reproducción del sistema. De este amalgamiento específico de intereses de distintas fracciones sociales, el cual está determinado para la correlación de fuerzas, surge el conjunto de objetivos económicos y políticos de la sociedad.

La universalización de un proyecto socio-económico, en el que predominan los intereses de un grupo social en particular y que incorpora parcialmente los intereses de otras fracciones, implica una situación de aceptación y compromiso políticos de los

sectores integrantes del bloque en el poder. Una vez logrado cierto consenso, dicho proyecto es sancionado jurídicamente, se convierte en norma, de tal manera que el Estado está así capacitado legalmente para instrumentarlo, sin apenas encontrar oposición o resistencia organizada. Así, es el "aparato estatal (el) que transforma los intereses políticos en 'políticas' efectivas" (P. Pérez:1979, p.155).

La extensión de la política al plano económico produce el fenómeno de la política económica, la cual es ejecutada por el Estado y tiene como objetivo principal afectar los mecanismos que inciden sobre la asignación del trabajo social y la distribución social del excedente económico (Cfr. A. Pinto:1967), así como para coadyuvar a introducir principios correctivos en los momentos de crisis. La política económica como resultado de una incesante negociación política, procesada al interior del Estado, entre diversos grupos de interés no debe verse sólo como la instrumentación de la política, sino como un proceso que tiene lugar dentro de un sistema de dominación negociada, el cual está sujeta a cambios continuos.

Las partes esenciales que integran la política económica son los objetivos, metas, instrumentos y efectos. Los objetivos pueden identificarse con las modificaciones que se desea introducir en la realidad presente. Las metas son expresiones cuantitativas que indican órdenes de magnitud de los cambios que se espe-

ra introducir en el comportamiento económico dentro de un período de tiempo. Normalmente, el Estado es el encargado de orientar las actividades de los capitales individuales para lograr los objetivos, para lo cual realiza una serie de acciones y establece medidas, que en conjunto forman lo que se conoce como el intervencionismo, entendido, según lo se verá en el capítulo IV, como instrumentos de la política. Los efectos son los cambios que provoca en el comportamiento de las variables y sujetos económicos con la puesta en operación de los instrumentos (Véase E. Sierra).

Es necesario advertir que para desentrañar la naturaleza y alcance de una estrategia de política económica no es recomendable hacer sólo el análisis de los instrumentos, debido a que una misma medida puede alcanzar distintos objetivos y que, a su vez, un objetivo puede lograrse por distintas vías de acción (Cfr. A. Arancibia y W. Pérez: 1979, pp. 41-42). Asimismo, tampoco es posible hacer una caracterización del intervencionismo estatal a partir del instrumento utilizado, ya que ello sería en el mejor de los casos parcial e incompleto; para que no sea así es necesario contar con estudios relativos a los objetivos de la política, así como de la situación económica interna y externa.

Los objetivos de la política económica, como ya se señaló, tienen su origen en la confrontación de intereses distintos y la intensa negociación entre organismos sociales y políticos tales como: partidos, sindicatos, organizaciones de productores y organismos ideológico-intelectuales. Esta negociación se realiza

dentro de un sistema de dominación, el cual cuenta con mecanismos de concertación construidos ex-profeso, cuyo centro es el Estado. Los objetivos de la política reflejan la correlación de fuerzas en pugna.

El inicio del proceso de política económica encuentra sus dos principales fuentes en: a) la existencia objetiva de elementos que afectan negativamente los intereses de una fracción o grupo social o económico, y b) la preexistencia de una doctrina fundacional aceptada socialmente, de la cual surge un conjunto de lineamientos para la acción estatal. Lo importante en estas dos fuentes es la presencia de una fracción o grupo organizados que buscan activamente el beneficio corporativo propio, para lo cual exigen la acción del Estado. La defensa del interés corporativo no se expresa de manera descarnada, sino que se realiza mediante la presentación de un proyecto global que intenta "abarcara la mayor cantidad posible de sectores sociales y comprometerlos en pos de un objetivo que aparece como propio de ellos" (P. Pérez:1979, p.20).

Es frecuente que la fracción o grupo que propone el proyecto "aglutinador" utilice los medios masivos de comunicación para ganar apoyo social y fuerza política. Esto provoca reacciones de otros grupos o fracciones que, al evaluar las proposiciones de política, visualizan la posibilidad de que sus intereses sean afectados negativamente, y por tanto, anteponeen proyectos alternativos.

De aquí se sigue aun controversia, por lo general apoyada en dictámenes técnicos supuestamente neutrales, en la esfera política. La lucha ideológica se torna enfrentamiento político. La contraposición de distintos proyectos permite la estructuración de fuerzas políticas en sistemas de alianzas que provocan, con su enfrentamiento organizado, la correlación de fuerzas que, a su vez, determina que una fracción resulte hegemónica y su proyecto sirva como marco, en el cual es posible encontrar la unidad de los objetivos políticos y económicos.

Una vez convenidos los objetivos, y seleccionados los medios para lograrlos, se pasa a la puesta en práctica de los instrumentos, con lo cual se pone en acción el poder otorgado a una o varias agencias o entidades públicas con el propósito manifiesto de introducir las modificaciones deseadas. Entre la aplicación de los instrumentos y la operación de los efectos transcurre un periodo de tiempo, cuya amplitud depende del tipo de instrumento utilizado y la sensibilidad, respecto a éste, de los agentes y variables económicas sobre los cuales se trata de influir (Véase E. Sierra).

La naturaleza de los instrumentos de la política económica depende de las fuentes que los originan, las cuales pueden localizarse en: a) la incipiente evolución de la estructura económica - obliga a Estado a desarrollar ciertas actividades económicas y financieras para cumplir con los objetivos más generales que le im-

pone "la sociedad"; b) la autoridad política del Estado para pro
 cesar el conflicto social, lo habilita para dictar normas que,
 por su naturaleza legal, adquieren el carácter de obligatorias;
 y c) la capacidad para influir efectivamente, incluso mediante
 el uso de la coerción, en el comportamiento de los agentes y va-
 riables económicas, le otorgan un alto grado de persuasión al
 Estado (Cfr. Ibídem).

De esta manera puede apreciarse que el Estado tiene a su
 disposición un amplio espectro de instrumentos que van desde

aquellos que pueden influir sobre las intenciones de los agentes
 económicos, como las declaraciones y recomendaciones oficiales,
 hasta aquellas medidas que modifican la estructura de precios y,
 por tanto, tienen efectos redistributivos del excedente económi-
 co, como lo son la oferta y demanda de bienes y servicios que
 realiza el sector público.

La utilización de un tipo determinado de instrumentos no
 depende de una decisión tomada arbitrariamente por el grupo en
 el poder, sino que está determinada por la naturaleza misma de
 los objetivos que se pretendan alcanzar, la correlación de fuer-

zas políticas, así como por el grado de integración del circuito
 interno de acumulación y la coyuntura externa. Además, para que
 una política económica sea viable también requiere que sea con-
 sistente con los elementos anteriores. Por ejemplo; así para
 lograr determinados objetivos, se decide la nacionalización de -

un sector de actividad económica para la cual no hay consenso, entonces se dice que no es viable políticamente porque la correlación de fuerzas no lo permite; b) si para alcanzar objetivos de empleo, se decide aumentar las exportaciones de mercancías industriales, en un momento en que por motivos de recesión internacional se contrae la demanda externa, entonces puede afirmarse que la política no es viable económicamente.

Aún cuando los instrumentos cuyo uso tiene una aceptación menos problemática, por el conjunto de fracciones y grupos sociales, son aquellos que inciden sobre las intenciones, no por ello dejan de estar sujetas a la negociación (por ejemplo, una campaña contra el tabaquismo o el alcoholismo). Aquellas medidas que afectan la distribución del excedente económico son las que suscitan los enfrentamientos más agudos entre las distintas fracciones sociales. Sin embargo, cuando existen condiciones objetivas internas y externas en la esfera económica que, en mayor o menor medida, limitan la expansión del grueso de los distintos grupos de interés y fracciones dominantes, entonces el uso de los instrumentos "más radicales" se plantea como necesario y, así, existe la posibilidad política de llegar a concertar la acción estatal de una manera menos difícil.

Las empresas estatales constituyen un importante instrumento de la política económica, que como tales, pueden coadyuvar al cumplimiento de un amplio conjunto de objetivos económi-

cos, políticos y sociales. Así, son susceptibles de aplicación en políticas de mayor utilización de las fuerzas productivas, ampliación del espacio de acumulación privada de capital, aumento en la producción de excedente económico, regulación de mercados específicos, afectación de la estructura de precios relativos, distribución del excedente económico, acumulación de capital en sectores económicos predeterminados, desarrollo de líneas de producción que son necesarias y estratégicas para la evolución de la economía nacional, etc.

Entre los objetivos que debe alcanzar la política económica es posible encontrar los factores que explican el surgimiento de las empresas públicas. Estas son creadas por las siguientes razones generales:

a) La disminución de la rentabilidad obliga a los capitales individuales de un sector productivo a abandonar la esfera del capital competitivo, el cual debe quedar bajo la responsabilidad del Estado porque dicho sector produce bienes o servicios de uso generalizado y necesario;

b) La decisión política de que el Estado controle actividades que resultan estratégicas en términos de: i) la generación de excedente económico; ii) la producción de bienes y servicios que son necesarios para la seguridad nacional; iii) lograr mayores niveles de integración productiva, que permita cerrar cada

vez más el circuito interno de acumulación; etc.;

c) La existencia de grupos económicos que por su naturaleza cuasimonopólica logran tener un control excepcional sobre la generación y uso de una parte importante del excedente económico, obligan al Estado a realizar, por el medio que sea, la incorporación de algunas actividades al aparato productivo público y, de esta manera, poner a disposición de los objetivos nacionales dicho excedente;

d) La agudización de problemas regionales de naturaleza social o política plantean la necesidad de crear entidades públicas para generar empleos; elevar el ingreso, explotar los recursos naturales de la zona y, de manera adicional, pueden constituir "polos de desarrollo" que abren oportunidades de inversión al capital privado en actividades conexas. (Véase: Arancibia y Pérez: 1979 y CEPAL: 1974).

La rentabilidad o déficit de operación de las empresas públicas no pueden constituir indicadores de su grado de eficiencia, debido a que su finalidad no es la búsqueda de la ganancia. Más bien, el desempeño y evolución de las entidades estatales deben evaluarse en relación a los objetivos para los cuales fueran creadas. Resulta claro comprender que los ataques, provenientes de los voceros de la burguesía, al funcionamiento de las unidades productivas estatales, más que la expresión de una convicción

firmente arraigada, es parte de la lucha ideológica que como clase propietaria, la burguesía, debe desarrollar; esta apreciación se desprende de la observación general de que el complejo productivo estatal ha coadyuvado a la expansión del capital privado y la reproducción del sistema en su conjunto.

Es necesario agregar que existe una alta probabilidad de que al poner en práctica los instrumentos de política, en busca de objetivos delimitados, se provoque con ello efectos que, aún cuando son indeseables, se consideran males menores, debido a que el logro de los fines preestablecidos justifica el uso de cualquier medio.

La posibilidad de que al poner en práctica los instrumentos de política, en busca de objetivos delimitados, se provoque con ello efectos que, aún cuando son indeseables, se consideran males menores, debido a que el logro de los fines preestablecidos justifica el uso de cualquier medio.

2. La política fiscal en México

La política fiscal está integrada por cuatro áreas: la política tributaria, la política de gasto, la política de endeudamiento y los resultados de la operación de las empresas estatales (V.L. Urquidí: 1973 y F.J. Alejo: 1974). La política tributaria de una sociedad normalmente es determinada con cierto grado de independencia de la política de gasto. Cuando aparece una discrepancia entre los niveles de gasto e ingreso, el Estado cuenta con la política de endeudamiento para equilibrar las finanzas públicas. Aún cuando los resultados de operación de las empresas públicas constituyen una área de la política fiscal, en cierto modo reflejan los objetivos más generales de la política económica del Estado.

En la mayor parte de los países capitalistas, después de la segunda guerra mundial, se ha observado una tendencia a utilizar la política fiscal para contrarrestar los efectos desfavorables del movimiento cíclico de la economía. El éxito de las políticas keynesianas han encontrado su contraparte negativa en que el gasto público, realizado para mantener la 'demanda efectiva', ha provocado la aparición de un fenómeno que, hasta antes de 1970, no era aceptado por la economía convencional: la inflación acompañada de una tendencia al estancamiento de la producción.

Aparentemente, la inflación se presenta como una consecuencia de que el Estado ha aumentado considerablemente el gasto público para elevar la demanda agregada y sostener una alta tasa de

rentabilidad. El aumento del gasto de inversión ha sido un elemento que siempre provoca la polémica al anterior del grupo social de propietarios. Cuando el gasto público adicional no implica restar áreas de inversión rentable al capital privado, la discusión se desarrolla en relación a los sectores o fracciones de capital que habrán de salir beneficiados con esa acción. Sin embargo, cuando se trata de establecer los medios que habrán de financiar al gasto público, los capitalistas presentan todo tipo de oposición a proposiciones de reformas tributarias o incrementos a las tasas impositivas.

La aparición de mayores demandas sociales y económicas han contribuido a aumentar el gasto público. Así, el gasto público tiende a crecer más rápidamente que los ingresos ordinarios del Estado (J. O'connor: 1973), por lo que aparece una crisis fiscal de tipo crónico.

Los estudios de orientación marxista han llegado a la conclusión de que las corrientes convencionales del pensamiento económico no pueden ofrecer ninguna base científica para comprender los determinantes del gasto público (J. O'connor: 1969). Si no pueden hacer lo anterior, con mayor razón se hallan incapacitados para ofrecer una explicación racional y objetiva de los ingresos estatales. En el plano de la tributación, lo que han propuesto las corrientes normativas no se aparta precisamente del ámbito de lo deseable. (Ver: R. Musgrave: 1973 y E.D. Fagan: 1948).

Algunos autores (F.J. Alejo: 1974) sostienen que la política fiscal está determinada dentro de un proceso político de enfre-

tamiento y negociación entre los distintos grupos de interés económico y social. Esto significa que el nivel y la estructura de los ingresos públicos están sujetos, por tanto, a un proceso de negociación política.

Otras corrientes, proponen que los gastos no deben ser mayores que los ingresos públicos. Esto supone que el Estado no debe intervenir en la actividad económica, mediante una política deficitaria de gasto. Argumentan que el nivel de ingreso debe determinar el nivel de gasto. Si se aceptara esto, el Estado no tendría más camino que dejar de desarrollar una serie de actividades que el sector privado de cualquier forma no realizaría, debido a que se trata de bienes sociales y/o bienes públicos que en algunos casos es difícil fijarles precios mediante el mecanismo del mercado; además, de adoptarse este criterio, el Estado tendría una reducida capacidad para ampliar el gasto público, debido a que es difícil aumentar los ingresos tributarios en el corto plazo.

Los resultados que en distintos países capitalistas se han obtenido hasta ahora en materia de tributación, pueden considerarse bastante diferentes, lo cual parece atribuible a las condiciones específicas de procesos económicos y políticos que son también distintos. Sin embargo, como porcentaje del PIB, se observa que en los países desarrollados, a excepción de Japón, la carga fiscal tiende a igualarse, aunque a nivel de la estructura tributaria persisten diferencias importantes. (I. Gough: 1977).

En el caso de México, puede observarse que éste cuenta con una estructura tributaria que se caracteriza por su inequidad e

inflexibilidad, derivada de las fuerzas y motivaciones políticas que la han ido conformando.

Inmediatamente después de la revolución de 1910-1917, se introdujeron un conjunto de impuestos específicos y trató de dársele al sistema tributario un mayor grado de modernidad. En 1921, se introdujo el impuesto sobre la renta y en 1929 se unificaron los impuestos al comercio exterior. Sin embargo, las reformas introducidas no tuvieron capacidad para transformar completamente al sistema tributario, debido a que creció el número de impuestos específicos, lo que redundó en una estructura tributaria predominantemente basada en los impuestos indirectos. Hasta antes de 1946, puede decirse que la mayor parte del establecimiento de impuestos no pretendían ir más allá del objetivo de aumentar el ingreso público. En los años veintes y treintas ya habían sido decretadas algunas elevaciones a las tarifas arancelarias, que además de fines recaudatorios buscaban aumentar el grado de protección de la moneda y la industria nacionales, aunque debe reconocerse que esta situación no era lo general.

A principios de la cuarta década, se declaró explícitamente que el principal objetivo de la política estatal era alcanzar la industrialización del país lo más rápidamente que fuera posible. La favorable conyuntura internacional permitió que durante la segunda guerra mundial creciera el producto interno y prosperaran las empresas privadas industriales. En 1941 fue creada una agrupación industrial (CANACINTRA) que comenzó a presionar para que el gobierno ampliara el número de instrumentos de la política

de fomento industrial. La política de industrialización ha inducido el uso masivo de las franquicias fiscales, para el apoyo a la formación de capital privado y la protección a la industria nacional de la competencia externa.

Además del sacrificio fiscal que ha significado la realización de esta política, lo trascendente es que a través de ella las distintas fracciones del capital han podido consolidarse económicamente, con lo cual han adquirido un alto poder de negociación de la política económica con el gobierno. Lo anterior en la práctica se ha traducido en la incapacidad del Estado para aumentar de manera sustancial sus ingresos tributarios como proporción del PIB.

Algunos autores (E.V.K. Fitzgerald: 1978 (b), p. 23) han destacado que el grupo gobernante no supo aprovechar la coyuntura que le ofreció la derrota definitiva de la oligarquía terrateniente (reforma agraria de Cárdenas), la precaria capacidad de respuesta política que tenía el capital extranjero después de la expropiación petrolera y la ausencia de una burguesía económicamente fuerte. Esto significó que una vez terminada la guerra, la burguesía creció cualitativa y cuantitativamente, retornó el capital externo y, así, disminuyó la autonomía relativa del Estado para establecer un sistema tributario con un alto grado de flexibilidad, que permitiera cambiar su fisonomía y estructura según fuese requerido por la política de gasto y el desarrollo económico.

Después de la segunda guerra mundial, la economía nacional empezó a sentir los efectos desfavorables de la reanudación de la competencia internacional y el ritmo de crecimiento del producto

industrial comenzó a disminuir. Además el déficit del sector público amenazaba con hacer más grandes las presiones sobre el nivel general de precios, por lo cual se hacía obligada la implementación de una reforma tributaria para elevar los ingresos del gobierno. Esta reforma se implantó en el período 1947-1949 y estuvo orientada a lograr cambios en los tres planos siguientes: a) en el aparato de la administración hacendaria; b) en la coordinación tributaria entre los poderes federal, estatal y municipal; y c) en el sistema fiscal federal. A nivel de la estructura tributaria pueden señalarse como reformas importantes las siguientes: i) supresión del impuesto del timbre de compraventa y la creación del impuesto sobre ingresos mercantiles, ii) creación del impuesto sobre utilidades excedentes, para beneficios mayores del 15% del capital que los originaba; iii) un nuevo arancel con doble tasa: cuota específica y cuota ad-valorem y iv) establecimiento de la sobretasa adicional del 15% al impuesto de exportación (I.M. de Navarrete: 1973, pp. 48-49).

Las modificaciones tributarias arrojaron como consecuencia un aumento importante en los ingresos ordinarios y en 1948-49 y 1950 el déficit presupuestal no sólo desapareció, sino que presentó un significativo superávit. Esta nivelación entre ingresos y gastos presupuestales era el resultado de una política deliberada del gobierno alemán, que ha dado pie para que algunos estudiosos de las finanzas públicas traten de encontrar las raíces de la política estabilizadora en este período.

Después de las reformas de 1947-1949 sobresalieron dos tendencias en el comportamiento de los ingresos y gastos presupuestales.

dencias: 1) la disminución de la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior; y 2) la utilización creciente de los instrumentos tributarios no sólo con fines recaudatorios, sino además como medio adicional para alentar las actividades industriales (R. Izquierdo: 1973). Además, después de la guerra, los ingresos tributarios crecieron más rápido que el ingreso nacional, debido a la inherente progresividad de las escalas, mientras que los ingresos derivados de la imposición indirecta comenzaron a declinar por el proceso de sustitución de importaciones (E.U.V. Fitzgerald: 1978 (b), p. 10).

En los primeros años (1951-1956) de la década de los cincuenta, el gobierno realizó un conjunto de acciones, entre las cuales sobresalen tres fundamentalmente: 1) se establecen medidas para aumentar el impuesto sobre la renta; 2) aumentan las medidas de fomento industrial (1955); 3) el Estado conviene (1955) con el sector bancario-industrial que el sector público habrá de financiar parte de sus gastos mediante la elevación de los requisitos de encaje legal al sistema bancario y el uso del ahorro externo; y 4) se introduce una revisión general a las fracciones arancelarias (1956).

Estas medidas tenían la finalidad de simplificar el sistema tributario federal y aumentar la capacidad del Estado para orientar de manera más selectiva el proceso de inversión industrial. Este último objetivo se reflejó en las concesiones fiscales que el gobierno ofreció al sector industrial, a través de la ley de industrias nuevas y necesarias de 1955, consistentes en ga-

rantizar exenciones sobre derechos de importación, impuestos sobre la renta, impuestos del timbre y el impuesto a las exportaciones. Se ha llegado a la conclusión (I.M. de Navarrete: 1957) de que el proceso de inversión acelerada se hubiera desarrollado de todas formas, sin necesidad de ofrecer franquicias fiscales; para la consolidación de la industria en México hubiera bastado con el sistema de protección.

A pesar de las políticas de estabilización que habían sido adoptadas desde 1954-1955, las ingentes e impostergables necesidades de gasto público hicieron que desde 1957 apareciera una tendencia al déficit crónico del sector público. Esta situación fue agravada cuando, en 1959-1961, la recesión en Estados Unidos afectó negativamente el ritmo de crecimiento de la economía mexicana y de la inversión privada. Las facilidades otorgadas (1955) para el crecimiento del sistema bancario se tradujeron en elevadas tasas pasivas de interés y un alto grado de liquidez de los pasivos, lo que de hecho actuó como un freno para el desarrollo del mercado de capitales y el Estado no pudo contar con este último como fuente de financiamiento. Por tanto, quedaba el camino de la reforma tributaria y el endeudamiento externo.

En la administración de López Mateos se propuso una reforma tributaria que en esencia consistía en globalizar el ingreso proveniente de distintas fuentes y abolir el anonimato de los poseedores de activos. Asimismo, se tenía como objetivo aumentar la relación ingresos tributarios/PIB del 8% en 1960, a 12% en 1965 y 16% en 1970. (E.V.K. Fitzgerald: 1978, (b), p. 11). Esta propuesta en-

contró gran oposición y sólo fue posible introducir (1962-1964) modificaciones que tuvieron como resultados sobresalientes lo siguiente: a) gravó de manera limitada los ingresos provenientes de los intereses, rendimientos de activos financieros, rentas y dividendos del capital; b) creó nuevos métodos para depreciar más rápidamente las nuevas inversiones (L. Solís: 1972, p. 105); c) elevó las tarifas y la progresividad del impuesto a los productos del trabajo en los tramos bajos e intermedios, mientras que redujo la tarifa del 50 al 35% para los niveles altos; d) las ganancias de capital comenzaron a ser gravadas de manera más bien simbólica, debido a que las tasas guardaban relación sólo con el rendimiento y no con el ingreso de los propietarios; y e) se suprimió el impuesto sobre utilidades excedentés y se derogó el impuesto sobre legados y herencias (I.M. de Navarrete: 1973, p. 49). Las modificaciones buscaban alentar el ahorro y la inversión privados, para lo cual no debían gravarse los ingresos derivados de la propiedad de capital.

Los hechos anteriores muestran que la política de estabilización y de fomento a la acumulación privada no se había implantado como un acto unilateral del grupo en el poder, sino que obedecía a una concertación con el grupo bancario-industrial, donde este ya tenía una gran capacidad económica y política para imponer al Estado sus propuestas de política económica. El financiamiento del déficit público con fondos provenientes del encaje legal requería del desarrollo del sistema bancario y el aumento de la captación. Esto implicaba estimular el proceso de inversión y de gene-

ración voluntaria de ahorro privado.

La propuesta inicial de reforma tributaria de López Mateos no sólo fue inviable, sino además produjo una reacción de la burguesía para obligar al Estado a elevar los ingresos tributarios sin aumentar los gravámenes al capital. El crecimiento del gasto público debía ser mantenido bajo estricto control; los ingresos tributarios provendrían de la imposición indirecta y, en todo caso, de los esfuerzos del trabajo; las empresas públicas debían alentar la inversión privada y evitar presiones inflacionarias, mediante una estable política de precios y tarifas. Bajo estas restricciones, la única posibilidad de financiar el déficit público era vía el endeudamiento, con lo cual la dependencia del Estado respecto al grupo financiero aumentó.

En 1965 se introdujo una reforma tributaria que consistió en fusionar el sistema cedular en el impuesto global sobre la renta, sin embargo, esta reforma incluyó un artículo transitorio por el cual se establecía que los ingresos derivados de intereses, rentas y dividendos no estaban sujetos a la globalización (L. Solís: 1972, p. 110). De esta manera, durante la década de los sesenta si bien aumentaron los ingresos públicos provenientes de la imposición a los ingresos, esto debe atribuirse al acentuamiento de la tendencia a elevar la carga fiscal a los productos del trabajo.

Carga tributaria del impuesto sobre la renta.

| Años | Total ^{1/} | Trabajo ^{2/} | Capital ^{3/} |
|------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1950 | 1.9 | - | - |
| 1958 | 2.5 | 1.7 | 0.6 |
| 1962 | 2.9 | 2.5 | 0.7 |
| 1964 | 3.6 | 3.0 | 0.7 |
| 1965 | 3.9 | 3.3 | 0.5 |
| 1966 | 3.5 | 3.2 | 0.2 |
| 1967 | 3.7 | 3.3 | 0.9 |

1) Recaudación total del ISR (incluyendo el impuesto a las utilidades de las empresas dividido entre el ingreso de los factores productivos).

2) Recaudación de impuestos a los productos del trabajo entre los ingresos del factor trabajo a precios del empleador.

3) Recaudación de impuestos a los productos de capital dividido por el superávit de operación neto de impuestos indirectos.

Fuente: P. J. Alejo: 1974, p. 92.

Los magros ingresos impositivos y el deterioro financiero de las empresas estatales, originado por el estancamiento de los precios y tarifas públicas, trataron de ser contrabalanceados con un nivel extremadamente bajo de gasto de inversión, lo cual no tuvo los resultados esperados, ya que a finales de la década de los sesenta el déficit del sector público continuaba creciendo.

La escasez de inversión pública en el sector primario y la relativa saturación del proceso de sustitución de importaciones tuvieron efectos negativos sobre el ritmo de crecimiento del PIB y la balanza comercial. La reanimación de la actividad económica y la necesidad de atemperar los conflictos sociales, que eran cada vez más explosivos, plantearon la necesidad de aumentar el gasto

público y adecuar el sistema tributario para disminuir las notables desigualdades de ingreso entre la población.

En 1970 se anunció la intención de reformular la política tributaria y fue desempolvado el viejo proyecto de López Mateos. La globalización del ingreso y la abolición de anonimato de los poseedores de riqueza con fines tributarios eran necesarios para acrecentar el ingreso corriente del Estado y disminuir las disparidades en el ingreso. Sin embargo, en 1971 la recesión económica y la contracción de la inversión privada obligó a postergar una vez más las reformas tributarias. Aparentemente, el grupo financiero no quería que el Estado aumentara su independencia para determinar la política de gasto: la reforma tributaria propuesta no tendría lugar y a cambio se aceptó la elevación de los requisitos de encaje. Las adecuaciones tributarias de 1971 y 1972 fueron secundarias.

En 1971 se establecieron los certificados de devolución de impuestos que tenían como principales objetivos alentar y darle mayor competitividad a las exportaciones de manufacturas. En 1972 y 1973 fueron decretadas nuevas modificaciones tributarias. Se estableció una adecuación al impuesto sobre la renta, mediante la cual los dividendos continuaron siendo gravados con tarifas del 15 al 20%; con acumulación optativa del 50% de los mismos para quienes no causan impuesto sobre el ingreso global y con exención total del impuesto cuando fueran reinvertidos. Además, fue ampliada la base gravable para las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles urbanos. Una modificación importante fue la ele-

vacación de la tasa general del impuesto sobre ingresos mercantiles, la cual pasó del 3 al 4%, así como el aumento de la tasa del impuesto sobre tabacos labrados que alcanzó hasta un 200% sobre el precio de fábrica (I.M. de Navarrete: 1973, p. 52)

| Ingresos del Gobierno Federal | | | | | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| (% del PIB) | | | | | |
| | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1975 |
| Imposición directa | 1.7 | 3.1 | 3.0 | 3.9 | 5.0 |
| Imposición indirecta | 4.0 | 3.3 | 2.9 | 2.9 | 4.1 |
| Otros ingresos | 0.6 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.2 |
| Total | 6.5 | 7.7 | 7.2 | 8.1 | 10.3 |

Fuente: E.V.K. Fitzgerald: 1978, p. 12.

El aumento del ingreso tributario directo en gran medida proviene de una aplicación más rigurosa de los gravámenes, del incremento de la carga fiscal a las remuneraciones al trabajo y del efecto inflacionario sobre las escalas nominales, más que de un aumento de la carga fiscal sobre los ingresos del capital, lo que dejó intacto el problema de la desigualdad en la distribución del producto.

No obstante que el Estado anunció su pretensión de disminuir el grado de protección efectiva a la industria para aumentar la exportaciones de manufacturas, la revisión del sistema arancelario (1971-1973) resultó anodina, ya que permaneció aproximadamente igual el número de fracciones y el sacrificio fiscal de fomento

aún cuando proporcionalmente declinó no dejó de ser importante.

Participación del sacrificio fiscal en los ingresos
tributarios del gobierno federal (nivel bruto)
(Millones de pesos)

| Años | Ingresos tributarios (1) | Sacrificio fiscal (2) | Participación (3=2/1) |
|------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1970 | 36 624.4 | 3 797.0 | 10.4 |
| 1971 | 40 057.4 | 3 776.6 | 9.4 |
| 1972 | 47 445.8 | 3 661.8 | 7.7 |
| 1973 | 62 494.7 | 4 555.5 | 7.3 |
| 1974 | 91 238.7 | 7 125.8 | 7.8 |
| 1975 | 124 701.4 | 10 321.7 | 8.3 |
| 1976 | 154 796.7 | 9 334.7 | 6.0 |

Fuente: Información sobre los ingresos gubernamentales
SoPoPo, 1978. Cuadro V.I.

En suma, puede decirse que la evolución del sistema tributario ha tendido a modernizarse en el sentido de que la imposición directa adquiere cada vez más importancia. Sin embargo, la estructura tributaria se caracteriza por su alto grado de regresividad y su inflexibilidad para servir de instrumento contrarrestante del ciclo económico. La elevación del ingreso ordinario a que han dado lugar las diversas reformas no han sido suficientes para cubrir el creciente gasto del sector público.

Por su parte, la política de gasto público se ha orientado a servir de apoyo directo al logro de los objetivos estratégicos de

la política económica y, en menor medida, a evitar estrangulamientos productivos de corto plazo. El nivel y la estructura del gasto público reflejan tanto las prioridades del desarrollo económico (F.J. Alejo: 1974), como la correlación de fuerzas políticas que las definen. Desde 1940, se observó un cambio de énfasis en la orientación de la política económica global, debido a que en el período que va de 1920 a 1940, primero se buscó la creación de las instituciones monetario-financieras, para lograr la dirección estatal en esta actividad, y después se introdujeron reformas estructurales en el plano de la propiedad, de la producción (J. Ayala: 1980) y de las relaciones políticas entre los distintos grupos de interés económico y social. Con la llegada de Avila Camacho al poder se establece como objetivo general y prioritario la industrialización.

La debilidad de la estructura productiva planteó como necesario que el Estado, surgido de la revolución, operara desde un principio como una gran máquina para producir fuerzas productivas y mercancías y, además, que actuara para extender las relaciones sociales de producción (R. Cordera: 1979), p. 14), lo cual hizo obligado modificar la estructura de los gastos presupuestarios. Desde 1920, las asignaciones presupuestarias con fines económicos y sociales aumentaron su importancia relativa dentro del gasto total y del 22.8% en 1921 pasaron al 38.2% en 1934. Esta tendencia ascendente del gasto en fomento económico y social, comienza a darle una nueva fisonomía al Estado mexicano. Cuando Cárdenas asume el poder, no queda duda de que las funciones

del Estado no podían ser limitadas al retringido campo de normar las relaciones entre las clases sociales: el Estado intenta tomar la dirección del proceso de acumulación que se expresa en el interés por desarrollar los sectores productivos estratégicos y ejercer el dominio sobre las modalidades de la propiedad.

La política general de industrialización, que se implantó en México desde 1940, le fijó objetivos precisos a la política de gasto público: apoyar la acumulación de capital privado en el sector industrial. Esto significó que, además de las reformas estructurales, era necesario construir una infraestructura de capital social básico que permitiera la integración del territorio nacional, el aprovechamiento de los recursos productivos y la elevación de la productividad de la economía (F.J. Alejo: 1974, p. 65). Por ésto, en la cuarta década, el Estado mantuvo un alto nivel de inversión, alcanzando el 49.5% del total.

Bajo la política de industrialización durante los años cuarentas la inversión pública en el sector agropecuario cobró una gran importancia, absorbiendo cerca del 20% del total del gasto estatal de capital, en tanto que del monto canalizado hacia el sector industrial el 95% correspondió a petróleo y electricidad y, en menor medida, a la producción de acero. Es en este período cuando la acumulación de capital registra las tasas de crecimiento (11.0%) más altas. Además, a partir de la llegada de Avila Camacho se observó la aparición de una tendencia ascendente en la participación relativa de la inversión bruta fija total en el PIB; de 7.3% en 1939 pasó a 14.3% en 1950. Algunos autores (J.M. Vincent:

1977, pp. 15-16) señalan que el Estado actúa en el plano económico para dar los impulsos iniciales a la producción de plusvalía, mediante la creación de la infraestructura y los circuitos de circulación de mercancías.

La inversión del sector público inicialmente (1940-1958) fue concentrada en la infraestructura agrícola y carreteras, lo cual trajo como resultado la elevación de la productividad de la economía y, por tanto, de la tasa de utilidades. Desde Avila Cama cho la inversión pública de fomento agrícola fue canalizada preferentemente hacia los predios no ejidales (C. Reynolds: 1973, p. 178), con lo cual aumentó la superficie bajo riego.

Riego de tierras por período presidencial
(Miles)

| Período | Has. Regadas | Has. Regadas (acumuladas) | Variación porcentual respecto al período anterior |
|---------|--------------|---------------------------|---|
| 1930-32 | 50 | 50 | -- |
| 1932-34 | 91 | 141 | 182.0 |
| 1934-40 | 118 | 259 | 83.7 |
| 1940-46 | 549 | 808 | 212.0 |
| 1946-52 | 626 | 1 434 | 77.0 |
| 1952-58 | 748 | 2 182 | 52.0 |
| 1958-64 | 251 | 2 433 | 11.0 |

Fuente: Adolfo Orive Alba. La irrigación en México. Ed. Grijalbo, México, 1970, pp. 75-76. Citado en J. W. Wilkie: 1978, p. 230.

El reparto de tierras que se hizo durante el Cardenismo normalmente es interpretado como el reflejo de la derrota del proyecto de desarrollo agrícola tipo "farmer" propuesto por el grupo callista. Sin embargo, la realización de la reforma agraria en el centro y el apoyo decidido al desarrollo capitalista de la agricultura en el norte y noroeste probablemente fueron el resultado de un acuerdo político, negociado un poco antes de la llegada de Cárdenas al poder entre los grupos callistas y agrarista.

La política de reparto agrario en la práctica actuó como un medio para que la burguesía agraria reorientara sus capitales, primero, hacia la compra de bienes urbanos y, después, a apoyar la expansión de la industria ligera (Vid. J. W. Wilkie: 1978, p. 310). La contracción de la inversión privada en el sector agrícola ocurría durante el período cardenista, no afectó negativamente el crecimiento de los rendimientos y del producto de este sector, debido a que el Estado actuó compensatoriamente y orientó de manera masiva el gasto público al desarrollo de grandes obras de irrigación y de un amplio sistema de caminos.

Además, la reforma agraria dio una inconmensurable aportación a la estabilidad política del sistema, ya que desde Cárdenas hasta fines de los sesentas virtualmente no hubo movilizaciones sociales que el Estado fuera incapaz de manipular o controlar con relativa facilidad. Asimismo, permitió la retención en el campo de una importante proporción de la fuerza de trabajo, lo que contribuyó a evitar que en las zonas urbanas el desempleo adquiriera proporciones excesivamente altas.

El aumento del gasto público en este tipo de fomento económico, en especial durante los últimos años de Alemán, permitió entre otras cosas la unión de los mercados nacional y externo, abrir nuevas tierras al cultivo y la creación de economías de escala (C. Reynolds: 1973, p. 313). Así, la política de inversión pública en el sector agropecuario trajo como consecuencia la elevación de los rendimientos agrícolas, lo que aunado a la constante incorporación de nuevas tierras a la producción se tradujo en un sorprendentemente alto ritmo de crecimiento en la oferta de ese sector. Esto fue particularmente evidente en la década de los cincuentas y principios de los sesentas.

Por su parte, el aumento de la oferta agrícola tuvo efectos de primera importancia a nivel de la economía en su conjunto, ya que la consecuencia más inmediata fue la desvalorización de la fuerza de trabajo y, por tanto, el alza de las tasas de utilidades en los demás sectores de actividad, en especial en el sector industrial. Además de la orientación anterior, la política de industrialización desde 1950 obligó al Estado a canalizar casi un tercio de los fondos públicos de inversión al impulso del proceso de sustitución de importaciones, mediante el apoyo al desarrollo del petróleo, la electricidad, el acero y los ferrocarriles, entre otros.

En términos generales puede decirse que durante el período 1940-1958, el Estado orientó su política a reasignar el capital en los distintos sectores productivos, estableciendo como prioritario al sector industrial. La contracción de la inversión privada

resultante de la reforma agraria fue compensada por un aumento del gasto público, lo cual incrementó la tasa de rentabilidad en los predios irrigados y bien comunicados y, con ésto, reanimó el proceso de inversión. El gasto público de capital en el sector industrial estuvo encaminado a garantizar la oferta de bienes y servicios estratégicos y necesarios para la sustitución de importaciones.

Al lograr altas tasas de crecimiento de la inversión privada en todos los sectores productivos, la política de gasto público constituyó la base material para el inicio de una etapa de estabilidad de precios. Algunos autores (T. King: 1970 y C. Reynolds: 1973) destacan que la creación de la infraestructura económica general, por parte del Estado, fomentó una acelerada formación de capital durante 1940-1958, que al generar capacidad productiva excedente en todos los sectores permitió, en los años sesentas, aumentar el volumen del producto sin provocar presiones inflacionarias.

Tasa de crecimiento de la inversión

| Periodo | Inversión fija bruta (a precios de 1960) | | Total |
|-----------|--|-------------------|-------|
| | Inversión privada | Inversión pública | |
| 1940-46 | 19.2 | 9.9 | 16.9 |
| 1946-52 | 6.8 | 6.3 | 6.6 |
| 1952-1958 | 4.9 | 1.5 | 4.9 |

Fuente: Banco de México: 1978.

A fines de la década de los cincuentas se registró una disminución en el ritmo de crecimiento de la inversión fija bruta total, como resultado aparente del agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones y de la decisión estatal de adoptar una política de inversiones más cauta. Sin embargo, a causa de la rápida acumulación de capital del período previo se amplió y modificó la estructura de la producción, lo cual trajo nuevas tareas al sector público entre las que destacó la necesidad de profundizar la sustitución de importaciones, a través de la política de integración industrial.

Por su parte, el gasto social del Estado primero había registrado una disminución paulatina para, después, revertir tal tendencia: de representar el 19.7% del gasto total en 1940 bajó hasta el 11.2% en 1952 y, a partir de aquí, inició su recuperación alcanzando el 16.4% en 1958. Las movilizaciones sociales de este último año hicieron necesario que el Estado reforzara los mecanismos de control político, mediante el aumento de las asignaciones sociales.

Así, López Mateos inició su mandato presidencial en medio de la multiplicación de las necesidades de gasto público, cuya realización se hacía particularmente urgente sobre todo al considerar que en ese momento existía un panorama recesivo, que tenía sus principales fuentes en la declinación de la actividad económica en Estados Unidos y el aparente agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones. Además, el claro predominio de las empresas extranjeras en el sector manufacturero de la economía mexicana,

orilló a los empresarios nacionales a exigir del Estado un mayor control sobre las primeras a fin de evitar que éstos fueran excluidos del proceso de acumulación en los sectores más rentables. De esta manera, el Estado tuvo que adoptar una política de mexicana- nización que en términos de gasto público significó aumentar la inversión para lograr la incorporación de procesos productivos al área estatal.

La política de industrialización continuó vigente bajo la modalidad de la integración y la mexicanización de la industria, por lo que a partir de López Mateos aumenta el volumen de gasto de capital y la estructura de la inversión pública experimenta una modificación, en la que adquieren mayor importancia las asignaciones canalizadas al sector industrial en detrimento del gasto en el sector agrícola. Es necesario advertir que el mayor volumen de recursos de inversión estatal en la industria significó el aumento del número de empresas públicas.

**Estructura de la inversión fija bruta
por sector institucional.
(porcientos)**

| Período | Inversión pública a/ | Inversión privada | Total |
|----------|----------------------|-------------------|-------|
| 1940-46 | 52.9 | 47.1 | 100.0 |
| 1946-52 | 40.8 | 59.2 | 100.0 |
| 1952-58 | 32.0 | 68.0 | 100.0 |
| 1958-64 | 37.1 | 62.9 | 100.0 |
| 1965-70* | 33.9 | 66.1 | 100.0 |
| 1970-76 | 36.8 | 63.2 | 100.0 |

a/ Inversión autorizada

* A partir de 1965 se consideran las cifras de inversión realizada.

Fuente: Banco de México: 1978.

La modificación de la estructura de la inversión pública significó que cerca del 40% del gasto de capital estatal total se destinara al fomento del sector industrial, del cual aproximadamente más de tres cuartas partes fueron canalizados hacia el apoyo de la expansión de la producción petrolera, petroquímica, electricidad y siderurgia, cuya importancia estratégica no es necesario destacar. Por su parte, los gastos sociales también experimentaron una sensible elevación en su participación relativa pasando del 15.4% en 1950-60 a 24.9% en la siguiente década, en tanto que el gasto de capital en los sectores agropecuario y de comunicaciones y transportes disminuyó drásticamente.

Los resultados de esta recomposición del gasto se presentaron en el segundo lustro de los sesentas: por una parte, a pesar del gran dinamismo de la inversión fija su volumen resultó insuficiente para disminuir el desempleo en las ciudades, con lo que aumentaron las demandas sociales, y, por otra parte, a la disminución de las asignaciones relativas de gasto público al sector agrícola se sumó el efecto desfavorable de la política de control de precios de los cultivos básicos, con lo que se provocó la caída de los rendimientos y el producto agrícola y, con esto, se acentuó el deterioro de la calidad de vida de los campesinos minifundistas.

Al beneficiar directamente al sector industrial con el desarrollo de las industrias pesada y de insumos básicos, la recomposición de la inversión pública, bajo un programa de política estabilizadora, confirmó que la tendencia al predominio del grupo financiero en la economía mexicana no sólo prevalecía, sino que apa-

rentemente estaba aún más consolidada. Al aceptar estos cambios en la política económica, el Estado perdió autonomía relativa y con esto se puso en peligro la existencia misma del sistema en su conjunto. La aparición a principios de los años setentas de un conjunto de "estrangulamientos" productivos, "deficiencias" económicas y desequilibrios sociales y regionales, así como de movilizaciones políticas fueron indicios inequívocos de la presencia de una crisis estructural del sistema.

La defensa del sistema en su conjunto implicaba sobreponer el interés universal capitalista al mesquino interés particular del grupo bancario y financiero, para lograrlo el Estado requería de condiciones económicas y políticas que le permitieran acceder a un mayor grado de autonomía relativa. Una importante acción del Estado en tal sentido fue el aumento y la recomposición de la inversión pública, con el objeto de recuperar su papel de líder en la acumulación. Esto se hizo mediante un mayor equilibrio de las asignaciones presupuestales, bajo el planteamiento de lograr un "desarrollo compartido".

La presencia (1971) de faltantes en la oferta de algunas ramas productivas tales como petróleo, electricidad, fertilizantes, acero y minerales obligaron al Estado, ante la contracción de la inversión privada, a aumentar el gasto público de fomento económico. Además, se decidió dar una mayor participación en el total al gasto de capital canalizado al sector agrícola y dismi-

nuir, mínimamente por cierto, la de la inversión industrial. Además, resultaba necesario políticamente aumentar las asignaciones al gasto social.

Estructura del Gasto Público

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Económico | 57.8 | 57.9 | 60.2 | 59.3 | 62.2 | 57.1 |
| Social | 24.7 | 25.4 | 21.9 | 23.2 | 21.3 | 23.5 |
| Administración | 17.5 | 16.7 | 17.8 | 17.5 | 16.6 | 19.4 |
| T o t a l | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Información Económica y Social Básica, S.P.P., 1977.

El aumento del gasto público era una decisión que formaba parte de un intento global para reformular la política económica y superar, así, los obstáculos a la acumulación que el modelo estabilizador había generado. Se planteaba la subordinación de las distintas áreas de política económica al movimiento de la política de gasto. Sin embargo, el excesivo grado de independencia y la búsqueda de sus propios objetivos impidieron que la política financiera quedara subordinada cabalmente a los requerimientos de gasto público (Cfr. C. Velasco: 1979, p. 445).

Las inversiones públicas fueron canalizadas hacia el apoyo del crecimiento de la oferta de alimentos agrícolas y al desarrollo de importantes proyectos en acero, petroquímica, exploración petrolera, equipo de transporte y carreteras vecinales; sólo en

el sector industrial se observó un significativo aumento de la inversión pública, la cual pasó de 0.6% como proporción del PIB en 1940-49 al 3.1% en 1973-76 (E.V.K. Fitzgerald: 1978 (b), p.7).

El aumento de la inversión pública significó el crecimiento numérico de las agencias estatales, las cuales pasaron de 84 en 1970 a 845 en 1976 (R. Villarreal y R. Villarreal: 1977, p.86). La ampliación del número de empresas públicas le dió un mayor peso económico al Estado para negociar internamente, con el capital privado, la orientación de la política económica. Sin embargo, por el alto contenido importado de la inversión en México y el estancamiento relativo de las exportaciones desde 1971, el crecimiento del ritmo de acumulación pública se convirtió en un factor desestabilizante del sector externo y agregó presiones sobre la paridad cambiaria, lo cual determinó la contratación de deuda externa a niveles cada vez más altos. Este último elemento habría de actuar a fines de 1976 como un limitante poderoso para determinar internamente la política económica.

A causa del aumento de la productividad y del mayor número de empresas, los ingresos corrientes del sector paraestatal han crecido constantemente desde 1960, en especial durante 1970-76, sin embargo esto no se ha traducido en un fortalecimiento de la capacidad para aumentar el ahorro corriente.

Cuenta consolidada de los organismos y empresas

sujetos a control presupuestal*

(Proporción del PIB)

| | 1960-68 | 1969-72 | 1973-76 |
|-------------------|---------|---------|---------|
| Ingreso corriente | 9.4 | 10.4 | 12.8 |
| Gasto corriente | 7.7 | 8.7 | 11.8 |
| Ahorro corriente | 1.7 | 1.3 | 1.0 |
| Inversión fija | 2.9 | 2.7 | 4.2 |
| Déficit | 1.2 | 1.4 | 3.2 |

En gran medida, la pérdida de capacidad para generar excedente obedece a la política de estabilización de precios y tarifas públicos adoptada desde 1958, mediante la cual se trataba de disminuir las presiones sobre el nivel general de precios.

Por otra parte, la política de integración industrial implantada desde López Mateos exigió del Estado el fomento directo a la acumulación capitalista, mediante la creación o la expansión de eslabones productivos estratégicos que quedaron incorporados al sector público. A principios de los sesentas, lo anterior significó la nacionalización de las compañías eléctricas, el desarrollo de la industria petroquímica básica, la adquisición de empresas mineras y productoras de maquinaria y equipo. En el caso de las corporaciones estatales ya establecidas, la política de integración industrial tenía que materializarse en la expansión física de la planta productiva.

* Fuente: E.V.K. Fitzgerald: 1978 (b), p. 18.

Esta política demandó recursos adicionales para gastos de capital, por lo que durante el período de López Mateos aumentó la participación relativa de la inversión pública en el total. Sin embargo, la lógica de la política estabilizadora aconsejaba la restricción del gasto público; por esto a fines de los sesentas la inversión fija del sector paraestatal experimentó una contracción.

De esta manera, el aumento de la inversión pública en el período 1958-64 se canalizó preferentemente a la diversificación del aparato productivo estatal bajo el criterio de la integración; en el período 1964-70, la política de inversión aparentemente se orientó en la primera fase a concluir los programas de integración iniciados en el régimen anterior y, después, a ampliar la capacidad productiva del sector estatal. La reducción de la inversión fija de las empresas públicas en 1969-72 vino a agudizar los "rezagos" productivos en distintas áreas, por lo que en el período siguiente (1973-1976) hubo necesidad de aumentar el gasto de capital para superar tales "estrangulamientos".

En suma, a pesar del continuo crecimiento de los ingresos corrientes y del movimiento errático de la inversión fija, durante todo el período de 1960-76 el déficit del sector paraestatal no experimentó perturbaciones en su tendencia ascendente, lo cual es el resultado de una sistemática transferencia del excedente económico estatal al capital privado, mediante una políti-

ca de precios y tarifas subsidiados. Un estudio muestra que en 1960-70 sólo tres empresas (PEMEX, CFE, FFCC) transfirieron 24 645 millones de pesos al sector privado a través del mecanismo de precios (Citado por R. Villarreal: 1977, p. 107). Si se toma en consideración al conjunto del sector público, los subsidios al sector privado alcanzan una proporción bastante mayor. Se calcula que el conjunto de organismos y empresas públicas han transferido al sector privado, mediante precios subsidiados, cantidades crecientes de excedente económico, las cuales en promedio han pasado como proporción del PIB del 3.5% anual en 1969-72 al 5.3% en 1973-76 (E.V.K. Fitzgerald: 1978(b), p. 19).

Este déficit originado en el sector paraestatal por la política de precios bajos es el que explica una proporción creciente del desequilibrio de las finanzas del sector público en su conjunto. La crisis financiera del sector paraestatal, a principios de los setentas obligó al gobierno federal a otorgar un monto cada vez mayor de transferencias corrientes y de capital, con el objeto de que las empresas y organismos públicos pudieran expandir su capacidad productiva y superar, así, los rezagos productivos. Los 'apoyos' al sector paraestatal en promedio llegaron a representar el 60% del déficit del gobierno federal en 1970-1976 (C. Tello: 1979, p. 200).

Subsidios y ahorro corriente del sector público
(porcentaje del PIB)

| | 1960-68 | 1969-72 | 1973-76 |
|--|---------|---------|---------|
| Ahorro corriente antes de subsidios: | | | |
| - Gobierno federal | 3.6 | 3.4 | 4.1 |
| - Org. y empresas * | -0.6 | -0.5 | -2.2 |
| Ahorro corriente después de subsidios: | | | |
| - Gobierno federal | 1.3 | 1.6 | 0.9 |
| - Org. y empresas * | 1.7 | 1.3 | 1.0 |

* Se refiere a organismos y empresas sujetos a control presupuestal.

Fuente: E.V.K. Fitzgerald: 1978 (b), p. 19.

Las políticas tributaria y de gasto fueron subordinadas a los objetivos de la industrialización bajo su modalidad estabilizadora. Por una parte, el ingreso corriente del gobierno federal no pudo ser aumentado sustancialmente por la oposición del gran capital, en especial el bancario, al establecimiento de una reforma fiscal integral; además, las empresas públicas fueron incapaces de sostener su nivel relativo de ahorro, debido a la decisión de mantener la inflexibilidad de la estructura de precios y tarifas públicos, por el temor a los impactos inflacionarios y las protestas políticas. Por otra parte, el gasto público siguió la senda de la restricción no obstante que la política de integración exigía un gasto de capital mucho mayor del realizado en los sesentas; el resultado de esto fue que el Estado no amplió

suficientemente la capacidad productiva en algunas áreas económicas, obstaculizando con esto la continuidad de la acumulación de capital, la cual a principios de los setentas comenzaba a ser amenazada por el deterioro de los mecanismos de control político.

Así, la política de gasto público más que obedecer al "estilo personal de gobierno", como lo pretenden algunos teóricos (E. Anguiano R.: 1977: p, 114), forma parte de una política económica más global, que es determinada por la correlación de fuerzas en el plano político, y responde a los requerimientos de la acumulación de capital. Cuando es estructurado a partir de intereses corporativos particulares, como en la etapa estabilizadora, el gasto público se torna disfuncional a la acumulación capitalista dentro de una perspectiva de largo plazo.

De lo señalado hasta aquí es posible destacar tres hechos importantes: 1) el gasto público ha sido estructurado bajo el criterio de fomentar la acumulación privada: a) durante 1940-58 el gasto estuvo orientado a elevar la productividad del sector agrícola, lo que desvalorizó al capital variable y aumentó la rentabilidad del capital; b) en 1958-71 el gasto público se orientó a apoyar el crecimiento integral del sector industrial, mediante la recomposición de la estructura de la inversión pública a favor de la diversificación vertical del aparato productivo industrial, en detrimento del fomento al desarrollo del sector agrícola. En esta etapa comienzan a aumentar las transferencias

corrientes y de capital del gobierno federal a fin de que las em-
presas paraestatales no reajustaran al alza sus precios y tari-
fas y, con esto, evitaran impactos inflacionarios; c) el lento
crecimiento de la inversión pública del período previo había oca-
sionado la aparición de estrangulamientos productivos que consti-
tufan una fuente de désquilibrios internos y externos y obstacu-
lizaban la acumulación, por lo que en 1972-76 hubo que aumentar
y reestructurar el gasto público para recuperar la legitimidad po-
lítica del sistema y restablecer las condiciones de rentabilidad;

2) los ingresos tributarios y el ingreso corriente de las empre-
sas paraestatales han crecido paulatinamente, empero sus montos
absolutos no han permitido aumentar la capacidad de ahorro en la
medida necesaria para sostener un gasto público que debía aten-
der requerimientos multiplicados y crecientes; 3) la interacción
de los factores anteriores han tenido como consecuencia la inca-
pacidad creciente del sector público para financiar con recursos
propios y presupuestales el gasto estatal.

Estructura de la Inversión Pública Federal
según fuentes de financiamiento.

| Período | Recursos Presupuestales | Recursos Propios | Financiamiento Interno | Financiamiento Externo |
|------------|----------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1940-1946 | 41.6 | 31.2 | 21.8 | 5.3 |
| 1946-1952 | 54.5 | 25.1 | 9.8 | 10.5 |
| 1952-1958 | 49.8 | 24.8 | 9.9 | 14.6 |
| 1958-1964 | 35.5 | 26.3 | 12.8 | 24.5 |
| 1964-1970* | 18.1 | 34.2 | 21.5 | 24.0 |
| 1970-1976 | 23.0 | 26.9 | 25.1 | 21.0 |

* A partir de 1968 no se incluyen cooperaciones que representan
cerca del 3.8%.

Fuente: Inversión Pública Federal 1925-1963; 1965-1970 y 1970-
1976. Secretaría de la Presidencia, tomado de R. Villa-
rreal: 1977, p. 102.

La política de endeudamiento para financiar el déficit público ha atravesado por dos grandes etapas: 1) la primera abarca de 1934 a 1954 aproximadamente y se caracteriza porque el Estado coloca su deuda directamente en el Banco de México, lo que coincide con una permanente modificación de la estructura de precios relativos, acompañada de un continuo crecimiento del producto; y 2) la segunda comprende de 1955 a 1973 y se caracteriza por un uso sistemático de los requisitos de encaje impuestos al sistema bancario y la mayor utilización del ahorro externo.

La integración de un complejo estatal de instituciones monetario-financieras tales como el Banco de México (1925), diversos bancos agropecuarios (1926, 1935), el Banco Nacional de Obras Públicas (1938), la Nacional Financiera (1934-1941), etc., permitieron desde 1940 la canalización del crédito a actividades que bajo la política de industrialización habían sido definidas como prioritarias. Para la década de los cuarenta era evidente que el Banco de México era capaz de cumplir no sólo las tareas tradicionales de un banco central, sino además tenía las características de un poderoso instrumento de política en la medida en que podía influir en la redistribución sectorial del excedente económico. De manera adicional, la banca nacional desde un principio adquirió una gran importancia, debido a que en los cuarenta ya manejaban alrededor de la mitad de los pasivos del sistema bancario. (Vid: S. Ghigliazza, 1972, p. 101)

La creación de la infraestructura económica que exigía la consolidación del nuevo modelo de acumulación aumentó los requerimientos públicos de fondos. Desde 1936, el crecimiento del gasto público con fines económicos y sociales implicó un aumento paulatino del déficit financiero estatal, el cual fue enfrentado mediante la colocación de títulos de la deuda pública en el Banco de México. De esta manera, el principal instrumento de financiamiento del déficit lo constituyó el endeudamiento directo con el banco central, el que tuvo que acrecentar la emisión primaria de dinero. Durante la cuarta década, un 76.3% de la inversión pública federal fue financiada con recursos del sector público, el resto fue cubierto con endeudamiento, del cual el crédito interno representó cerca del 67% y el externo el 33% restante. Brothers y Solís (1966) calculan que el Banco de México en 1940-50 aportó aproximadamente el 70% de los fondos para financiar el déficit total del sector público.

La apertura de la economía en 1940-1946 obligó al Estado a usar el instrumental de la política financiera con objetivos de corto plazo, generalmente orientados a compensar los efectos perturbadores de la demanda externa y de una elevada afluencia de capitales europeos. A pesar del éxito relativo en cuanto a la optimización en el uso de recursos y la ampliación de la capacidad productiva, la presencia de una continua modificación de los precios relativos revelan una "cruda técnica" (D.S. Brothers: 1969, p. 23) de financiamiento del déficit público, ante el esca

so desarrollo del mercado de capitales y de los instrumentos monetarios disponibles.

Por otra parte, las características de la banca de inversión impedían que ésta apoyara de manera relevante la formación de capital. El financiamiento de la infraestructura y del crecimiento agrícola e industrial se realizó a través de las instituciones nacionales de crédito.

Después de que disminuyó la demanda externa a causa de la terminación de la guerra, bajo la política de industrialización fueron fijados como objetivos de la política monetaria la disminución del costo de la vida y el apoyo a la paridad del peso. Sin embargo, en 1946-47 se presentaron tendencias recesivas en la economía, por lo que el Estado tuvo que adoptar, a pesar de la persistencia de la inflación, una política expansiva que en el plano monetario y financiero consistió en: i) eliminar los topes de cartera que habían sido impuestos anteriormente a los bancos; ii) reducir las ventas de oro y plata; iii) disminuir la tasa de depósito obligatorio; iv) ofrecer estímulos para que los bancos canalizaran mayores recursos a la producción. Por su parte, el financiamiento del déficit público experimentó una ligera modificación, ya que aumentó la participación del endeudamiento externo (EXIMBANK); sin embargo, a pesar de que se completó con los recursos obtenidos a través de los requisitos de encaje, el Banco de México continuó adquiriendo una buena proporción de los va

lores gubernamentales que los bancos privados no compraron.

Después de la devaluación del peso en 1948 el grupo en el poder comenzó a manifestar cierta preocupación por el proceso inflacionario, el volumen del déficit y su forma de financiamiento. Desde 1947 se había iniciado una revisión general al sistema tributario que en 1949 y 1950 permitieron aumentar los ingresos públicos. Para 1951, el Secretario de Hacienda (R. Beteta: 1951, p. 132) declaraba que durante el régimen de Alemán, en especial a partir de 1948, los principales objetivos de la política fiscal y monetaria fueron la disminución de la masa monetaria y detener el proceso inflacionario, mediante un paquete que entre otras medidas incluía:

- el aumento de los requisitos de encaje a los bancos;
- la mayor vigilancia sobre los egresos del Estado;
- la decisión de no aumentar la deuda pública interna;
- la canalización del ahorro público hacia inversiones productivas;
- la reducción del tipo de interés de los valores del Estado.

Los dos primeros años de la década de los cincuenta resultaron expansivos, debido a que a los efectos de la devaluación de 1948 se sumó la guerra de Corea, lo cual constituyó un fuerte estímulo a las exportaciones mexicanas y al crecimiento de la tasa de inflación. No obstante lo anterior, la política

fiscal experimentó una importante modificación: por una parte mejoró la recaudación y disminuyó el déficit; por otra parte, el déficit fue financiado con "recursos reales" provenientes de la colocación de valores estatales como parte de las reservas obligatorias.

En 1952-53 se presentó un déficit externo a causa de la declinación de la guerra de Corea y una recesión en Estados Unidos. El gobierno decidió aumentar el gasto público y financiar el déficit resultante, mediante la inyección de recursos primarios al sistema económico. No obstante lo anterior, el déficit externo y el deterioro de los términos de intercambio originaron fugas de capital, la disminución de las reservas internacionales, la dolarización del sistema financiero, aumentó la especulación y con ella el nivel general de precios. La corrección de estos fenómenos se realizó utilizando la devaluación y adoptando una política de austeridad en el gasto público más severa. La propensión al ahorro que era de 0.10 en 1951-53 decreció a 0.06 después de la modificación cambiaria de 1954.

Dada la desintermediación financiera, en 1955 los grupos de banqueros presionaron al Estado para que realizara un esfuerzo más eficaz para detener la inflación. Aparentemente el grupo bancario buscó el apoyo de los industriales para que, coordinadamente, negociaran con el Estado la política; en ese mismo año se anunciaron medidas de fomento al desarrollo del sistema bancario

y nuevos alicientes a la industrialización.

Los ajustes introducidos en la política económica acusaban características propias de un programa de estabilización. El sistema financiero fue llamado a jugar un papel más relevante y dinámico dentro de la economía. La política financiera fue diseñada para: a) orientar la asignación de recursos financieros, de origen interno y externo, bajo criterios de desarrollo definidos por el Estado; b) financiar el déficit estatal con recursos captados del público y del exterior; c) mantener bajos niveles de inflación; y d) mantener el déficit externo en niveles manejables, asegurando su financiamiento y la integración de una reserva internacional que garantizara la estabilidad cambiaria del peso. (H. Mata: 1979).

Así, para evitar la inflación, la deuda pública interna sería desviada del banco central a la banca privada. El sistema de depósito obligatorio sería revisado y de aquí habrían de provenir los montos más significativos para financiar parte de la actividad estatal.

La disminución posterior de la tasa de inflación, el crecimiento del ingreso y el aumento de las tasas de interés permitieron una rápida elevación de la captación del sistema bancario, la cual en 1957-66 creció a una tasa anual equivalente al 4% el PIB, por lo que el Banco de México pudo absorber a través

del encaje legal cerca del 25% de dicha captación (E.V.K. Fitzgerald: 1978 (b), p. 27). En el período 1956-1972, el crecimiento económico general permitió que casi el 90% del déficit del gobierno federal se financiara con recursos internos.

Es necesario destacar que la capacidad del sistema bancario para financiar la actividad pública en 1956-1972 en mucho estuvo determinada por: la estabilidad interna y externa de precios; una estructura tributaria diseñada para estimular el ahorro y la acumulación; las altas tasas de interés; la excesiva liquidez del sistema bancario; la condescendencia estatal para que el sistema bancario se integrara con pocos grupos financieros y funcionaran con criterios discriminatorios, beneficiando con crédito preferentemente a las empresas integradas a ellos; y, un aumento rápido y concentrado del ingreso.

La capacidad para trasladar fondos al Estado mediante el mecanismo de los depósitos obligatorios, el crecimiento del sistema bancario adquirió relevancia estratégica para el financiamiento del déficit público. Además, el crecimiento económico de terminó un elevado ritmo de crecimiento en la demanda por dinero, por lo que la emisión primaria de dinero adicional no tuvo consecuencias inflacionarias y pudo servir como financiador del sector público.

La política de estabilización estableció un mecanismo no

inflacionario al déficit de las finanzas públicas que tendió a estar basado en la entrada masiva de capital externo, por la vía de la inversión extranjera o la deuda pública. El aumento del endeudamiento externo obedecía a la decisión de no devaluar, para lo cual era necesario contar con una buena reserva internacional. Además, se utilizaría como complemento al ahorro interno y, con esto, se posibilitaría la continuación del proceso de sustitución de importaciones (Vid. A. Ortíz Mena: 1969). Además, se intentaba que el déficit público no fuera financiado completamente con recursos internos y, así, no ejerciera una presión sobre los fondos prestables internos, disminuyendo la capacidad de inversión del sector privado.

Esta política era factible ya que a principios de la década de los sesentas la balanza corriente empezó a registrar importantes ingresos por concepto de servicios (turismo). El endeudamiento externo comenzó a adquirir una importancia cada vez mayor en el financiamiento del déficit del sector público, lo cual fue particularmente claro desde el segundo lustro de los cincuentas.

Financiamiento externo al déficit del sector público:

| Período | Porcentaje del total |
|---------|----------------------|
| 1950-59 | 61.5 |
| 1960-64 | 45.7 |
| 1965-68 | 23.3 |
| 1969-72 | 19.4 |

Fuente: Elaborado en base a datos tomados de E.V.K. Fitzgerald: 1979, p. 12.

Sin embargo, la relación de egresos por servicios de la deuda a ingresos totales por exportaciones comenzó a aumentar rápidamente: de 6.7% en 1956 pasó a ser el 16.7% en 1963 y el 22.6% en 1969. Esto indujo el establecimiento de restricciones a la colocación de deuda en el exterior, aplicando controles más estrictos a las agencias públicas; el resultado se presentó en 1969-72 cuando disminuyó la participación del ahorro externo en el financiamiento del déficit estatal.

A causa de la falta de inversión en la agricultura y la minería y la relativa saturación del proceso de sustitución de importaciones, en la segunda mitad de los sesentas disminuyó la tasa de crecimiento del producto y de las exportaciones. El obligado aumento del gasto público para contrarrestar los rezagos económicos y sociales más agudos incrementó el déficit del sector público de 3.1% del PIB en 1969-72 a 8% en 1973-76, razón por la cual el Estado tuvo que buscar aumentar su capacidad para captar recursos externos e internos. El Banco de México estuvo obligado a elevar una y otra vez los requisitos de encaje, la banca nacional comenzó a conceder créditos directamente a las agencias públicas y aumentó la emisión primaria de dinero (E.V. K. Fitzgerald: 1979).

Esto constituyó un intento por utilizar los mismos mecanismos de financiamiento interno, el resultado fue el agudizamiento de la inflación, la cual había hecho acto de presencia en

1973, cuando el Estado introdujo las primeras medidas para modificar la estructura de precios relativos, buscando efectos redistributivos. La inflación actuó en contra de la política de financiamiento público, debido a que obstaculizó el crecimiento de la captación bancaria de ahorro y desalentó el proceso de inversión productiva.

No obstante lo anterior, el financiamiento interno del déficit estatal aumentó como proporción del PIB, ya que de 2.5% en 1969-72 representó el 5.4% en 1973-76. Por su parte el crecimiento del endeudamiento externo fue explosivo, pasando de significar el 0.6% del PIB en 1969-72 al 2.6% en 1973-76. Lo sobresaliente de este período es que el gasto estatal pasó a depender más del endeudamiento que de los ingresos ordinarios. En efecto, durante 1970-1976, aproximadamente cerca del 50% de la inversión pública federal fue financiada con deuda.

La política de financiamiento del déficit público durante el período de Echeverría, tuvo consecuencias desestabilizantes, debido a que se mantuvo en uso el mismo instrumental cuando las circunstancias económicas habían cambiado sustancialmente.

Por una parte, el ritmo de crecimiento del ingreso y la inversión privada habían disminuido notablemente, lo cual impidió que pudieran sostenerse las elevadas tasas de crecimiento de la captación del sistema bancario. En 1973-1976, aumentando ca-

da vez más los requisitos de encaje y utilizando otros mecanismos adicionales, el sector público utilizó fondos equivalentes al 5% del PIB de un mercado financiero que crecía a una tasa real inferior a la del período 1957-1966 (E.V.K. Fitzgerald: 1977. (b)). Además, la caída relativa del errático ritmo de crecimiento del producto disminuyó la demanda de dinero, por lo que la colocación de la deuda gubernamental en el banco central agregó presiones adicionales sobre el nivel general de precios. En el tiempo el

Por otra parte, dada la insuficiencia dinámica de las exportaciones de manufacturas, la declinación de la capacidad productiva agrícola y petrolera había colocado en una situación difícil a la balanza de pagos, de manera que cuando (1972-76) aumentó el ritmo de acumulación estatal esto pesó cada vez más para mantener el equilibrio externo. El endeudamiento público externo debía ser aumentado nuevamente con el objeto de: i) mantener la capacidad de importación y evitar así que el proceso de expansión del aparato productivo estatal sufriera interrupciones; ii) contar con recursos financieros adicionales; dado el agotamiento relativo de la banca privada para aportar los volúmenes de fondos demandados por el elevado gasto estatal; y iii) sostener un nivel óptimo de reservas internacionales para apoyar la paridad cambiaria.

Según los teóricos del desarrollo (Vid.: J. O'Connor: 1969) los gastos estatales pueden financiarse a través de la absorción

de recursos provenientes del trabajo, el capital o el crecimiento económico (emisión primaria sin consecuencias inflacionarias). En el caso de México, a principios de la década de los setentas, el intento de establecer una reforma tributaria que gravara al capital resultó en un rotundo fracaso por la enorme oposición política que enfrentó; la enorme carga fiscal impuesta al trabajo impedían que se viera como una fuente de recursos; por último, la economía no pudo absorber sin impactos inflacionarios la emisión primaria de dinero, porque la inversión privada estaba declinando y la demanda de dinero iba en disminución. El endeudamiento externo tampoco era recomendable, debido a que por una parte las perspectivas internacionales permitían prever una contracción de la demanda exterior y, por otra parte, la escasez de inversión en el sector primario (incluyendo petróleo) había reducido la capacidad exportadora de la economía, de tal manera que no existían motivos para suponer que a mediano plazo aumentaría la capacidad para pagar el endeudamiento externo.

Así, en 1976, la evidente sobrevaloración de la moneda nacional, aunada al voluminoso déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, aumentaron el riesgo cambiario que se reflejó en la ascendente tendencia hacia la dolarización de los pasivos del sistema bancario. Esto último aumentó las presiones sobre la paridad cambiaria y tuvo que adoptarse la devaluación. Después de esta medida, se agudizaron los fenómenos económicos que aparentemente ya habían adquirido derecho de naturalización: la

inflación, la especulación, el rentismo, el desempleo, etc., los cuales plantearon con claridad que la política estatal, para superar los obstáculos que la acumulación enfrentaba al inicio de los setentas, teóricamente era acertada pero políticamente inviable: no fue posible modificar el mecanismo de financiamiento de la actividad estatal.

3. La Política de Industrialización.

El desarrollo de la industria en México, como ya se señaló arriba, no encuentra sólo en los factores internos sus condicionantes principales, sino que a él contribuyeron los cambios experimentados en el sistema capitalista mundial. Precisamente durante la segunda guerra es cuando la industria aceleró aún más su ritmo de crecimiento y cuando la industrialización se tornó en el principal motivo de preocupación del gobierno. Esto último reflejaba el creciente poder político de la burguesía industrial, derivado de su fortalecimiento económico y el aumento del número de sus miembros.

El crecimiento cuantitativo de los industriales era el resultado de la expansión sin precedentes que los negocios habían experimentado a causa de que disminuyó la oferta exterior de bienes, del inusitado aumento de la demanda interna y externa, así como de la virtual ausencia de competencia en el plano internacional, debido a que la planta industrial de los países desarrollados estaba orientada casi en su totalidad a satisfacer los requerimientos bélicos.

El aumento numérico de la burguesía y su creciente organización constituyeron un elemento objetivo que presionó para que el gobierno convirtiera las favorables condiciones coyunturales, ofrecidas por la segunda guerra, en una situación estable a través de una política económica diseñada ex-profeso.

Para ello era necesario cumplir con algunos requisitos bá-
sicos, entre los cuales pueden contarse: a) evitar las movilizaciones campesinas y obreras, consolidando definitivamente el control estatal sobre esas organizaciones; b) llegar a un acuerdo con los intereses capitalistas extranjeros sobre los bienes expropiados durante el período del nacionalismo radical, debido a que de ello dependía el aprovisionamiento de los bienes de capital que demandaba la acumulación interna; y c) crear y utilizar todos los instrumentos de política disponibles con el objeto de acelerar la formación de capital privado en el sector industrial.

Lo anterior significaba modificar el énfasis de la política económica del período previo. La reorientación de la política económica del período de Avila Camacho reflejaba la modificación de fuerzas que se estaba desarrollando al interior de la estructura del poder. Desde la década de los veinte, el gobierno revolucionario había introducido una política de acción estatal que tendía a: i) reducir a los terratenientes como poder político y económico; ii) redefinir las relaciones con el capital extranjero; y iii) consolidar las bases para el surgimiento de una burguesía nacional fuerte.

A principios de la cuarta década, parecía que la burguesía era lo suficientemente fuerte como para presionar al Estado e imponerle un cambio sustancial en la orientación de la política. La industrialización y las condiciones de guerra aparecieron

como un medio ideológico para justificar el cese al reparto agrario e introducir orden en el movimiento obrero. Estas medidas resultaban necesarias para restablecer las condiciones políticas que dieran "confianza" a los capitalistas y, así, la tasa de inversión privada, que en la época de Cárdenas había disminuido, creciera de nueva cuenta.

La industrialización mediante la sustitución de importaciones estaba resultando exitosa porque las condiciones económicas que aseguraban una alta rentabilidad al capital estaban dadas por una demanda interna en expansión, enormes posibilidades de exportación, salarios reales con tendencia a la baja a causa del proceso inflacionario y el control salarial etc. Lo que comenzó a demandar la burguesía, en especial la que estaba agrupada en la CANCINTRA, se orientaba a presionar al Estado a tomar las medidas necesarias que permitieran la prolongación de las condiciones favorables al crecimiento industrial, una vez que concluyera la contienda mundial.

Sin embargo, el proceso de industrialización no podía continuarse si antes no se atemperaban los conflictos internacionales suscitados a raíz de la política de expropiaciones del período del nacionalismo radical. Esto se debía que el avance de la industrialización depende de los bienes de capital que sólo son ofrecidos en el mercado externo, en especial por el norteamericano. De esta manera, la industrialización mexicana tuvo que contar

con la ayuda del capital foráneo, para lo cual era obligado establecer relaciones amistosas con los países imperialistas, mediante una modificación de la ideología nacionalista radical y una política de inversiones extranjeras más flexible.

Con los problemas señalados anteriormente, en el período de Avila Camacho se inició la reorientación de la política económica bajo las consignas generales de la "Unidad Nacional" y la "Lucha por la Producción". Con la primera se organizó el ataque directo a las conquistas democráticas y sociales que los trabajadores habían logrado en el cardenismo y se estableció la "suspensión de la lucha de clases" (Cfr. A. Shulgovski: 1968, p. 482). Con la segunda, se trataba de elevar la producción a través del fomento, por todos los medios, a la inversión privada de capital.

El inicio de pláticas (abril de 1942) para el pago de la indemnización a las empresas petroleras expropiadas, la entrada de México (22 mayo de 1942) a la guerra mundial, la regularización (1942) del pago de la deuda a los tenedores extranjeros de valores del gobierno y compañías mexicanas, así como el Acuerdo Comercial Reciproco Mexicano-Norteamericano (dic. de 1942) son acciones políticas que pueden interpretarse como una manifestación abierta de la intención del Estado mexicano de modificar su trato al capital extranjero, con el objeto de garantizar el suministro de la maquinaria y equipo que requería el proceso de industrialización.

Lo anterior vino a confirmarse después cuando en 1943 se firmó un convenio con los Estados Unidos, mediante el cual se creó la comisión Mexicano-Norteamericana de Cooperación Económica con el objeto de otorgar a México asesoramiento en materia de proyectos y desarrollo industriales; cabe añadir que por medio de esta comisión pudo garantizarse el aprovisionamiento de maquinaria y equipo que, a causa de la guerra era difícil conseguir en el mercado internacional, demandaba el desarrollo de proyectos en las ramas del acero, cemento, papel, textil, riego y electrificación (Véase, S. Mosk: 1951, pp. 70-75).

Ahora bien, una vez asumida la industrialización como objetivo central de la política económica, se hacía indispensable encontrar los instrumentos adecuados para reorientar el excedente económico hacia ese sector. La política económica debía entonces elevar la rentabilidad del capital industrial privado, para lo cual contaba ya con un amplio dispositivo de instituciones públicas que permitieran canalizar el excedente de la esfera estatal y otras actividades productivas al sector industrial.

De esta manera, a partir de 1940 el reordenamiento de las condiciones de la producción se organiza mediante una política sistemática de transferencia de valor de la agricultura hacia la industria; la unificación nacional no sólo en el plano político, sino en lo económico y geográfico, para lo cual el Estado debía mantener el elevado ritmo de gasto en el desarrollo de las comuni

caciones; la incorporación definitiva de la burocracia sindical a los organismos estatales de control político; y, posteriormente, a través de una creciente participación selectiva del Estado en el desarrollo de la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos (Vid P. Salama: 1977).

La favorable evolución de la producción agropecuaria, después de la reforma agraria, tuvo como consecuencia la virtual desvalorización del capital variable y el aumento de la oferta de materias primas para la industria (Cfr. R.A. Garabito: 1977, p. 131). Adicionalmente permitió la producción de excedentes exportables que constituyeron un medio de financiamiento a la industrialización. Asimismo, la expansión de la industria requirió de instituciones intermediarias que captaran el excedente que habría de financiar los proyectos de crecimiento industrial, para lo cual se estableció una política crediticia de apoyo directo y preferencial al sector.

Para el logro de la industrialización se ha contado con la ayuda de un conjunto de políticas que, aun cuando pudiera pensarse y demostrarse que tienen objetivos particulares propios, en esencia pueden ser consideradas como instrumentos de la política de industrialización. Así, la política de gasto público se ha encaminado a: i) construir la infraestructura, esencial para la ampliación del espacio de acumulación; ii) apoyar el crecimiento de la oferta agrícola y de otros sectores productivos es

tatales, con el objeto de consolidar una estructura de precios relativos favorables al sector industrial; iii) evitar estrangulamientos productivos derivados de la astringencia en el mercado de insumos, lo cual se ha logrado no sólo aumentando la oferta, sino haciéndolo a precios de fomento, en el caso de las empresas estatales; iv) en el período reciente, absorber las deseconomías derivadas de la aglomeración urbana. La política crediticia ha diseñado mecanismos discriminatorios para que los fondos de inversión disponibles sean canalizados, a tasas de interés preferenciales, prioritariamente hacia el sector industrial. Las políticas de salarios y laboral han sido orientada a evitar que las demandas de los trabajadores resulten excesivas e incidan desfavorablemente en la tasa de utilidad, en especial la del sector industrial, y con ello se obstaculice la acumulación rentable del capital privado (Cfr. J. Ayala et. al.: 1972, p. 174).

La recomposición de las fuerzas competitivas y el reordenamiento del sistema capitalista internacional, que vinieron inmediatamente después de terminada la segunda guerra, hicieron aumentar las exigencias del emergente capital industrial nacional hacia el Estado. Ahora se hacía necesario incrementar la efectividad de los instrumentos de protección industrial que habían sido ensayados durante la época de Avila Camacho. La puesta en práctica del aparato de protección exigía no sólo la revisión, sino el rompimiento del convenio comercial que el gobierno mexicano había suscrito con los Estados Unidos en diciembre de 1942. Ante las pre

siones de los grupos de capital nacional, en 1947, se anunció oficialmente que el Estado Mexicano tenía la intención de revisar ese tratado.

Era evidente que existían factores externos que limitaban la posibilidad de determinar interna e independientemente la orientación de la política económica. En efecto, la política de acercamiento al capital imperialista, a fin de lograr el abasto de maquinaria y equipo en período de guerra, había llevado al gobierno mexicano a firmar un tratado comercial (1942) que una vez finalizada la conflagración mundial, constituía un obstáculo para determinar una política comercial externa más flexible e independiente del capital extranjero.

Los empresarios de las industrias nuevas y pequeñas veían en los compromisos, adquiridos por el gobierno mexicano con los Estados Unidos, una limitante a la expansión de sus negocios, debido a que ese tratado impedía la elevación unilateral de las barreras proteccionistas; por tal motivo desarrollaron una campaña propagandística, acusando al gobierno de haber firmado un convenio comercial con una potencia extranjera que en condiciones de guerra resultaba innecesario y anodino. Era claro que estos empresarios manifestaban sólo el interés de un grupo que requería la protección estatal de la competencia externa, para crecer en un mercado cautivo con altos niveles de ganancia e ineficiencia productiva y, en cambio, no habían percibido que el convenio que

atacaban formaba parte de una política externa más amplia que intentaba asegurar las condiciones para el ensanchamiento de los intereses de largo plazo del capital nacional.

Con el fin de asegurar el mercado externo necesario para "cerrar" el circuito interno de acumulación, la política económica de Alemán trató de satisfacer las exigencias del capital nacional de establecer mecanismos de defensa contra la competencia externa, sin llegar a un enfrentamiento directo con el extranjero. Los controles cuantitativos y cualitativos sobre el comercio exterior que empezaron a ponerse en práctica, durante el período de Alemán, constituía de hecho una revisión unilateral al convenio de 1942, lo cual fue negociado con los Estados Unidos y, como contrapartida, el gobierno mexicano hizo una invitación abierta, acompañada de garantías, al capital norteamericano, para que interviniera activamente en el proceso de industrialización. La invitación del gobierno de México para que compañías extranjeras participaran en la exploración y perforación petrolera puede ser considerada como parte de las negociaciones que se estaban realizando, a distintos niveles, con el capital norteamericano.

En términos generales puede decirse que la política que prevaleció durante la gestión de Alemán fue la de protección y fomento de la acumulación privada de capital en el sector industrial, poniendo especial atención para que el aparato de protec-

ción no alcanzara de manera gravosa a los productos de base y a los capitales que el país importaba del extranjero. Con el desarrollo del mercado interno y la reorientación de la política económica, el capital foráneo vió la posibilidad de establecer plantas de ensamblado y procesado de dimensiones rentables (R. Ver-nán: 1966, pp. 118-9).

Así, el flujo de capital externo creció y le dio un nuevo aliento a la actividad económica, en especial a la industria, que ya había comenzado a declinar en 1947 a causa de la caída de la demanda externa y el restablecimiento de la competencia internacional, lo cual se reflejó en la rápida disminución de las reservas internacionales y el déficit de la balanza comercial. La entrada de capital foráneo, que aunque de manera incipiente ya se había reanudado en el período de Avila Camacho, se tradujo en el acentuamiento de la articulación de la economía nacional al sistema productivo mundial, a partir de la cual las diversas capas de la burguesía habrían de asociarse subordinadamente al capital oligopólico y en torno a él tenderían a reproducirse, mediante el desarrollo de un conglomerado de empresas nacionales subcontratistas dispersas (Cfr. G. Mathías: 1977 p. 88).

Lo anterior resultaba paradójico con los planteamientos teóricos acerca de que el proceso de industrialización basado en una política de sustitución de importaciones podría conseguir los siguientes efectos: i) reducir la dependencia del extranjero;

ii) ofrecer más empleos a la creciente fuerza de trabajo; iii) contribuir a disminuir las presiones sobre los recursos agrícolas; y iv) fortalecer la balanza de pagos frente al lento crecimiento de las exportaciones de mercancías (T. King: 1970, p. 11). La debilidad de las fuerzas productivas determinaba estructuralmente que la continuidad del proceso de industrialización dependiera del capital extranjero.

La inflación y la debilidad de la balanza de pagos fueron problemas que enfrentó el régimen de Alemán y que no pudieron ser superados del todo. En efecto, el recrudecimiento de la competencia externa y el consecuente desequilibrio de la balanza comercial presionaron la modificación de la paridad cambiaria en 1948. Esto hizo obligatorio el establecimiento de una política de protección más severa, cuidando de no llegar a un enfrentamiento con el capital extranjero, para lo cual se continuó con el proceso de negociación que desde Avila Camacho se venía desarrollando, a fin de determinar las reglas de la participación extranjera en la actividad económica interna.

Entre los principales acontecimientos del período Alemán

ta pueden contarse a: el aumento de la inversión privada, el continuo deterioro del salario real y la persistencia del proceso inflacionario. Las medidas de política industrial más sobresalientes son: a) la elevación del arancel; b) el uso sistemático de los permisos previos de importación; c) la permanencia de un régimen tri

butario favorable a la formación de capital; y d) la modificación del estatuto jurídico de la reforma agraria para dar seguridad a los terratenientes sobre la propiedad de la tierra y con ello fomentar la inversión en todas las actividades económicas.

La inflación y la debilidad del sector externo fueron los principales problemas económicos que tenía que resolver el régimen de Ruíz Cortínez. La preocupación oficial era establecer una línea de demarcación a la intervención del capital extranjero, que señalara con claridad las áreas y los límites hasta los cuales podía llegar en su funcionamiento dentro de la economía mexicana. Por su parte la inversión extranjera continuó arribando a los sectores más dinámicos y rentables de la industria y los servicios, aprovechando los beneficios de un sistema de protección y fomento, así como de un mercado en crecimiento, lo cual era el resultado de la política "amigable" del período alemanista.

La política de Ruíz Cortínez se caracterizó por la austeridad del gasto público y las restricciones a las importaciones. Los instrumentos utilizados fueron de corte monetarista e incluyeron la devaluación del peso mexicano en 1954. Las consecuencias de este último acontecimiento resultaron cruciales en la reorientación de la política de financiamiento público, debido a que la modificación del tipo de cambio provocó la polarización de las fuerzas sociales; por una parte, acentuó la magnitud de las variaciones en el nivel general de precios, generando así las más enér-

gicas protestas de las organizaciones de trabajadores y patrones; por otra parte, apenas pudo contrarrestar las tendencias especulativas de los tenedores de fondos líquidos, lo cual había provocado que en 1953 la inversión bruta fija experimentara una contracción del 3.6% y en el sistema bancario empezara a registrarse una ascendente tendencia hacia la dolarización de los pasivos y la desintermediación.

Derivados de estos hechos, dentro de la política económica empezaron a descollar dos objetivos prioritarios que al ser asumidos por el Estado como tales, mostraban que el capital financiero comenzaba a tener mayor capacidad de negociación y poderio económico. Así, el Estado se impuso la tarea de lograr la estabilización del nivel general de precios y, a la vez, otorgar incentivos al ahorro externo (L. Solís: 1972, p. 56). Este último objetivo era el resultado de que, en los círculos oficiales, los técnicos comenzaron a resaltar el alto grado de incidencia que tenía la nueva estructura de las importaciones, donde predominaban los bienes de producción, sobre el proceso de acumulación interna de capital. Se trataba de alentar la afluencia del ahorro externo no sólo para mantener la capacidad de importación de la economía mexicana, sino además para asegurar el acceso a la tecnología necesaria para continuar la sustitución de importaciones y desarrollar el departamento I.

Desde 1954 se planteó la necesidad de continuar el proce

so de industrialización, evitando en lo posible el mero crecimiento "horizontal". Con la aceptación de la inversión extranjera en la economía mexicana se trataba de vencer el obstáculo tecnológico para el desarrollo del sector productor de materias primas y bienes de capital.

Los principales instrumentos utilizados para lograr el proceso de integración "vertical" de la industria son la Ley de Fomento de las Industrias Nuevas y Necesarias (1954), la reglamentación de esta ley (1955), así como los permisos previos de importación (1954). Con la Ley de Fomento se otorgaron números incentivos para el establecimiento de industrias nuevas. Además, a las empresas extranjeras se les empezó a aplicar los controles de producción (1953), mediante el cual se les asignaban cuotas de producción y así no ejercieran una competencia destructiva en contra de las empresas nacionales. Esto se combinó con el establecimiento de altos derechos sobre la importación a algunas líneas de productos. Aunque la prohibición para importar mercancías (1947) y su reimplantación ampliada (1954) había aparecido como un instrumento de corto plazo, implantado con el objeto de disminuir las compras externas de bienes suntuarios y enfrentar el desequilibrio comercial externo, la inclusión en la lista de cierto tipo de bienes (lavadoras, radios, muebles metálicos, productos químicos, automóviles) manifiesta una clara intención de fomentar su producción interna. Todo esto se realizó con el objeto de alentar la producción y la integración industriales.

En el período de López Mateos se sentía la necesidad de que la política industrial fuera más agresiva a fin de corregir algunos efectos indeseados que empezaban a manifestarse en el sector industrial, entre los cuales se encontraba el predominio del capital externo sobre las actividades manufactureras más dinámicas y lucrativas, así como un aparente agotamiento de las oportunidades para producir bienes sustitutos de importación. En este sentido la política industrial hizo una aplicación más rigurosa de los instrumentos de política que ya habían sido creados y se dieron nuevos pasos para avanzar en la integración del aparato productivo (1964), bajo una clara tendencia a sustituir importaciones y una política de mexicanización creciente de la industria.

De esta manera, se estableció un programa de integración de las industrias automotriz, tractores, equipo de oficina y electrónica, mediante el cual se elevaron los requisitos de contenido nacional (60%) que debían cubrir los productos finales de esas ramas. Asimismo, se dio un impulso decidido a la virtualmente inexistente producción de petroquímicos básicos y secundarios. Ahora los controles de producción se fijaron bajo los criterios de la política de mexicanización y, así, las cuotas de producción más altas fueron asignadas a las empresas de propiedad mexicana mayoritaria (T. King: 1970, p. 107).

Además, el gobierno elaboró estudios (1962) y destacó las

ramas económicas en las que era posible continuar con la sustitución de importaciones; con este fin, el Estado publicó una lista de mercancías para cuya producción las medidas de fomento y protección estatal serían particularmente fáciles de conseguir. Los controles de importación no sólo continuaron utilizándose, sino que su uso fue cada vez más frecuente; así, los controles de importación en 1964 afectaron al 65% de las compras externas, cuando en 1947 sólo alcanzaron al 18%. (Ibidem. p. 42).

A la llegada de Díaz Ordaz al poder comenzaron a hacerse aún más evidentes los problemas que había creado la industrialización sustitutiva de importaciones. Esos problemas comenzaron a presentarse claramente cuando, a fines de la década de los sesenta, las exportaciones agropecuarias mostraron tasas de crecimiento cada vez menores, en tanto que la industria no daba signos de ser capaz de elevar las ventas externas, por lo menos en la proporción necesaria para sostener, frente a la inelasticidad de las compras externas, una adecuada capacidad de importación.

La producción industrial orientada a satisfacer exclusivamente el mercado interno había requerido, a causa de la debilidad de la estructura productiva y la fortaleza política de los grupos industriales, de un complejo aparato de protección, lo que trajo como consecuencia: i) que la industria contara con un mercado cautivo; ii) el fortalecimiento de las tendencias oligopólicas; iii) la consolidación de altas tasas de utilidad; iv) la operación de plantas con excesivos márgenes de capacidad ociosa;

v) la concentración espacial de la industria (F. Fajnzylber: 1976, p. 144); vi) el bajo nivel de eficiencia del aparato productivo industrial; vii) la acentuación de las tendencias concentradoras del ingreso; viii) la dependencia tecnológica y económica; ix) la insuficiente capacidad del sector industrial para generar oportunidades de empleo (L. Solís: 1972, p. 59); y x) la imposibilidad estructural para aumentar sensiblemente las ventas externas de bienes industriales y modificar el patrón de exportaciones.

Aun cuando habían sido visualizadas estas tendencias desequilibradoras, la posición oficial se empeñó en mantener en operación el mismo conjunto de instrumentos, bajo la orientación del esquema general de política que había sido diseñado e implantado desde la devaluación del peso en 1954, vale decir, bajo un programa monetarista de estabilización.

Sin embargo, desde los primeros años de la década de los setenta empezó a mostrarse cada vez con mayor fuerza: i) un rápido crecimiento de déficit en cuenta corriente; ii) el deterioro ascendente de las finanzas públicas; iii) la reducción del ritmo de expansión de los rendimientos y la producción agrícolas, en especial de alimentos; iv) el lento crecimiento del mercado de bienes duraderos de consumo; v) el acentuamiento de las disparidades regionales y sociales. Este tipo de fenómenos puede decirse que salen de las pautas de comportamiento registradas en

en la década de los setentas.

A pesar del sostenido crecimiento de la producción (PIB), que alcanza una tasa anual de 6.8%, durante 1954-1970, y el dinámico proceso de industrialización, la tasa de crecimiento de la ocupación no fue suficiente para absorber el incremento de la población económicamente activa (PEA), lo cual trajo como resultado que en 1970 el 8% y el 42% de la PEA padeciera desempleo abierto y subocupación, respectivamente. La marginación social y económica que entraña esta situación fomentó el descontento social, lo cual a su vez condujo a la aparición de brotes de inestabilidad política. Esta situación se expresó en el predominio del uso de los instrumentos coercitivos sobre los de consenso para mantener la paz social.

La afirmación de los rasgos autoritarios y represivos del sistema fue la consecuencia inevitable del trato que se dio a los conflictos sociales (J. Labastida: 1976) cuando, por una parte, en el campo aumentaron las ocupaciones de tierra y aparecieron focos de guerrilla rural y, por otra parte, las movilizaciones de los sectores medios y marginales en la ciudad se tornaron más amplias y recurrentes. Los mecanismos de control político empezaron a perder eficacia, lo cual se expresó en la aparición de movimientos democratizadores al interior del sindicalismo que intentaban recuperar la dirección de sus organismos e independizarse del Estado.

Mientras esto sucedía, en el plano económico la concentra

ción espacial de la actividad económica iba en aumento. En 1970, ocho estados de la república concentraban más del 70% de la inversión industrial del país, en tanto que 29 estados alcanzaban sólo el 29% de la misma. La concentración no era regional exclusivamente ya que también era sectorial; así, en 1970, la intermediación comercial contribuyó con el 31.8% del PIB, el sector industrial con el 34.4%, en tanto que la agricultura sólo aportó el 7.1% al producto interno. Al interior del sector industrial la concentración del producto también se había presentado y pudo percibirse que dentro de los beneficiarios, de esa anómala situación, se encontraban las empresas extranjeras. Un estudio (F Fajnzylber: 1976, p. 153) mostró que, en 1970, la participación de las corporaciones transnacionales participaban en promedio con un 39.3% en el valor bruto de la producción manufacturera. En algunas ramas el porcentaje era mucho mayor: tabaco (96.8), productos de hule (74.1), maquinaria eléctrica (68.6), material de transporte (64.7), farmacia y cosméticos (63.4), maquinaria no eléctrica (60.3), etc.

A esta evidencia de pérdida de autonomía respecto del exterior se agregó la incapacidad del aparato productivo nacional para aumentar la oferta interna de dos tipos de bienes que, por la situación de inestabilidad económica internacional que comenzó a conformar después de la devaluación e inconvertibilidad del dólar en 1971, ponían en peligro la independencia nacional. Estos bienes son los alimentos y el petróleo.

El crecimiento del sector industrial en los últimos años ha sido...

IMPORTACION DE MERCANCIAS

(Millones de dólares)

| | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Total | 1748 | 1960 | 2087 | 2327 | 2254 | 2718 | 3813 |
| Alimentos | 17 | 11 | 13 | 75 | 40 | 103 | 249 |
| Petróleo | 40 | 37 | 50 | 54 | 85 | 124 | 271 |

Fuente: Carlos tello: 1979 p. 33.

Con estos y otros problemas, Luis Echeverría al llegar al poder anunció la necesidad de modificar el esquema general de la política económica y se planteó de manera implícita que los objetivos centrales eran: a) aumentar el empleo; b) reducir la dependencia con el exterior; c) mejoramiento de la calidad de vida; y d) mayor soberanía y aprovechamiento de los recursos naturales disponibles. (G. Bueno: 1977, p. 31). De esta manera, puede afirmarse que la motivación de la política económica era la resolución de los problemas derivados de la marginación social, así como la superación de los obstáculos relacionados con la eficiencia del sector industrial y la insuficiencia dinámica de las exportaciones manufacturadas.

Para enfrentar los problemas sociales el Estado aumentó los gastos en consumo social y decidió modificar la estructura de precios relativos, que desde el período de Avila Camacho era favo

riable a la industria, con el objetivo múltiple de elevar el nivel de vida de los campesinos, aumentar la producción agrícola y acrecentar la eficiencia general de la economía. Sin embargo, esta política no fue aceptada por los grupos industriales y los resultados que arrojó esta reorientación fueron, primero, la afirmación de las tendencias contraccionistas de la inversión privada y, segundo, la aparición desde 1973 de una inflación de utilidades.

El creciente desequilibrio externo puso en contradicción a la política industrial. La reanimación de la inversión privada industrial requería de estímulos adicionales y niveles de protección mayores al 70% efectivo del que ya gozaba la industria en 1970, lo cual implicaba mantener excesivos márgenes de utilidad y acentuar la ineficiencia manufacturera. Sin embargo, con el objeto de aumentar la eficiencia productiva de la planta industrial y elevar las exportaciones, se optó por disminuir la protección. Por tal motivo en 1971 se inició la revisión de la Regla XIV de la Tarifa General de Importación, la cual concluyó en su derogación en 1975. La Regla XIV fue sustituida por otra Tarifa General de Importaciones que hizo más expedita la aplicación del gravamen, redujo el número de fracciones arancelarias de 11 629 a 7 273, eliminó los impuestos específicos e hizo más equitativo la tarifa ad-valorem. De manera adicional, se estableció un sistema de fomento a las exportaciones mediante la devolución de impuestos (CEDIS) a las empresas que habiendo cubierto sus obligaciones fiscales colocaran sus productos en el exterior.

Sin embargo, estas medidas pronto perdieron efectividad, debido a que la sobrevaluación del peso obligó a que los controles cuantitativos a la importación tuvieran que hacerse extensivos a prácticamente todas las compras externas. Con la modificación del tipo de cambio, los CEDIS fueron derogados (10. Sept. 1976) y se decretaron impuestos a la exportación con el objeto de evitar el desabastecimiento interno y las consecuentes presiones alcistas en los precios.

La evolución de la economía mexicana no logró el mayor grado de independencia que se buscaba con el fomento de exportaciones manufactureras. Por el contrario, la contracción de la inversión privada había determinado que el Estado, ante los problemas de desempleo de la fuerza de trabajo, tuviera que jugar un papel compensatorio, de manera que aumentó el gasto público de inversión en distintas áreas. Empero, el aumento del gasto estatal no fue acompañado del correlativo crecimiento de los ingresos, razón por la cual hubo necesidad de utilizar el financiamiento. Las fuentes internas no pudieron aportar los recursos suficientes y tuvo que acudir al endeudamiento externo. Cuando sobrevino la devaluación de 1976, aumentó con ella el pasivo del sector público. La dependencia financiera de la economía mexicana respecto al exterior fue tan grande que no hubo capacidad económica para determinar ni la orientación ni los instrumentos de la política económica. Fueron los organismos financieros internacionales

les (FMI) los que impusieron un paquete de políticas mediante un "convenio de facilidad ampliada".

4. Los Instrumentos de la Política de industrialización.

El hecho de que a partir de 1940 el sector industrial se haya convertido en el elemento axial de la acumulación de capital permitió que fluyeran hacia él grandes magnitudes de valor como el resultado de la combinación de: a) una política estatal abiertamente promotora de los intereses de la burguesía industrial; y b) por las nuevas formas de la división internacional del trabajo, que empezaron a delinearse y materializarse desde el inicio de la posguerra, lo que permitió cierto grado de industrialización a algunos países subdesarrollados.

Después de la segunda guerra mundial, la economía capitalista logró restablecer las condiciones generales de la acumulación de capital a nivel internacional, como consecuencia de la derrota del proletariado europeo y japonés y la desvalorización masiva del capital (E. Mandel: 1972). Esto permitió la elevación de la tasa de ganancia y exacerbó la competencia capitalista, lo que provocó un acelerado proceso de innovación tecnológica que ha tendido a la automatización creciente de la producción. A partir de este momento, la exportación de capital y tecnología, así como la incursión del capital monopólico en la producción de materias primas y alimentos, se presentan como factores que, entre otros, caracterizan la etapa por la que atraviesa el capita-

lismo.

La reinserción de la economía mexicana al proceso de acumulación a escala internacional se realizó dentro de la "estructura jerarquizada del sistema productivo mundial a través de una estrategia de expansión imperialista que afecta, de manera continuamente diferente, las diversas regiones del mundo" (G. Mathias: 1977, p. 61). De esta manera, después de la segunda guerra, la economía mexicana se ha desarrollado bajo la modalidad que le ha impuesto el proceso de acumulación a nivel mundial. Sin embargo, esta modalidad no ha sido el resultado de un afecto directo que se trasmite desde el exterior de manera directa y sin mediación, ya que la burguesía nacional, a través del Estado, ha podido negociar la participación del capital extranjero en el proceso de industrialización.

En efecto, para los grupos de capital nacional que habían crecido durante el período de crisis mundial (1914-1945), la terminación de la guerra les planteaba la necesidad de que el Estado estableciera medidas de política que, por una parte, les permitiera sobrevivir en un mundo donde se reanudaba la competencia con nuevos ímpetus y, por otra parte; asegurara el suministro externo de tecnología y financiamiento necesarios para continuar con el proceso de industrialización, dentro de un marco de relaciones claras y definidas con el capital foráneo.

La política de industrialización tuvo como lineamiento general la sustitución de importaciones y sus objetivos principales han sido: a) disminuir las presiones sobre la balanza de pagos; b) lograr una mayor integración "vertical" del aparato productivo nacional; y, más recientemente, c) elevar el coeficiente de ocupación industrial. Los principales instrumentos de la política han sido: i) las franquicias fiscales; ii) la política de protección; y c) medidas de integración industrial (G. M. C. Bueno: 1967, p. 22).

Las ventajas de un bajo nivel de importaciones y de competencia externa, ofrecidas por la coyuntura bélica, sirvieron como enseñanza general a los grupos industriales que resultaron beneficiados por ellas; antes de que terminara la guerra habían solicitado al Estado el establecimiento de medidas proteccionistas. Aunque en condiciones de guerra resultaban innecesarias, fueron implantadas algunas medidas proteccionistas y de fomento industrial. Se trataba de ensayar y preparar al Estado para administrar un aparato de protección que impulsara el crecimiento industrial del país. (Vid S. Mosk: 1951, cap. III). Las declaraciones y manifiestos que en esa época hicieron las organizaciones patronales en este sentido muestran que el sistema de protección apareció no como el resultado de una acción reflejada realizada por el Estado para superar las continuas crisis del sector externo, tal como lo pretenden algunos estudios (Vid CEPAL/CAF: NAFINSA: 1971), sino como la consecuencia de una acción conscien-

te para fomentar el desarrollo industrial.

La reanudación de la competencia internacional obligó a aplicar el proteccionismo con mayor rigor y sistemacidad; "la política proteccionista anterior no había sido en modo alguno insignificante; pero a causa de que la diversificación industrial no había avanzado mucho, las decisiones se habían limitado a pocas actividades específicas" (R. Izquierdo: 1973, p. 228).

En efecto, desde 1924 las disposiciones arancelarias no perseguían únicamente objetivos recaudatorios, sino además cumplían un papel proteccionista, debido a que el nivel de la tarifa dependía del tipo de industrias y su potencialidad. En la década de los treinta, la defensa del tipo de cambio implicó la elevación del arancel en un 25%, lo que en la práctica significó aumentar la protección a la industria en México.

Protección Arancelaria en algunas ramas económicas

(1930 - 1934)

| R a m a | Protección Porcentual |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Hilados y textiles | 63.0 |
| Productos Alimenticios | 56.0 |
| Manufacturas de lujo | 38.0 |
| Productos Químicos | 24.0 |
| Promedio ponderado del Arancel | 24.0 |

Fuente: M. Cavazos: 1977, p. 32.

Es conveniente recordar que el concepto proteccionismo hace referencia al conjunto de medidas establecidas que posibilitan que un productor nacional cobre internamente un precio, por un bien importable, superior al precio externo. Esto implica que el productor interno percibe una alta tasa de utilidad, en detrimento del comprador, o que su proceso productivo es económicamente ineficiente por lo que tiene que incurrir en costos superiores a la norma internacional; en muchas ocasiones suceden ambas cosas. Las medidas de protección pueden consistir en el establecimiento de restricciones al comercio exterior o en el otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

En el plano del comercio exterior la política ha tendido a proteger a la industria nacional con todos los instrumentos disponibles, entre los que se cuenta a los aranceles diferenciados, los cuales se establecen de acuerdo al grado de elaboración del producto, la naturaleza del producto, el lugar de procedencia de la mercancía y el sector importador. Además, se han usado restricciones cuantitativas mediante el sistema de licencias de importación, el cual intenta servir de apoyo a los programas de integración industrial y de control indirecta de la inversión extranjera; asimismo, se ha utilizado el establecimiento del precio oficial para el cobro de la tarifa arancelaria.

Es necesario hacer notar que el arancel es un instrumento general de control de las importaciones que se aplica de mane

ra uniforme a todos bienes comprados en el exterior. La magnitud del impuesto de un producto particular es del dominio público y cualquiera que así lo desee puede conocerlos. Los controles cuantitativos, por el contrario, son administrados discrecionalmente y, por tanto, los empresarios privados intervienen en ese proceso de manera activa y permanente. Debe añadirse que los controles cuantitativos son administrados mediante el conocido sistema de permisos de importación (R. Izquierdo: 1973, p. 239).

No obstante que la política proteccionista cobró fuerza en la década de los cuarenta, el gobierno mexicano se vio obligado a suscribir, en diciembre de 1942, un convenio con los Estados Unidos que limitó la capacidad interna para instrumentar medidas de defensa de la economía. El convenio establecía que las modificaciones a las tarifas arancelarias no podían introducirse de manera unilateral. La pérdida de autonomía para determinar internamente la política comercial se expresó de manera inmediata. En noviembre de 1943, el gobierno mexicano publicó un Decreto sobre Aranceles mediante el cual establecía un aumento a los impuestos de importación a casi 600 artículos incluidos en la lista. El gobierno norteamericano protestó y pocos meses después fue derogado este decreto; a cambio el gobierno mexicano recibió la seguridad de abastecimiento de maquinaria y equipo necesarios para la electrificación y el riego.

En diciembre de 1944 aumentaron los derechos sobre la

importación. La lista arancelaria incluía ahora productos que antiguamente habían estado exentos de pago de impuestos de importación; entre ellos se encuentra: estufas cerraduras, estufas, algunos productos químicos y artículos de cuero.

Con ocasión de la terminación de la segunda guerra, las dificultades que empezó a enfrentar el tipo de cambio determinó que a principios de 1946 se duplicara el impuesto a la importación de 340 fracciones. Con el fin de evitar las protestas norteamericanas, se argumentó que la elevación respondía a motivaciones recaudatorias. La lista incluía bienes de lujo pero aumentó el número de artículos susceptibles de gravamen; ahora, además, se protege a la producción de aparatos eléctricos y telas de artísela. Para esta época, las críticas empezaron a muller y se señaló que la elaboración de los decretos no fueron hechos sobre la base de estudios sectoriales, motivo por lo que se desconocía el volumen de producción que las industrias protegidas estaban en condiciones de ofrecer en relación a la demanda interna probable, lo cual constituye una carga sobre el precio que injustamente paga el consumidor (Vid Sanford Mosk: 1951 p. 111).

Estos ensayos generales de protección fueron acompañados de medidas de fomento industrial. En 1941 se decretó la Ley de Industrias de Transformación, mediante la cual se concedieron exenciones fiscales durante cinco años a las empresas nuevas o

El primer ensayo general de protección fue el decreto de 1941

necesarias. La aplicación de la ley se hacía de manera discrecional por parte de La Secretaría de Economía Nacional (SEN).

Las subvenciones otorgadas permitían a la SEN efectuar visitas a las empresas beneficiadas con el objeto de inspeccionar el proceso productivo y demandar mínimos de calidad.

Con el objeto de impedir que a la escasez internacional de bienes de producción se sumaran las barreras arancelarias y con ello se "estrangulara" el proceso productivo interno, en diciembre de 1942 fue suscrito un Acuerdo Comercial Reciproco México-Estados Unidos, mediante el cual estos dos países además de comprometerse a no aumentar ciertos aranceles, redujeron las tarifas hasta en un 50% acerca de 200 tipos de mercancías (Vid. R. Izquierdo: 1974 p. 235). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este acuerdo comercial permitió a los Estados Unidos no sólo asegurar un mercado a sus mercancías industriales, sino contar con abasto seguro de materias primas a precios relativamente bajos que en ese período de guerra resultaban estratégicas (A. Shulgovski: 1968).

La política de acercamiento al capital extranjero y la búsqueda del gobierno mexicano de maquinaria y equipo para evitar obstáculos al crecimiento industrial propiciaron el establecimiento de una Comisión México-Norteamericana de Cooperación Económica (1943). Si bien se planteó que esta comisión daría a México asistencia técnica en proyectos de desarrollo indus-

trial, también fue utilizada para obtener bienes de capital escasos que resultaban necesarios al crecimiento del aparato productivo nacional.

Con el fin de contar con un instrumento jurídico adicional que permitiera definir con claridad las reglas que habrían de normar las relaciones con el capital foráneo, en julio de 1944 el gobierno mexicano aprobó una Ley sobre Inversiones Extranjeras que facultó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a exigir que, en cualquier empresa donde hubieran intereses extranjeros, la propiedad de estos no excediera el 49%. Con esta Ley se otorgaron poderes discrecionales a la SRE para determinar en qué ramas productivas se requeriría que la propiedad de nacionales fuera por lo menos de 51%. La discrecionalidad en su aplicación y la Secretaría encargada de administrarla permiten suponer que la Ley de Inversiones Extranjeras constituyó un instrumento que dio más fuerza al gobierno mexicano en las instensas negociaciones que sostenía con el capital extranjero, en especial con el norteamericano.

En ese mismo año de 1944 apareció un Decreto de Control de Importaciones, por el cual se investió de poderes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para publicar listas de mercancías que en lo sucesivo requerirían permisos de importación. Aún cuando en la exposición de motivos se adujo que este decreto obedecía a la necesidad de contar con un medio para enfren

tar las prácticas de dumping, así como para vigilar el uso racional de las divisas, la revisión de los artículos sujetos a permisos de importación -muebles de acero, laminas de acero, pinturas y barnices, productos químicos, etc.- muestra la intención de disponer de un instrumento más eficaz de protección industrial.

Una vez que concluyo la guerra, se hizo cada vez más claro que la industrialización era más que una frase de campaña electoral. En 1946 se estableció la Ley de Fomento de Industrias de Transformación que amplía y refina la Ley de 1941. En esta disposición se conceden franquicias fiscales a las empresas por un plazo determinado en base a una triple clasificación: a) las industrias fundamentales para el desarrollo industrial se les otorgan los beneficios durante 10 años, b) las empresas de importancia económica disfrutaran los beneficios de la ley por 7 años; y c) a las demás empresas se les concede el beneficio por 5 años. Este decreto facultó al presidente de la República para modificar las tarifas arancelarias cada vez que fuera necesario, acudiendo al Congreso de la Unión sólo para informarle. Sin embargo, la escasez de productos industriales obligó a que en esta ley no se incluyeran la exención de impuestos a la exportación, con lo cual la instrumentación de la política industrial desde un principio no alentó la exportación de bienes manufacturados.

Con ocasión de la terminación de la guerra mundial se acentuaron las dificultades de la paridad cambiaria y de la balan-

za comercial, lo cual determinó que a finales de 1946 fueran duplicadas las tasas impositivas a la importación de 340 fracciones arancelarias.

En 1947, la evolución del sector externo y las presiones de los grupos de pequeños y medianos empresarios aceleraron el establecimiento de una política de protección y fomento industrial más sistemática y refinada. En este año fue publicada la Regla Complementaria a la Tarifa General de Importaciones (regla XIV), mediante la cual se establece un régimen preferencial para la internación de maquinaria y equipo externos que sirviera a los fines del desarrollo industrial. Por este medio era posible obtener hasta un 65% de exenciones sobre el impuesto a la importación de maquinaria y equipo incluidas en las partidas 84 y 85 de la Tarifa General. Como instrumento de fomento resultó contradictorio y ambiguo, debido a que: a) no establece criterios sobre ramas manufactureras que se pretenden fomentar; b) no hace referencia al grado de obsolescencia de la maquinaria importada y sus probables efectos sobre la eficiencia industrial; c) resta validez a los criterios selectivos de la Ley de Fomento Industrial (1946), al otorgar exenciones fiscales sin señalar prioridades sectoriales (NAFINSA: 1971, cap. II).

En julio de 1947, el gobierno publicó un decreto que prohíbe la importación de 120 mercancías entre las cuales se incluyeron pieles, muebles, perfumes, bebidas alcohólicas antiguas

dades, radios, joyas, cristalería, etc. La prohibición era temporal ya que la misma disposición señalaba que la prohibición sería reemplazada por cuotas de importación para cada mercancía. Esta era una medida típica de defensa de la balanza de pagos de tipo coyuntural.

En ese mismo mes y año apareció un Decreto sobre Aranceles, por el cual fueron elevadas las tarifas impositivas acerca de 5000 fracciones. Este decreto amplió el número de fracciones y, ahora, la lista incluía productos tales como: fibras artificiales, artículos de aluminio de uso doméstico, carburo de calcio, botones, papel de fumar, machetes, etc. En noviembre de 1947, el sistema arancelario pasó de específico a compuesto, que es una combinación de los métodos específicos y ad-valorem. Este decreto facultó a la SHCP para establecer listas de precios oficiales que servirían de base para el pago de las tasas ad-valorem, bajo el principio de valuación mínima (S.Mosk: 1951 p. 67). En este año de 1947 fue aplicado con rigor el sistema de licencias para importar. Por otra parte, las crisis del sector externo y las presiones de la CANACINTRA indujeron al gobierno para que diera por terminado el convenio comercial con los Estados Unidos; no se hizo tal cosa, sin embargo en octubre se hizo el anuncio oficial de que el gobierno mexicano tenía la intención de revisar ese tratado. La inflexibilidad para llevar las tarifas arancelarias

habían obligado a utilizar los permisos de importación como instrumentos de protección. La inflexibilidad derivada del convenio comercial con los Estados Unidos determinó que en 1951 el gobierno mexicano diera por terminado dicho tratado de comercio. En ese mismo año fue abandonado el sistema de licencias para importar.

Después de la experiencia de la década de los cuarenta, el gobierno mexicano tuvo como criterio general el de no celebrar, con otros países, acuerdos comerciales que tuvieran como efecto reducir el grado de decisión interna y limitar el radio de acción de la política económica.

Al término de la guerra en 1953, al igual que en Estados Unidos, en la economía mexicana empezaron a manifestarse signos recesivos. La demanda externa cayó, los términos de intercambio empezaron a ser desfavorables al país, la inversión privada se contrajo (3.6%), la fuga de capitales tomó fuerza y el proceso especulativo fue alentado por las presiones inflacionarias. Estos fenómenos debilitaron la balanza de pagos y presionaron la paridad del peso mexicano, por lo que en febrero de 1954 hubo necesidad de modificar el tipo de cambio, de 8.65 a 11.34 pesos el dólar, y decretar un aumento de 25% a los impuestos sobre importación. Una vez más se utilizaba la devaluación como medida de protección de la economía nacional. En este mismo año se inició un programa de estabilización, lo cual refleja que aparente-

mente al interior del bloque dominante el grupo financiero (industriales y banqueros), apoyados por el capital extranjero, ya tenía la suficiente fuerza para implantar sus proposiciones de política económica. En principio se decidió abatir la inflación con instrumentos monetarios y financier el déficit público con deuda interna, mediante el uso del encaje legal.

En 1955 el gobierno aprobó la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias mediante la cual fueron establecidos criterios más selectivos en el otorgamiento de franquicias fiscales. La motivación principal era la de fomentar la mayor integración del aparato industrial. En la disposición se establecieron dos criterios para otorgar las subvenciones a las empresas según fueran a) nuevas y/o necesarias; b) básicas, semibásicas o secundarias.

Fueron consideradas industrias nuevas aquellas que al producir un bien sustituto lograran reducciones al comprador de por lo menos 20% en precio, duración u servicio, mediante la introducción de mejoras técnicas. Las industrias necesarias son aquellas cuya producción no era aún suficiente para satisfacer el 80% del mercado interno, las que exportarán, realizarán actividades de reparación de bienes de capital o se dedicarán al ensamblado.

Según esta misma ley son empresas: a) básicas las que

producen bienes de producción que requieren las actividades fundamentales para el desarrollo agrícola e industrial del país; b) semibásicas las dedicadas a producir satisfactores vitales para la población o herramientas y artículos de todo tipo insumidos en las industrias importantes; y c) secundarias las que producen mercancías que no están clasificadas en los dos incisos anteriores.

Además de lo anterior, fueron establecidos requisitos complementarios de: cantidad y calidad de la mano de obra empleada; grado de eficiencia técnica; grado de utilización de maquinaria, equipo materias primas de manufactura nacional; porcentaje del mercado interno abastecido; monto de las inversiones; destino de la producción; prestaciones sociales y la complejidad de los laboratorios de investigación. (NAFINSA/CEPAL: 1971 p. 174)

La ley de 1955 no incluye criterios para medir el grado de eficiencia técnica de las empresas, en relación a la capacidad de ésta para reducir costos y adquirir competitividad internacional en un plazo de tiempo razonable. Una desventaja evidente de esto es que con el tiempo la industria nacional no es capaz de exportar lo necesario, ni siquiera para mantener en equilibrio la balanza comercial del sector. No obstante lo anterior, es posible encontrar que en esta ley se refleja la intención de que el Estado ejerza una acción más directa para orientar por rama de actividad el proceso de inversión productiva.

En 1956 fue introducida una revisión general del sistema de clasificación de las fracciones, lo cual perseguía el establecimiento de criterios claros para que a los bienes importados se les pudiera asignar dentro de una especificación arancelaria precisa. Se establecieron dos criterios: a) según fueran o no producidos internamente, y b) de acuerdo al tipo de bien importado. Las materias primas y la maquinaria no producidas en el país estarían sujetas a gravámenes relativamente bajos, en tanto que los bienes de consumo suntuario estarían gravados hasta con un 100% (Vid A. Ten Kate: 1979 p. 38). El primer criterio muestra la doble intención de aumentar la protección a la producción nacional y alentar la sustitución de importaciones. Además, es un indicio de que ya había consciencia acerca de reforzar los criterios discriminatorios y selectivos en el otorgamiento de las franquicias fiscales, los cuales habían empezado a introducirse en 1954 con el decreto de industrias nuevas y necesarias.

De manera adicional en noviembre de 1956 apareció un reglamento por el que se establecieron los criterios para otorgar permisos de importación. El reglamento ordena que serán concedidos los permisos de importación sólo: a) cuando el artículo no se produce internamente; no es posible encontrar sustitutos de producción nacional; el abastecimiento interno puede realizarse sólo bajo condiciones de precio y/o calidad y/o fechas de entrega que resultan claramente desventajosas para el comprador; b) cuando exista escasez temporal o estacional; y c) cuando circuns-

tancias extraordinarias, internas o externas, hagan aconsejable la integración de reservas estratégicas. Cabe añadir que en esta disposición no fueron incluidos criterios en relación a cuál habría de ser un diferencial razonable de precios con el exterior ni cuál sería el plazo límite que tendría la empresa nacional para reducirlo.

En 1958 se decretó un aumento de 75% a los impuestos ad-valorem, lo que afectó al 57% del total de las fracciones arancelarias. La caída del ritmo de crecimiento del PIB, 5.3% frente al 6.8% promedio de los cinco años anteriores, y la necesidad de mantener bajo control el aumento de precios internos hizo necesario que se aprobaran operaciones temporales de importación y exportación. Se permitió la internación temporal de insumos industriales extranjeros con el objeto de aumentar la oferta y de esta manera evitar las alzas de precios. Con el propósito de alentar el uso de la capacidad ociosa y elevar el nivel de ocupación, el gobierno autorizó la importación de bienes que elevaran la calidad y el grado de competitividad de las mercancías nacionales en los mercados externos, siempre que las empresas solicitantes manifestaran su intención de exportar y los bienes finales tuvieran un contenido nacional de por lo menos 60%.

En 1961, a más de permitir la depreciación acelerada, el gobierno acordó otorgar incentivos a la reinversión, mediante la exención del pago de impuestos a las reservas de depreciación y

el permiso para la revaluación de activos. Esta fue una medida adicional para estimular la renovación del capital fijo, fomentar la acumulación privada y, en parte, con ella se intentaba hacer frente a la contracción que experimentó en ese año el ritmo de crecimiento de la inversión. Además, en esa misma época comenzaron a concederse subsidios virtuales a la exportación a los productores que, no habiendo podido conseguir prórrogas para el disfrute de exenciones fiscales bajo el amparo de la ley de fomento industrial de 1955, enfrentaban a nivel internacional descensos de precios en sus mercancías que tradicionalmente tenían su mercado en el exterior. Asimismo, se estableció el Programa Nacional Fronterizo (FRONAF) con el objeto de sustituir importaciones en las zonas fronterizas, elevar el empleo y ligar más a esas zonas con el resto del país. A fin de orientar la inversión hacia esas regiones, el Estado construyó infraestructura para parques industriales y estableció un régimen de preferencias fiscales para las empresas que se propusieran abastecer las zonas fronterizas. A las empresas que se ubicaran dentro de una franja de 20 Km. paralela a la frontera o en zonas y perímetros libres, los estímulos estatales que podrían recibir consistirían en un subsidio equivalente al impuesto de ingresos mercantiles y un descuento de 25% en los fletes de ferrocarriles, aéreos y marítimos de propiedad pública. (NAFINSA/CEPAL: 1971 pp 193-204).

En esta época, la capacidad de exportación industrial fue vista como un problema de falta de apoyo oficial y en tal caso

sentido comenzaron a realizarse algunas acciones estatales. Así, en 1960, el Banco de México permitió que los bancos y las financieras utilizaran parte de sus reservas legales, denominadas en moneda extranjera, para ofrecer apoyo crediticio a la exportación de manufacturas. Posteriormente, en 1963, fue fundado el Fondo para la Exportación de Productos Manufacturados, con lo que aumentó la disponibilidad de crédito a la exportación. El fondo fue integrado con recursos, administrados por el Banco de México, provenientes de tarifas del 10% sobre la importación de cierto tipo de bienes; al principio concedió financiamiento a los exportadores de bienes durables de consumo y de capital y al siguiente año (1964) se hizo extensivo a todo tipo de manufacturas (T. King 1970 y G. M. Bueno 1967).

En 1962, el Estado mexicano publicó una serie de estudios acerca de las posibilidades de sustitución de algunos productos de importación. Se intenta mostrar a los inversionistas privados la factibilidad de desarrollar algunas líneas de producción que permitieran darle continuidad al proceso sustitutivo de importaciones y aumentar la integración del aparato productivo nacional. Así, se dio a conocer una lista de productos y estudios sobre perfiles industriales. Los resultados de la política aparentemente han resultado exitosos, debido a que a partir de estas indicaciones y los estímulos fiscales se ha logrado inducir la producción interna de una proporción mayoritaria de las mercancías que inicialmente fueron incluidas en las listas (T. King 1970: p. 11).

Bajo la política de integración del aparato productivo, en 1965 fueron establecidos los Programas de Fabricación mediante los cuales se intentaba que las empresas produjeran internamente cierto tipo de insumos, partes y otros bienes intermedios requeridos en sus procesos productivos. Los programas fueron negociados de manera individual entre cada empresa y la antigua Secretaría de Industria y Comercio (SIC); en estos programas quedaba estipulado el tiempo y el calendario de integración vertical de cada empresa. Por su parte el gobierno garantizaba a las empresas la obtención de cuotas descendientes de importación de las mercancías que serían requeridas en el proceso de integración y, además, les concedía estímulos fiscales de distinta naturaleza.

Los convenios de producción desde un principio fueron flexibles y, por tanto, era posible establecer compromisos de integración parcial o total de una línea específica de producción, es decir, en unos casos podía negociarse la posibilidad de producir sólo un componente del proceso productivo y en otros abarcar la totalidad de los bienes intermedios utilizados por la empresa. Por su parte, además de recibir los incentivos fiscales que ofrecen las Reglas VIII y XIV del Impuesto General de Importación y los que derivan de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, las empresas, bajo programa de fabricación, podían establecer en el mercado interno precios superiores a los del exterior, así como obtener licencias para importar los artículos que se habían comprometido a producir.

El establecimiento de este tipo de programas puede considerarse como la aplicación sistemática de la política de integración que había sido ensayada e implantada, a principios del régimen de López Mateos, a nivel de rama productiva en la fabricación de automóviles, aparatos electrónicos, maquinas para oficina, insumos petroquímicos, tractores, etc., con lo que se dieron pasos importantes en la expansión y consolidación del sector industrial. Sin embargo, es necesario advertir que esto se ha hecho a un elevado costo económico y político, debido a que esa política se ha traducido en la creación de un ineficiente aparato productivo industrial sin capacidad de exportación y ha redundado en el fortalecimiento de los grupos de empresarios del sector industrial. El hecho de que las licencias para importar una cantidad determinada de un artículo se otorguen a las mismas empresas que, bajo los programas de fabricación, se habían comprometido a producirlo internamente les otorga un alto poder monopólico sobre el mercado, que se traduce en elevados márgenes de ganancia. De manera concomitante, este poderío económico cada vez mayor permite que los grupos industriales presionen al gobierno con mayor efectividad para mantener los altos grados de protección industrial.

En efecto, la acción de los empresarios a lo largo de los años sesenta fue orientada a presionar para que el gobierno aumentara el grado de protección. Así, en noviembre de 1964 fueron introducidas mejoras a los procedimientos administrativos, mediante el abandono del Sistema de Clasificación Uniforme de Comercio

Internacional (CUCI) y la adaptación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. Esta modificación aparentemente respondió a un compromiso convenido dentro de la ALALC y, en cierto modo, constituyó un intento para modernizar el arancel. En realidad se tenía la intención de aumentar el control sobre las importaciones, aumentar la protección arancelaria y acrecentar su cobertura. Las 7867 fracciones, que fueron establecidas en 1965, aumentaron paulatinamente hasta alcanzar aproximadamente 13 000 en 1970.

Ahora era evidente que el arancel servía más a fines de protección que a objetivos recaudatorios. Los ingresos que el fisco percibía por concepto de aranceles fueron perdiendo importancia en relación a la tributación total: de 38% en 1930 pasaron a 21% en 1959 y a 13% en 1968. Como es de sobra conocido, el instrumento de protección más eficaz es el permiso previo de importación. Si el objetivo era aumentar el grado de protección se hacía necesaria la aplicación de este último sistema a una proporción creciente de las importaciones; tal fue la tendencia que adquirió el uso de las licencias.

Porcentaje de las importaciones
realizadas bajo permiso previo

| Año | Porcentaje |
|------|------------|
| 1956 | 25.3 |
| 1965 | 60.0 |
| 1969 | 64.8 |
| 1970 | 68.1 |
| 1975 | 100.0 |

Fuente: M. Cavazos: 1977, p. 29 y
NAFINSA: 1971, Cuadro 49.

Los datos del cuadro, en gran medida reflejan los cambios operados en la estructura productiva, la adversa evolución de la balanza comercial durante los setentas, así como las presiones de los industriales por elevar la protección.

A fin de aumentar la capacidad competitiva del Sector manufacturero, al inicio de la década de los setentas se realizó una nueva revisión a la tarifa de importaciones "para darle una estructura de tasas racionales establecidas con criterio económico con objeto de sentar las bases para una nueva política de protección al aparato productivo nacional, disminuir el desequilibrio de la balanza comercial y estar preparados para las negociaciones comerciales en el área internacional" (M. Cavazos; 1977, p. 33). Esta revisión fue realizada muy lentamente y arrojó resultados más bien modestos. En el período 1971-1973 fueron re

visadas 6 340 fracciones arancelarias, se derogaron 1 807 y se crearon 549, arrojando un número neto de 11 629 fracciones, lo que resulta aproximadamente igual a las 12 900 que existían en 1970.

En 1975 entró en vigor una nueva Tarifa General de Importación que tuvo como rasgos sobresalientes: a) redujo el número de fracciones a sólo 7 273; b) eliminó el impuesto específico, que resultaba ineficaz en un período de inflación; c) intentó re-

ducir las disparidades de las tarifas ad-valorem; d) pretendió actualizar la nomenclatura, las Notas Explicativas, las Reglas Generales y las Reglas Complementarias de Aplicación. Con todo esto no fue suficiente para detener la crisis del sector externo y, en agosto de 1976, tuvo que modificarse la paridad cambiaria (pasó de 12.49 en agosto a 19.85 pesos por dólar en septiembre) para restablecer el nivel efectivo de protección: la ineficiencia del aparato productivo industrial hasta la fecha persiste.

Estructura del Producto Interno Bruto por Sectores de Actividad

| Sector | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1976 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Primario | 20.2 | 18.3 | 15.9 | 14.4 | 11.3 | 9.5 |
| Industria | 30.3 | 30.4 | 29.2 | 31.1 | 33.7 | 36.5 |
| - Manufacturas | 21.4 | 21.4 | 19.2 | 20.8 | 22.6 | 24.2 |
| Servicios | 50.4 | 52.2 | 55.9 | 55.5 | 56.1 | 54.0 |
| PIB | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: NAFINSA: 1974 y Banco de México: 1979.

5. La Política Petrolera.

A partir de la nacionalización de los hidrocarburos en 1938, la política petrolera mexicana quedó subordinada a la dinámica del proceso de acumulación interna. El carácter de la política económica general implantada en función de dicho modelo fue la que definió y marcó la orientación de la política mexicana en materia de petróleo, desde finales de la década de los treinta.

La expropiación de los recursos petroleros dejó el control de éstos en manos del Estado y abrió su disponibilidad al uso masivo de los sectores productivos internos, por lo que necesariamente la política petrolera estatal tendría que ser definida dentro del marco de la política económica general.

Los rasgos centrales de la política económica estatal, en la cual se inscribe la política en materia petrolera, han sido desde finales de la década de los treinta:

- La política de protección a la industria nacional, de la cual forma parte central la política arancelaria.
- La política fiscal, que a través de la inversión o gasto público ha desarrollado una política de fomento directo del Estado al proceso económico, a través de la construcción de la infraestructura básica requerida por el sector agrícola moderno y por el sector industrial.

- La política impositiva, centrada en la baja imposición y exenciones al capital. Unida a la política de precios y tarifas de los productos de las empresas estatales, que ha evitado en lo posible los impactos inflacionarios y ha abaratado los costos de producción al sector industrial.

En el marco de la estrategia económica general delineada en la etapa cardenista, las agencias y empresas del sector público, de entre las cuales interesa destacar la industria petrolera, siguieron cabalmente la evolución y la dinámica del desarrollo capitalista interno, teniendo su eje central de acumulación en el sector industrial a partir de la década de los cuarenta.

Como parte esencial de la política económica estatal de fomento directo al desarrollo económico, desde la nacionalización, la política petrolera mexicana ha sido conducida hacia el logro de los siguientes objetivos:

- proporcionar los recursos energéticos que requiere el desarrollo económico interno y en general, satisfacer la demanda interna de tales bienes;
- ofrecer insumos (energéticos y materias primas) baratos

a los sectores productivos, en especial a la agricultura moderna y al sector industrial, a fin de fomentar su uso y abatir costos de producción;

- estimular el desarrollo y la integración industrial interna, a través del desarrollo de procesos petroquímicos básicos que hagan factible la materialización de inversiones privadas en nuevas áreas productivas;
- estar en condiciones para apropiarse o generar excedente económico, susceptible de ser canalizado a áreas económicas nómicas definidas como prioritarias.

Entre otros, éstos constituyen los objetivos centrales de la política petrolera de finales de la década de los treinta a principios de los años setenta. Durante este período, el carácter esencial de dicha política no se altera, aunque sí observa modificaciones o variaciones específicas, las cuales responden a los cambios en la orientación y en el ritmo de la política económica general.

En el marco de las modificaciones coyunturales que observa la política económica estatal, la política mexicana en materia de petróleo se puede dividir en tres períodos, los cuales, no constituyen fases esencialmente diferentes, más bien representan tres momentos de la vida y desarrollo global de la industria petrolera nacionalizada.

De manera general estas etapas son: el período de reorientación, integración y consolidación de la industria petrolera nacionalizada, que comprende de 1938 a 1946; el período de inser-

ción total y crecimiento interno de la industria petrolera, el cual se ubica de 1947 a 1958, el período de expansión acelerada y crisis de la industria petrolera, que comprende de 1959 a 1974.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1947-1958". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1977.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1959-1974". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1977.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1975-1980". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1980.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1981-1985". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1985.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1986-1990". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1990.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1991-1995". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1995.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 1996-2000". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2000.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2001-2005". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2005.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2006-2010". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2010.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2011-2015". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2015.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2016-2020". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2020.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2021-2025". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2025.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2026-2030". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2030.

Gerardo M. BARRON. "La industria petrolera en México, 2031-2035". Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2035.

Bibliografía Capítulo III.

Francisco Javier ALEJO LOPEZ "La política fiscal en el Desarrollo económico de México" en La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro, Lecturas 8, Ed. FCE, 1974, México.

Eugenio ANGUIANO ROCH "La política de Gasto Público" en G.M. Bueno (ed.) Opciones de Política económica en México, Ed. Tecnos, S. A., México, 1977.

Armando ARANCIBIA y Wilson PERES "La polémica en torno a las empresas públicas" en Economía de América Latina, Semestre No. 3, CIDE, México, Septiembre 1979.

José AYALA E. "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70" en Investigación Económica, Vol. XXXVIII, No. 150, UNAM, Oct-Dic. 1979.

José AYALA E. Estado y Economía en México (1920-1980), (Proyecto de investigación), México, 1980. (Inédito).

José AYALA E., et al La dialéctica de la industrialización en México, Tesis E.N.E. UNAM, 1972, México.

Banco de México Producto Interno Bruto y Gasto, Banxico, 1978. IPI/BG, 002-00-09-79.

Ramón BETETA "El desarrollo económico de México y la intervención del Gobierno" en Revista de Economía, Vol. XIV, No. 5, México, Mayo de 1951.

Dwight S. BROTHERS "La experiencia financiera mexicana: análisis comparado" en Estructura Financiera y Desarrollo Económico, Ed. Instituto Torcuato DiTella, Buenos Aires, 1969.

D.S. BROTHERS y L.SOLIS Mexican Financial Development, Texas University Press, Austin, 1966.

Gerardo M. BUENO Opciones de Política Económica en México (después de la devaluación), Ed. Tecnos, S.A., México, 1977.

Gerardo M. BUENO (1967) "Las perspectivas de la política industrial en México" en La economía mexicana, Lecturas No. 4, F.C.E. México, 1973.

Manuel CAVAZOS LERMA "Evolución de la protección en México" en Comercio y Desarrollo, Sría. de Comercio, México, Nov.-Dic. 1977.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de Desarrollo" en Ensayos sobre Política fiscal, Lecturas No. 2, F.C.E., México, 1973.

Gerhard COLM "Why Public Finance?" en Essays in Public Finance and Fiscal Policy, Oxford University Press, New York, 1955.

Rolando CORDERA-CAMPOS Estado y economía en México: la perspectiva histórica, Economía de América Latina, Sem. No. 3, CIDE, México, Sept. 1979.

F. FANJYSYBER y T.M. TARRAGO Las empresas transnacionales, Ed. F.C.E., México, 1976.

E.V.K. FITZGERALD "The State and Capital Accumulation in Mexico" en The Journal of Latin American Studies, 1977 (a).

E.V.K. FITZGERALD "Patterns of Saving and Investment in Mexico, 1939-1976" en Working Papers Series, No. 30, Centre of Latin American Studies, Cambridge, 1977 (b).

E.V.K. FITZGERALD "The fiscal crisis of the Latin American State" en J.F.J. Toye (ed) Taxation and Economic Development, Cass, London, 1978 (a).

E.V.K. FITZGERALD "Patterns of Public Sector Income and Expenditure in Mexico" en Technical Papers Series, Texas University Press, Austin, 1978 (b).

E.V.K. FITZGERALD Stabilization Policy in Mexico: The Fiscal Deficit and Macroeconomic Equilibrium, 1960-1977, University of Cambridge, England, 1979.

Rosa Albina GARABITO "Sobre la capitalización industrial en México", Críticas de la Economía Política, No. 1, Oct.-Dic. 1976, Ed. El Caballito, México.

Sergio GHIGLIAZZA "Programación financiera a corto plazo: la reciente experiencia de México" en Discusiones sobre Programación Monetario-Financiera, Siglo XXI, México, 1972.

Antonio GRAMSCI Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado, Ed. Lautaro, Buenos-Aires, 1962.

Ian GOUGH "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado" en H.R. Sontag y H. Valcillos (comp.) El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo XXI Ed., México, 1977.

Anibal PINTO (1967) "Algunas cuestiones generales de la política económica en América Latina" en Inflación: raíces estructurales, Lecturas 3, F.C.E., México, 1975.

Pedro PIREZ "Estado y economía: dos perspectivas teóricas" en Foro Internacional, Vol. XX, No. 1, COLMEX, Julio-septiembre, 1979.

Nicos POULANTZAS (1968) Poder Político y Clases Sociales en el Estado-Capitalista, Siglo XXI Ed., México, 1969 (4).

Secretaría de Programación y Presupuesto Información sobre los Ingresos Gubernamentales, S.P.P., México, 1978.

Rafael IZQUIERDO "El proteccionismo en México" en La Economía Mexicana, Lecturas No. 4, F.C.E., México, 1973.

Timothy KING México Industrialization and Trade Policies since 1940. Oxford University Press, 1970, London.

Julio LABASTIDA Procesos Políticos y Dependencia en México (1970-1976), Mimeo, México, 1977.

Armando LABRA MANJARREZ "Comentario sobre las reformas fiscales para 1967" en Comercio Exterior, Vol. XVII, No. 1, México, 1967.

Ernest MANDEL (1969) Ensayos sobre el Neocapitalismo, Ed. Era, México, 1972.

Ifigenia MARTINEZ de NAVARRETE "La política fiscal y la distribución del ingreso" en Investigación Económica, Vol. XVII, No. 2, UNAM, México, 1957.

Ifigenia MARTINEZ de NAVARRETE "La evolución del sistema tributario de México y las reformas 1972-1973" en Comercio Exterior, Vol. XXIII, No. 1, México, 1973.

Héctor MATA LOZANO The IMF stabilization Policy for Mexico 1977-1979. A critical Approach. M. Phil. Thesis, University of Cambridge, England (Inédito).

Gilberto MATHIAS "Estado y crisis capitalista en América Latina" en Críticas de la Economía Política, No. 2, Ed. El Caballito, México, Enero-Marzo-1977.

José MERINO MAÑÓN "Apreciaciones sobre las reformas al impuesto global de las empresas" en Comercio Exterior, Vol. XVI, No. 1, México, 1966.

Sanford MOSK "La revolución industrial en México" en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. III, No. 2, México, Abril-Junio 1951.

R.A. MUSGRAVE y P.B. MUSGRAVE Public finance in theory and practice, Mc Graw-Hill, New York, 1973.

Jorge E. NAVARRETE "Algunas consideraciones sobre la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta" en Comercio Exterior, Vol. XV, No. 2, México, febrero, 1965.

NAFINSA/CEPAL La política industrial en el desarrollo Económico de México, NAFINSA, México, 1971.

James O'CONNOR (1973) Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana, Edic. Periferia, Buenos Aires, 1974.

James O'CONNOR (1969) "Elementos científicos e ideológicos en la teoría económica de la política gubernamental" en Crítica de la Teoría Económica, Lecturas 21, Ed. F.C.E., México, 1977.

Antonio ORTIZ MENA "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México" en Investigación Fiscal, No. 47, SHCP, México, Nov. 1969.

Clark REYNOLDS La Estructura y Crecimiento de la Economía Mexicana en el Siglo XX, Ed. F.C.E. México, 1973.

Pierre SALAMA El Proceso de Subdesarrollo, Ed. Era, México, 1977.

Enrique SIERRA Introducción al Análisis de la Política Económica: un planteamiento genético e intuitivo, ILPES, Santiago de Chile.

Leopoldo SOLIS Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución, Ed. F.C.E., México, 1972.

Anatol SHULGOVSKI México en la Encrucijada de su Historia, Ed. de Cultura Popular, 1968 (2), México.

Adrian TEN KATE, et al La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México, Ed. F.E.C., México, 1979.

Carlos TELLO M. La Política Económica en México: 1970-1976, Siglo XXI ed., México, 1979.

Víctor L. URQUIDI "Obstáculos al desarrollo económico", Revista de Economía, Vol. XIV, No. 2, México, Febrero 1951.

Víctor L. URQUIDI "La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina", en Ensayos sobre Política Fiscal, Lecturas No. 2, F.C.E., México, 1973.

Ciro VELASCO "El gasto público de los 70" en Investigación Económica, Vol. XXXVIII, No. 150, Fac. de Economía, UNAM, Octubre-Diciembre, 1979.

Raymond VERNON El Dilema del Desarrollo Económico de México, Ed. Diana, 1966 (9), México:

René VILLARREAL y N. Rocío VILLARREAL "La empresa pública" en G.M. Bueno (Ed.) Opciones de Política Económica en México, Ed. Tecnos, S.A., México, 1977.

Jéan-Marie VINCENT "Reflexiones sobre el Estado y la Economía" en Críticas de la Economía Política, No. 2, Ed. El Caballito, México, Enero-Marzo 1977.

James W. WILKIE (1970) La Revolución Mexicana (1910-1978) Gasto Federal y Cambio Social, F.C.E., México, 1978.

CAPITULO IV.

NACIONALIZACION Y REORIENTACION DE LA

INDUSTRIA PETROLERA: 1938-1946

Esta etapa se inicia con la expropiación de los recursos petrolíferos, en 1938 y, concluye con los acuerdos finales sobre indemnización, firmados entre el gobierno mexicano y los representantes del gobierno y las compañías petroleras inglesas, en 1946-1947.

De manera general este período representa la etapa de reorientación y reorganización de la industria nacionalizada, sin embargo, en él podemos distinguir tres momentos centrales: la expropiación y nacionalización del petróleo en 1938, la reestructuración e integración de la industria petrolera nacionalizada entre 1938 y 1940 y, la reorientación y consolidación de la industria petrolera nacionalizada, fase que concluye hacia mediados de los años cuarenta.

1. Expropiación del Petróleo.

La política petrolera del régimen cardenista, orientada a

lograr el control y manejo interno de los hidrocarburos del país, se inscribía dentro de la política de "nacionalismo" económico, que planteaba la necesidad de lograr el predominio del interés "nacional" sobre el conjunto de los recursos naturales del país (minerales, hidrocarburos, agua, etc.), necesarios para asegurar el proyecto cardenista de desarrollo interno y que hasta ese momento; no obstante lo establecido por el Artículo 27 Constitucional y los múltiples esfuerzos realizados por los regímenes pos-revolucionarios para aplicar dicha legislación, permanecían bajo el control y manejo del capital extranjero...

La posición cardenista en materia de petróleo, si bien fue la más definida y la más consecuente con la ideología nacionalista de la Constitución de 1917, no fue exclusiva de dicho régimen, su planteamiento central de devolver al país el control de sus recursos naturales y de sus materias primas básicas, había sido expuesto e implementado, aunque de manera parcial, por los regímenes pos-revolucionarios que le sucedieron.

En el marco establecido por el Artículo 27 Constitucional, los gobiernos pos-revolucionarios, desde Carranza a, Abelardo L. Rodríguez, instrumentaron una serie de disposiciones y medidas tendientes a lograr un mínimo control sobre las actividades de los monopolios extranjeros que manejaban los recursos petroleros del país; sin embargo, la oposición y la fuerte presión desplegada por el capital petrolero extranjero contra dichas medidas y

la debilidad de los gobiernos mexicanos para imponerlas, habían hecho nugatorios tales esfuerzos.

Antes de 1917 las disposiciones estatales en materia de petróleo se habían centrado en la instrumentación de un políptica impositiva que aportara al país un mínimo beneficio de la explotación de sus recursos petrolíferos. 1/

En el marco establecido por la Constitución de 1917, que reserva a la Nación la propiedad exclusiva de sus recursos naturales, la lucha estatal contra los monopolios petroleros se hace más intensa.

Dentro del espíritu del Artículo 27 Constitucional, Carranza decretó en abril de 1917 el impuesto especial del timbre, mejor conocido como impuesto de producción y un año después expidió el primer decreto reglamentario, que ordenaba la manifestación de los terrenos petroleros. En agosto de 1918, este decreto fue reglamentado, pero debido a la presión ejercida con-

1/ El primer impuesto del timbre para gravar la producción del petróleo (en tres centavos por barril), fue creado en 1911, por el presidente Francisco I. Madero. Más adelante, en junio de 1912 se expidió otro decreto aumentando el monto de los impuestos y en julio de ese año se exigió a las compañías petroleras, que se registraran ante el gobierno mexicano. La protesta del gobierno norteamericano y de las compañías fue inmediata. En 1914, el Jefe de la Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza decretó el impuesto llamado "derecho de barra" (de 10 centavos por tonelada de petróleo crudo de exportación). Un año después, en marzo de 1915, creó la Comisión Técnica del Petróleo, dependiente de Ferrocarriles Nacionales.

tra el mismo por parte de las compañías petroleras y el gobierno norteamericano, no entró en vigor.

Dentro del proceso de lucha de los gobiernos pos-revolucionarios por romper el enclave petrolero del capital extranjero en nuestro país, el reglamento carranzista de 1918, marca el principio y fué la causa de la lucha entre las poderosas compañías petroleras de capital extranjero y el gobierno mexicano (E. González y A. Acosta, 1963, p.16) 1/.

Con la llegada de Calles el gobierno, la lucha contra el monopolio petrolero se reanudó. En diciembre de 1925, el Presidente Calles promulgó la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia de petróleo.

En el marco del derecho constitucional dicha ley prohibía a las sociedades extranjeras la adquisición de bienes raíces, limitaba la magnitud de las concesiones, y declaraba de utilidad pública la industria del petróleo; reducía la confirmación de los derechos de las concesiones a 50 años y fijaba un plazo de un año para hacerlo.

1/ En este decreto se establecía que la explotación del subsuelo se permitiría únicamente por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; señalaba además la obligación de pagar al gobierno una regalía de 5% de la producción bruta y la de no interrumpir los trabajos por dos meses continuos a menos que hubiera causa justificada. El decreto suscitó el famoso problema de la retroactividad... Finalmente las compañías petroleras se negaron a aceptarlo... (Ibíd., p.17).

Las compañías petroleras, como lo habían venido haciendo, se negaron a aceptar dicha ley. Después de recurrir a presiones diplomáticas, económicas e incluso amenazas de invasión, los monopolios petroleros, apoyados por sus gobiernos, lograron que la ley fuera sustancialmente modificada a favor de sus intereses, a principios de 1928. Estos cambios a la ley petrolera de 1925, fueron conocidos como el acuerdo Calles-

Morrow. Al comentar dicho acuerdo, Alemán apunta: "aunque se hayan hecho concesiones (por parte del gobierno mexicano), al aceptar los petroleros el régimen jurídico de concesiones, tácitamente reconocen que el subsuelo es propiedad de la Nación... así, quedan sentadas las bases jurídicas que le van a permitir a México controlar y regular sus recursos petroleros." (M. Alemán: 1978, p.160).

La lucha interna para aplicar las disposiciones jurídicas en materia de petróleo, se reanuda en la década de los treinta.

1/ El 28 de marzo el gobierno mexicano promulga las reformas al reglamento de la Ley de Petróleo: se confirman sin límites de tiempo y sin lugar a cancelación en el futuro, los derechos adquiridos por aquellos extranjeros que los hubieran ejercido en realidad. Se logra, con las nuevas providencias, que las compañías acepten cambiar sus títulos de dominio absoluto sobre los yacimientos por concesiones confirmatorias que expida la administración pública mexicana. (Ibidem, p.160).

En tal sentido, el presidente Abelardo L. Rodríguez dictó, el primer año de su gobierno, un decreto para constituir las reservas petroleras nacionales. 1/

El mismo presidente Rodríguez promulgó, en 1934, una ley para constituir una sociedad por acciones, de participación mixta, llamada "Petro-Mex", que se encargara de la regulación del mercado de petróleo y derivados, atendiendo las necesidades oficiales y las de los ferrocarriles, así como para adiestrar al personal técnico mexicano en los trabajos de la industria (E. González: 1963 ., p.20).

Con el antecedente de todas las luchas y medidas instrumentadas en materia de petróleo, por los gobiernos pos-revolucionarios, el régimen cardenista no sólo continúa los intentos anteriores por aplicar al enclave petrolero extranjero la legislación petrolera de 1917 y 1925; sino además, en el marco de su proyecto económico de desarrollo e industrialización interna, ubica la lucha de los hidrocarburos dentro la lucha por control nacional, sobre el conjunto de los recursos naturales del país.

1/ El decreto estatal establecía: "que debían incorporarse a las reservas petroleras nacionales todos los terrenos libres en una faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera norte y de las fronteras marítimas, así como de la frontera de México con Honduras Británica, además de todos los terrenos de la Baja California y los de propiedad nacional, comprendiendo el cauce de los ríos, arroyos, lagos, terrenos baldíos, bienes de propiedad de la Federación, islas y la zona continental cubierta por los mares que circundan a México..." (E. González: 1963., p.19).

En ese sentido, el Plan Sexenal planteaba la necesidad de que las actividades mercantiles o productoras que ejercían una acción exhaustiva sobre los recursos naturales, fueran reguladas por la acción del Estado de manera que el país obtuviera la mayor participación posible en la explotación de dichas riquezas y, establecía o anticipaba que, uno de los medios para lograr ese objetivo era proceder a la nacionalización de la riqueza del subsuelo, aumentar las reservas, reducir las concesiones, etc. 1/

En materia de petróleo, el programa de acción económica del gobierno cardenista, reafirmaba y concretaba, en 1935, la orientación general del Plan Sexenal, cuando apuntaba que "el aprovechamiento de ese combustible debía hacerse en beneficio del país, y hasta donde fuera posible, a través de empresas nacionales. En todo caso el Estado regularía su aprovechamiento, así como los precios de venta..." (L. Meyer:1962, p.632).

1/ Al respecto, dicho documento señalaba: "el PNR declara que durante los seis años que cubre este plan, el Gobierno regulará aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio; de la siguiente manera: (1) Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo; (2) se fijarán zonas exploradas de reserva minera; (3) se instituirá un servicio oficial de exploración; (4) se evitará el acaparamiento de terrenos y se ampliarán las zonas nacionales de reserva petrolera, a fin de que en todo tiempo se concuerde con una reserva fija de terrenos petrolíferos que cubra las necesidades futuras de nuestro país..." (PNR: 1934, tomo: 25-26); y en el artículo 25 del programa de acción económica y social del gobierno cardenista se establece: "El Estado regulará la explotación de los recursos naturales..." (PNR: 1934, tomo: 25-26).

En el marco del proyecto cardenista de desarrollo interno, la nacionalización de los recursos naturales, en particular, de los hidrocarburos fué una estrategia tendiente a lograr el predominio de los intereses internos sobre los intereses extranjeros; sin embargo, la expropiación de los recursos petroleros, como una medida radical que enfrentaba abiertamente la política del Estado mexicano a los intereses del capital imperialista, sólo fue posible en el marco de la coyuntura abierta, a nivel externo, por la lucha de reestructuración del sistema imperialista (concluida con la Segunda Guerra Mundial) y, a nivel interno, por el ascenso y la movilización social y obrera, en particular de los trabajadores al servicio de las empresas petroleras extranjeras.

La movilización obrera interna no sólo creó las condiciones sociales favorables; sino, también incidió en la profundización y radicalización de la política de nacionalización, planteada inicialmente por el régimen cardenista. 1/

1/ El programa sexenal cardenista expresaba claramente lo anterior: "La necesidad de hacer de nuestro país una organización coordinada en un sistema económico propio, que garantice el abastecimiento adecuado de sus habitantes... de las transformaciones operadas en la estructura económica y en las relaciones mercantiles de todos los países. /Sin embargo/ el planteo de una política económica nacionalista deberá hacerse en forma tal, que no dé origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el interés nacional." (PNR:1934, pp 51-52).

El carácter general de la política petrolera cardenista está marcada por tres rasgos centrales: primero, la expropiación se inscribe dentro del conjunto de medidas económicas encaminadas a poner bajo el control e interés nacional, los recursos naturales básicos para el desarrollo industrial interno; segundo, el dominio nacional o nacionalización se concibe como el control y regulación del Estado y el manejo interno, nacional de los recursos petroleros y, tercero el control estatal no significaba el manejo o la explotación, exclusivamente, estatal o monopólica de los recursos expropiados.

El contenido esencial de esta política explica el carácter de las medidas instrumentadas por el régimen cardenista, en materia de petróleo, antes y después de la expropiación.

En el marco de la estrategia delineada en el Plan Sexenal para lograr el control y aprovechamiento interno de los recursos del subsuelo, el gobierno de Cárdenas instrumentó, antes de 1938, un conjunto de medidas tendientes a presionar a las compañías extranjeras, norteamericanas e inglesas, para que éstas reconocieran la propiedad de la Nación sobre sus recursos

naturales; el derecho del Estado para fijar las condiciones de su explotación y aceptaran la participación de empresas nacio-

nales en la explotación del petróleo 1/.

Dentro de tales medidas se inscriben: la declaración, en enero de 1935, de inexistencia de las concesiones, hechas originalmente por el gobierno de Porfirio Díaz a la compañía petrolera "El Aguila", subsidiaria de la Shell, y que dicha compañía no explotaba 2/; la ley de Expropiación, promulgada en octubre de 1936, cuyo propósito, aparentemente, no estuvo ligado en forma directa con la industria petrolera; la cancelación de una concesión de 35,000 acres, en noviembre de 1937, a la compañía Richmond Company, subsidiaria de la Standard de California y,

el acuerdo concertado, también en noviembre de 1937, con la compañía "El Aguila" sobre la explotación conjunta (gobierno mexicano-cano-compañía inglesa) de la zona petrolera de Poza Rica 3/.

1/ El presidente Cárdenas, expone ante el Congreso de la Unión, en 1935 el sentido de esta política petrolera: "el desarrollo económico de México, reclama hace mucho tiempo la presencia en el mercado, de combustibles y lubricantes baratos, y como realmente no ha existido en México petróleo nacional, ya que el que se vende y consume procede de compañías con capital, ideas y aspiraciones extranjeras, se ha querido iniciar mediante la constitución de una empresa netamente mexicana la explotación del petróleo mexicano y sus derivados, con el fin de regular el mercado interior del país, a la vez que satisfacer las necesidades del consumo..." (M. Alemán: 1978; p. 214).

2/ Sobre el particular apunta M. Alemán: "es el primer aviso que reciben las compañías en el sentido de que se harían cumplir las leyes y de que el Plan Sexenal, era efectivamente, un programa de gobierno." (M. Alemán: Ibidem., p. 205).

3/ Con estos acuerdos -apunta Alemán- "el gobierno cardenista aplica medidas que no pueden tacharse de radicales, ni de lesivas de los derechos rectamente entendidos de las empresas petroleras extranjeras. Continúan ellas protegidas en lo sustantivo por estatuto jurídico que reconoce sus concesiones y que les garantiza amplios y fáciles procedimientos para hacer vales sus derechos." (Ibidem., p. 214).

La política cardenista de presión a las compañías para lograr que éstas aceptaran el dominio nacional sobre los recursos del subsuelo, fue combinado con una política paralela de negociación y acuerdo, orientada inicialmente a buscar la conciliación entre los "intereses nacionales" y los intereses del capital petrolero extranjero y, a evitar el rompimiento o enfrentamiento radical con los intereses imperialistas.

Esta política se reflejó en varias medidas adoptadas por el gobierno cardenista, antes y al inicio del conflicto laboral entre las empresas extranjeras y el sindicato petrolero.

En primer lugar, las conversaciones sostenidas por el gobierno cardenista con representantes del gobierno norteamericano y de las compañías petroleras, a principios de 1937, al iniciarse el conflicto laboral dentro de la industria petrolera y, las propuestas hechas, a través de varios miembros del gabinete cardenista, a las compañías petroleras, a finales del mismo año, en las cuales se planteaba que la solución a la situación conflictiva que enfrentaban las empresas, podía darse en base a que éstas aceptaran asociarse con el gobierno mexicano ^{1/}.

^{1/} En julio de 1937, el Secretario de Economía Nacional, Rafael Sánchez Tapia, planteó al jefe de la Misión Diplomática de los Estados Unidos en México, que las empresas extranjeras debían aceptar asociarse con el gobierno mexicano para superar las dificultades de las que se quejaban... /En noviembre del mismo año/, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, hace saber a la Embajada Estadounidense, que el gobierno podría considerar la posibilidad de entenderse con algunas empresas del país vecino, sobre la base de asociarse con ellas... (Ibid., p. 225).

De otro lado, el acuerdo concertado con la compañía inglesa "El Aguila", para que dicha empresa explotara la rica zona petrolera de Poza Rica, el cual preveía la cooperación entre el gobierno mexicano y la empresa petrolera inglesa en la construcción de las instalaciones para la refinación del crudo que se extraería de dicha área.^{1/}

Y, finalmente, la mediación del gobierno, en algunos momentos directamente del Ejecutivo, tratando de conciliar los intereses en pugna en el conflicto obrero-patronal que estalla en la industria petrolera en noviembre de 1936, entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y las empresas petroleras, por la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo Único.

Sin embargo, la agudización del conflicto laboral ante la abierta oposición e intransigencia de las empresas extranjeras y la radicalización obrera, posibilitó y exigió el desplazamiento de la posición conciliatoria inicial, la cual fué sustituida, paulatinamente, por una política de presión y creciente enfrentamiento con el capital petrolero extranjero.

^{1/} "La contrapartida a este acuerdo la constituyó el hecho de que los ingleses reconocieron que la Nación poseía un derecho sobre el combustible en el subsuelo, así como las facultades para fijar las condiciones de su explotación, tratárase o no de concesiones confirmatorias... El Gobierno intentó también concertar un acuerdo similar con las empresas estadounidenses, pero éstas lo rechazaron..." (L. Meyer: 1962, p.209).

El inicio de esta política lo marcó la intervención directa del gobierno en el conflicto laboral.

La intervención del gobierno cardenista en el conflicto laboral, se hace evidente a partir de la integración de la Comisión de Peritos Estatales, en junio de 1937. En ese momento, el conflicto inicial entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros y las compañías petroleras, se transforma en un conflicto entre el gobierno cardenista y el capital petrolero imperialista. Deja de ser un problema laboral para convertirse en un problema político 1/.

De esta manera, la mediación inicial del gobierno cardenista en el conflicto laboral de la industria petrolera, en el marco de la profundización y radicalización de la lucha y movilización obrera, devino en un medio más de presión a las compañías extranjeras para obligarlas a aceptar las condiciones propuestas por el gobierno cardenista en torno al conjunto de la industria petrolera.

1/ La intervención gubernamental a finales de 1936 tuvo como objetivo inmediato hacer aceptar a ambas partes (Sindicato y compañías petroleras) la formación de una convención obrero-patronal que se dedicara a buscar la solución del conflicto. La medida resultó inútil. Ante el fracaso de la convención, estalla el paro obrero. Después de diez días de huelga y a petición de la CTM, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declara al paro, conflicto de orden económico y se integra la Comisión de Peritos Estatales. Con la creación de esta junta que estuvo formada por Efraín Buenrostro, subsecretario de Hacienda, Mario Moctezuma, subsecretario de Economía y Jesús Silva Herzog "las compañías no se enfrentaban ya al STPRM o a la CTM, sino directamente al gobierno del Presidente Cárdenas". (L. Meyer: 1963, p.207).

En este contexto, la investigación y el informe de los peritos estatales fue más allá de la pura investigación financiera, "para convertirse en un examen oficial de la realidad petrolera del país; sus conclusiones no fueron otra cosa que la opinión de la administración cardenista sobre el estado de cosas que guardaba esa industria, opinión naturalmente contraria a las empresas afectadas. Las cuarenta conclusiones resultado de la voluminosa investigación (2,700 cuartillas) ponían de relieve el divorcio entre las necesidades de la economía mexicana y la política de las empresas petroleras desde que iniciaron sus actividades en el país, así como un gran número de irregularidades fiscales y políticas..." (Ibid., p.207).

El Laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, basado en las recomendaciones planteadas por la Comisión de Peritos Estatales, emitido en diciembre de 1937, al sentenciar a las compañías a satisfacer las demandas económicas de los trabajadores petroleros, ratifica la posición estatal sobre el problema laboral y establece las condiciones jurídicas que permiten al Ejecutivo, imponer su punto de vista a las empresas extranjeras, en la solución de la problemática petrolera. Finalmente, el fallo de la Suprema Corte de Justicia, emitido el 10 de marzo de 1938, en favor del dictámen de la Junta Federal hace irrevocable, jurídica y políticamente, la decisión oficial sobre el problema petrolero.

La ejecución práctica de los dictámenes jurídicos establecidos sobre el conflicto petrolero, fue acelerado por dos situaciones paralelas al mismo. Primero, por el ascenso de la movilización y presión popular y obrera, cuyo núcleo central era, indudablemente, el Sindicato de Trabajadores Petroleros. Al respecto, basta recordar que ante la negativa de las empresas petroleras para aceptar el mandato de los máximos tribunales de justicia mexicanos, el Sindicato Petrolero rompió, el 13 de marzo de 1937, sus relaciones laborales con las empresas petroleras y amenaza con paralizar nuevamente las actividades de la industria petrolera. Segundo, por la posición asumida, inicialmente por los monopolios petroleros, de intransigencia ante las demandas de los trabajadores petroleros y, posteriormente, de un abierto desacato y boicot a la política petrolera cardenista (véase: Jesús Silva Herzog: 1964, pp.104-105).

Por su parte, la política de las compañías petroleras y de sus respectivos gobiernos al inicio del conflicto estuvo orientada en la negociación y los acuerdos diplomáticos. Así, lo reflejan el acuerdo concertado por la compañía "El Aguila" en noviembre de 1937, para explotar la zona de Poza Rica; la intervención del Secretario de Estado norteamericano - Cordell Hull - ante el gobierno mexicano, en agosto de 1937, para detener un proyecto cardenista sobre impuestos a la producción petrolera de pozos nuevos, y la abierta hostilidad y enfrentamiento con el gobierno del presidente Cárdenas, a finales de 1937, cuando las empre-

sas y sus gobiernos, especialmente las compañías inglesas, iniciaron una intensa campaña para presionar y desprestigiar la política petrolera del presidente Cárdenas 1/.

Dentro de las medidas de presión instrumentadas por las compañías petroleras, para impedir la aplicación de las decisiones oficiales, las de mayor repercusión fueron, en el terreno legal, la demanda de amparo contra el Laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diciembre de 1937, por parte de las compañías petroleras y, de otro lado, las medidas de presión económica implementada por las mismas empresas.

En el terreno económico, las compañías retiraron de golpe sus depósitos bancarios e iniciaron una campaña tendiente a crear desconfianza en los círculos industriales y bancarios con objeto de agotar las reservas de divisas... "La crisis no llegó a tener el carácter catastrófico deseado por los intereses petroleros, pero obligó al gobierno a imponer restricciones arancelarias a fin de disminuir las importaciones y hacer frente a la

1/ El 14 de marzo de 1938, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dió la última notificación a las compañías para que dieran cumplimiento a lo dispuesto en el Laudo, pero éstas insistieron en la imposibilidad de hacerlo. Una vez más decidieron, confiadas en su propia fuerza, desafiar al gobierno mexicano, como lo habían venido haciendo con buenos resultados desde la época de Carranza. (Vid: L. Meyer: 1968, p. 216).

gubernamental, 1938, p. 216).

escasez de divisas. La elevación de los precios y una cierta depresión de la actividad económica no se hicieron esperar..." (Ibid., p. 210).

De otro lado, la política de "Buena Vecindad" y de "solidaridad interamericana", sustentada por el presidente norteamericano, Theodore Roosevelt, en el preámbulo de la Segunda Guerra Mundial, fué un elemento central que, sumado a la situación interna, de movilización obrera y a la intransigencia de las empresas; posibilitan la formulación final de la política petrolera cardenista: la expropiación de los hidrocarburos de manos del capital extranjero.

La formulación de la política petrolera del gobierno cardenista, "dependió en gran medida de la situación por la que atravesaba Estados Unidos. La 'Buena Vecindad' rooseveliana y todos los instrumentos internacionales que pretendían resolver pacíficamente las divergencias surgidas en el sistema interamericano... dieron a México, por primera vez, una relativa seguridad de que el coloso del norte no emplearía la fuerza en apoyo de las empresas petroleras" (L. Meyer, ob.cit., p. 222).

Así, cuando en marzo de 1938, Cárdenas plantea que México estaba en la posición de dar la batalla decisiva a los petroleros: "en el plano interno su gobierno contaba con una solidez y apoyo del que carecieron sus predecesores; en el plano internacional, Cárdenas consideró que Roosevelt no recurriría a una in-

tervención armada en apoyo de los intereses petroleros en México... No fueron ignoradas las posibilidades de presiones de tipo económico, diplomático y técnico; sin embargo, el presidente parece haber considerado que era necesario pagar ese precio a cambio de poner fin al status privilegiado de que había venido disfrutando el capital extranjero desde el porfiriato" (Ibid., p. 219).

En este contexto, la política petrolera cardenista de nacionalización pudo concretarse y superar las fuerzas, los intereses y las opiniones, internas y externas, que se oponían a ella 1/.

De esta manera, la expropiación de los recursos petroleros, decretada por el gobierno cardenista el 18 de marzo de 1938, fue la culminación de un proceso político, jurídico y social iniciado desde finales de la lucha revolucionaria de 1917, que combinado con la coyuntura pre-bélica mundial, configuraron las circunstancias favorables para su profundización y culminación.

1/ A nivel interno, los argumentos de quienes planteaban prudencia eran de peso: la expropiación lanzaría a México contra la alianza de empresas más poderosas del mundo y los mercados mundiales para el combustible mexicano desaparecerían, la fuga de capitales aumentaría y, finalmente, la eventualidad de una reacción violenta por parte de Estados Unidos no debería ser descartada (Ibid., p. 219).

Entre las opiniones más significativas se escucharon la del subsecretario de Relaciones, Beteta, que fue uno de los que se opusieron a la expropiación. En Washington, Castillo Nájera temió que tal medida condujera a una represalia armada por parte de Estados Unidos (J. Silva Herzog, 1964, p. 44).

En un sentido general, la expropiación de las empresas petroleras extranjeras se inscribió dentro de la política cardenista de nacionalismo económico que pretendió, en el marco de los postulados de la Constitución de 1917, redefinir las reglas del juego con el capital extranjero y sobreponer los intereses económicos internos a los intereses externos. En tal virtud, aunque no puede afirmarse que existió un plan específico, por parte del gobierno, para tomar la industria petrolera, tampoco puede considerarse ésta, como un hecho accidental o casual 1/.

La expropiación de las compañías petroleras extranjeras y, con ello, la nacionalización de los hidrocarburos fue la expresión más radical que alcanzó, en el marco de una coyuntura interna y externa favorable, la política de nacionalismo económico, del régimen cardenista 2/.

1/ La política de nacionalización del régimen cardenista había sido expuesto de manera clara, en el Plan Sexenal. Al respecto, el inciso I, de dicho documento establecía "se hará efectiva la nacionalización del subsuelo" (PNR: 1934, p.25).

2/ El decreto de expropiación apuntaba al respecto: El problema que las compañías planteaban, al ejecutivo de la Nación con su negativa a cumplir la sentencia que les impuso el más alto tribunal judicial, no es un simple caso de ejecución, sino una situación definitiva que debe resolverse con urgencia. Es el interés social de la clase laborante en todas las industrias del país el que lo exige. Es el interés público de los mexicanos... que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo. Es la misma soberanía de la Nación que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero... la que lo exige... En tal virtud, se ha expedido el decreto que corresponde y se han mandado ejecutar sus conclusiones, dando cuenta en este manifiesto al pueblo de mi país, de las razones que se han tenido para proceder así y demandar de la Nación entera, el apoyo moral y material necesario para afrontar las consecuencias de una determinación que no hubiéramos deseado ni buscado por nuestro propio criterio... "(L.Cárdenas:1938).

Al romper el enclave petrolero extranjero, la medida expropiatoria ponía a disposición del mercado interno el uso de los hidrocarburos y, con ello contribuía a crear las condiciones infraestructurales básicas para implementar el proyecto cardenista de desarrollo económico interno.

De esta manera, la nacionalización del petróleo, inserta dentro del conjunto de reformas económicas (reforma agraria, nacionalización de los ferrocarriles, estructuración del sistema financiero, etc.), instrumentadas por el régimen cardenista, vendría a asegurar el proyecto económico de desarrollo interno.

Como una medida política que beneficiaba los intereses económicos internos y, como una medida ideológica de apoyo a los intereses populares, particularmente a los obreros, la nacionalización de los recursos petroleros recibió el consenso y apoyo de todos los integrantes de la sociedad mexicana, identificada

con el proyecto cardenista de desarrollo y modernización "nacional" 1/. Sin embargo, hubo también algunas manifestaciones in-

1/ Al respecto apunta Meyer: "es verdad que las manifestaciones de masas que se sucedieron inmediatamente después del 18 de marzo, y que habrían de repetirse en años subsiguientes, fueron en parte montadas por el régimen; sin embargo, sobrepasaron los límites de las movilizaciones hechas para convertirse en una gran demostración de la unidad de prácticamente todos los sectores políticos del país -incluyendo a los empresarios y a la jerarquía eclesiástica- en apoyo de la acción gubernamental..." (L.Meyer: 1968, p.223)

ternas en contra de tal política. Entre ellas, la más significativa fué, sin duda, el levantamiento armado del ex-secretario cardenista de Agricultura, Saturnino Cedillo, en su natal San Luis Potosí, en mayo de 1938 ^{1/}.

2. Nacionalización de la Industria Petrolera Mexicana.

La promulgación del decreto expropiatorio que puso en "manos de la Nación la propiedad y el manejo de los recursos petroleros del país", puso fin al enclave petrolero y a la política intervencionista que desarrollaban los monopolios extranjeros en nuestro país; sin embargo, la aceptación de tal disposición y, con ello, la consumación real de la nacionalización no fueron inmediatas. Sólo después de un prolongado y dificultoso proceso de negociación y enfrentamiento, interno y externo, y de redefinición y clarificación del sentido real de la política petrolera de nacionalización, la medida expropiatoria pudo consolidarse.

Dentro del proceso de consolidación de la nacionalización petrolera jugaron un papel de primera importancia dos acontecimientos: a) a nivel externo, la coyuntura mundial abierta por el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial, que absorbió la aten-

^{1/} La decisión de Cedillo -apunta Meyer- "de recurrir a las armas en 1938, quizá le impidió convertirse en el núcleo conservador que aglutinara a los diferentes elementos en desacuerdo con la política del régimen; de haber sido así, probablemente la nacionalización hubiera hecho frente a una oposición interna más importante" (Ibid., p.224).

ción y los recursos de los dos países afectados por la expropiación petrolera cardenista y, a la vez, puso de relieve el papel estratégico-militar del petróleo mexicano para los países beligerantes, en particular para los Estados Unidos; b) a nivel interno, la política estatal de fomento al proceso interno de industrialización, impelmentada por el régimen cardenista a través de la creación y desarrollo de una infraestructura básica, de la cual pasó a formar parte del petróleo nacionalizado.

Realizada la expropiación petrolera, el régimen cardenista enfrentó dos problemas inmediatos derivados de la misma: primero, la lucha por la aceptación y el reconocimiento externo, en particular de los intereses afectados, del acto expropiatorio y, segundo, la organización del conjunto de empresas que integran la industria petrolera mexicana al momento de la nacionalización.

La dimensión y complejidad de estos problemas, llevó su solución, en algunos casos, más allá del sexenio del gobierno cardenista. En particular, el problema de las indemnizaciones a las compañías expropiadas concluyó hasta 1947.

En lo que hace al problema del reconocimiento y aceptación del decreto del 18 de marzo, las principales dificultades surgieron de la oposición de las compañías afectadas y de la actitud de sus respectivos gobiernos, en especial del gobierno

británico.

La respuesta inmediata de las empresas fue el rechazo unánime al decreto expropiatorio 1/ y la implementación de una campaña de presiones internas y externas, diplomáticas, jurídicas, económicas, etc., encaminadas a impedir la aplicación del mismo 2/. Paralelamente y como una medida de presión más directa, las compañías extranjeras organizaron y declararon un boicot internacional contra la industria petrolera mexicana con la finalidad de impedir su funcionamiento, frenar la producción de los campos y plantas petroleras y anular la exportación del petróleo mexicano.

El boicot técnico y económico instrumentado por los monopolios extranjeros contra la industria petrolera fué sin duda, la medida de presión que mayores repercusiones tuvo sobre la industria petrolera nacionalizada 3/. La falta de información de

1/ "Las compañías petroleras sostenían que las propiedades les pertenecían a título directo y que Cárdenas era culpable de la confiscación de sus bienes y se le debería obligar a devolverlos.." (Daniels Josephus, Alemán. ob. cit., p.292).

2/ En este terreno la medida instrumentada por las compañías a nivel interno, fue la demanda de amparo contra la Ley de Expropiación de 1936, contra el decreto del 18 de marzo y contra la forma en que las Secretarías de Hacienda y Economía pretendían aplicarlo, presentada ante la Suprema Corte de Justicia, por las 16 compañías mencionadas en el decreto expropiatorio, los primeros días del mes de abril de 1938.

3/ Además describe las repercusiones de esta agresiva política de las compañías petroleras, en los siguientes términos: "el boicot abarca el sistema de transporte marítimo y la venta de equipo y refacciones petroleras, armadores y transportistas, amenazados por los trusts, se niegan a trabajar con nuestra industria nacionalizada... La Ethyl Gasoline Corporation, filial de la Standar, cierra el abastecimiento de tetraetilo de plomo, ingrediente anti tonante de la gasolina; la refinación queda incompleta, baja la calidad de ese combustible, se vienen abajo sus ventas y se tiene que importar la de aviación..." (M.Alemán, 1978, p.288).

bido a la destrucción y sustracción de los archivos realizada por las compañías extranjeras; la falta de equipo, materias primas y refacciones petroleras; la poca experiencia en el manejo de la industria petrolera; la falta de mano de obra especializada y, ante todo, la brusca caída de las exportaciones petroleras, provocada por la actividad de los monopolios expropiados 1/, todo ello, llevaría a la industria petrolera mexicana a una crítica situación, hacia finales del sexenio cardenista.

El boicot económico y las presiones diplomáticas instrumentadas por los monopolios petroleros contra la industria nacionalizada, fueron reforzados por una virulenta campaña internacional de prensa orquestada por las mismas empresas extranjeras, destinadas a desprestigiar la política petrolera y económica del gobierno cardenista.

En numerosos periódicos -escribe Silva Herzog- de los Estados Unidos, de la América Latina y de diferentes naciones europeas... se escribía en todos los tonos, en contra del gobierno, se hablaba del petróleo robado y se hacían afirmaciones

1/ Ante la imposibilidad de impedir totalmente la compra externa del petróleo mexicano, las compañías extranjeras expropiadas recurrieron a embargar algunos cargamentos. En julio de 1938, fue embargado un cargamento de 10,000 toneladas de petróleo con destino a Holanda, en puertos de ese país, por la Compañía "El Águila". Otro cargamento, comprado por la Société Pétrole Service de París, también fue embargado en el Puerto de Havre. Finalmente, ambos embargos fueron retirados.

más o menos vagas acerca de la próxima caída del general Cárdenas" (J.Silva H., 1964, p.139) 1/.

La posición de las compañías y su actividad orientada a presionar al gobierno cardenista a modificar su política petrolera de nacionalización, fue abiertamente apoyada por el gobierno inglés, el que, al igual que los monopolios expropiados, rechazó el decreto expropiatorio, exigió la restitución y declinó tomar en cuenta la promesa de pago hecha por el gobierno mexicano. Tratando de ejercer una mayor presión, el gobierno británico presentó reclamaciones sobre el pago de la deuda mexicana a ese país.

El gobierno norteamericano, aunque de manera general rechazó la política expropiatoria, presentó una actitud menos radical y menos homogénea respecto a las exigencias de las empresas petroleras.

1/ Dentro de tal campaña, los periódicos norteamericanos e ingleses eran los más interesados. El diario "pespach" de Ohio, comentaba: "Lo que caracteriza estos hechos /La expropiación/ como un simple robo, es que el régimen de Cárdenas no tenía y no tiene intención de pagar por las propiedades, como lo hacen siempre los gobiernos con reputación, cuando expropián..." Otro diario norteamericano, el "San Francisco Chronicle" apuntaba al respecto: "El gobierno mexicano ha tragado un bocado demasiado grande. México carece de las facilidades que tenían los antiguos propietarios ingleses, holandeses y americanos. México no tiene experiencia en negocios petroleros. México carece de una organización que pueda manejar su petróleo en el exterior..." (Citado en J.LAVIN; 1965, p.208).

Por una parte, los sectores gubernamentales más ligados a los grupos petroleros, en especial, el Secretario del Departamento de Estado-Cordell Hull-, manifestaron su apoyo a las empresas expropiadas e implementaron algunas medidas de presión económica en contra del gobierno cardenista 1/; y, de otro lado, la política exterior del Presidente Roosevelt, de unidad del sistema interamericano ante el conflicto bélico, comprometió y obligó al mismo gobierno estadounidense a asumir una posición más blanda respecto a la expropiación. El principal vocero de esta política fue, sin duda, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Josephus Daniels.

El gobierno norteamericano -escribió Daniels-"desaprobó la expropiación, pero aceptó el derecho de México, como nación soberana, de expropiar, de acuerdo con sus propias leyes, por causas de utilidad pública, siempre que se efectuara el pago de una compensación pronta y adecuada". (DANIELS, J., citado en M. Alemán; 1978, p.292). Sin embargo, -apunta Meyer-"al condicionar el reconocimiento de la expropiación, a la indemnización previa de las empresas en forma pronta, efectiva y adecuada, a sabiendas de que

1/ El Departamento de Estado -apunta Meyer-, "con Hull a la cabeza, se mostró decidido a seguir en contra de Cárdenas la política más agresiva dentro de los límites permitidos por Roosevelt... Al tener noticia de la expropiación, el Departamento de Estado trazó rápidamente un plan que comprendía tres puntos: a) presentar una enérgica protesta; b) suspender las compras de plata a México y c) llamar al embajador.../Sin embargo / El plan del Departamento de Estado no se pudo implementar totalmente..." (L. Meyer; 1968, p.243).

México carecía de recursos para satisfacer tal demanda [el gobierno estadounidense encubría], detrás del aparente respeto por la soberanía mexicana, el mismo propósito de las compañías: obligar al gobierno cardenista a restablecer el anterior status quo petrolero..." (L.Meyer; 1968, p.236).

La posición inicial de las compañías petroleras, que exigía la devolución de los bienes expropiados y, la actitud de apoyo, abierto o indirecto, de sus respectivos gobiernos, en contra de la política petrolera del régimen cardenista, fue orientada y modificada muy pronto, por los acontecimientos desencadenados con el estallido y la generalización de la Segunda Guerra Mundial y, por la firme actitud asumida por el gobierno cardenista, respecto a la nacionalización.

En el marco de una correlación de fuerzas, interna favorable, la respuesta del gobierno cardenista, ante la oposición y las exigencias de las compañías petroleras extranjeras y sus respectivos gobiernos, fue una política ofensiva y de presión, la cual encontró en la coyuntura externa, abierta por el conflicto bélico mundial, el mejor estímulo.

En el contexto de la situación mundial, el gobierno cardenista desplegó una firma ofensiva externa, orientada, por una parte, a presionar a los gobiernos, norteamericano e inglés, a reconocer y aceptar el nuevo status del petróleo mexicano y, de

otro lado, a romper la política unitaria de boicot y presión orquestada por los monopolios petroleros extranjeros.

En ese sentido, el régimen cardenista rechazó las presiones y exigencias para devolver el petróleo a los monopolios extranjeros, sosteniendo la validez del decreto expropiatorio y de las leyes mexicanas que los sustentaban. Asimismo, rechazó las propuestas externas, particularmente del gobierno norteamericano, para resolver el conflicto con las compañías a través de intervenciones o arbitrajes externos.

Dentro de esta política, la actitud más radical del gobierno cardenista, fue la asumida ante la intransigencia e intervencionismo del gobierno inglés, al retirar al representante diplomático mexicano ante dicho país, en mayo de 1938.

De otro lado, la política del gobierno mexicano, encaminada a romper el frente unido de los consorcios extranjeros, se orientó también, a contrarrestar los efectos del boicot económico y técnico, orquestado a nivel mundial por los mismos monopolios petroleros, contra la industria petrolera mexicana.

En tal sentido, se alentaron y concertaron negociaciones, no públicas, con empresas petroleras pequeñas o independientes de los grandes trusts petroleros. Tal fue el caso de las pláticas realizadas en Washington, con el representante de la Sinclair

re, de manera paralela a las negociaciones oficiales con el representante del grupo de la Standard.

Asimismo, se buscó sustituir los tradicionales mercados del petróleo mexicano, cerrados ahora, por la actividad y el control que sobre los mismos, ejercían los monopolios expropiados. En tal virtud, el gobierno cardenista negoció y vendió, parte de la producción petrolera acumulada, a algunos países del Eje a cambio de materiales y equipo para la industria nacionalizada 1/.

Esta posición y la política instrumentada por el gobierno cardenista, en relación a la expropiación; pero, ante todo, la coyuntura creada por el conflicto bélico mundial, modificaron la situación y la política externa hostil a la expropiación petrolera y, presionaron a los intereses oficiales y privados extranjeros, a aceptar la nueva realidad del petróleo nacionalizado.

En momentos en que -apunta Meyer-"la situación mundial era sumamente peligrosa, la Buena Vecindad estaba por encima de los intereses petroleros, y las relaciones con México eran la prueba de fuego de la nueva solidaridad interamericana... Por lo

1/ Al respecto escribe Alemán: "no hay esfuerzo que el gobierno mexicano deje de hacer para romper el cerco... en Alemania se obtiene equipo industrial que se necesitaba con urgencia, a cambio de petróleo..., también Italia, construye, en astilleros de Génova, tres buques petroleros a cambio de combustibles; Japón hace compras /aunque/ de poca importancia..." (M. Alemán; 1978, p.289).

tanto, si las compañías no encontraron en esta ocasión en Washington el respaldo a que estaban acostumbradas, fue en gran medida porque la situación internacional contrapuso su interés particular al interés nacional de Estados Unidos..." (L.Meyer; 1968, pp.230-238).

Así, en la coyuntura de la situación bélica mundial, de la política rooseveliana de buena vecindad y, específicamente, bajo la presión de las necesidades, estratégico-militares de abastecimiento de hidrocarburos, por parte de los Estados Unidos; la política petrolera cardenista inició su proceso de consolidación externa, con el reconocimiento formal, norteamericano, del decreto expropiatorio y con el inicio de conversaciones entre el gobierno mexicano y los representantes de algunas compañías petroleras, norteamericanas, a finales de 1938 1/.

Las negociaciones oficiales entre el gobierno mexicano, encabezado por el presidente Cárdenas, y las empresas petroleras norteamericanas, iniciadas en marzo de 1938, en Palacio Nacional y

1/ Con la mediación del Departamento de Estado y del Embajador norteamericano en México, Josephus Daniels y, bajo la presión del gobierno rooseveliano, el grupo petrolero de la Standard estableció contactos con el gobierno mexicano, a través de su representante, Donald Richberg, en noviembre de 1938, para iniciar conversaciones respecto al petróleo mexicano. En diciembre del mismo año llegó a México el Sr. Patrick Hurley, representando los intereses de la empresa norteamericana Sinclair e inició conversaciones separadas, con el gobierno cardenista.

continuadas en la ciudad de Saltillo, Coahuila, en mayo del mismo año, cerraron la etapa de enfrentamiento radical entre el gobierno cardenista y el capital petrolero extranjero e iniciaron el proceso de negociación de las nuevas reglas del juego entre el Estado mexicano y el capital petrolero monopolístico norteamericano.

La fase abierta por las negociaciones petroleras oficiales permitió al gobierno cardenista exponer de la manera clara el carácter real de su política de nacionalización; es decir, el significado que tal medida tenía dentro de la política económica general del régimen.

En el marco de la estrategia económica general del régimen cardenista, la expropiación de los monopolios petroleros extranjeros, devolvía y reservaba a la Nación el dominio de sus recursos petroleros, confería al Estado, entanto representante de la "Nación", el control de dichos recursos y, ponía en manos del conjunto de los intereses y grupos internos, el uso y el manejo de los hidrocarburos nacionalizados.

En consecuencia, la nacionalización del petróleo, fue asumida y manejada, inicialmente, como el uso y el manejo o explotación interna, "nacional", de los recursos expropiados, dentro de los lineamientos de la política estatal en materia de petróleo; y no, como la estatización o el control y manejo monopolístico del hidrocarburo.

Estado sobre dichos recursos.

Esta interpretación y manejo de la nacionalización petrolera, fue expuesta de manera clara, a través del proceso de las negociaciones con los consorcios petroleros extranjeros; pero, paralelamente, fue dicho proceso de negociación, lo que permitió entre otros elementos, redefinir y clarificar, internamente, el carácter de tal medida.

El punto de partida de las negociaciones, para el gobierno mexicano era la aceptación de la propiedad o "dominio nacional" y el control estatal, sobre los recursos petroleros del país. Es decir, la nacionalización del petróleo era para el gobierno, una medida irrevocable.

En consecuencia, el intento de las compañías norteamericanas, expuesto a través de las conversaciones, de retomar el control directo de los recursos petroleros expropiados, a través de un contrato a largo plazo para la explotación de los hidrocarburos, que desconocía en la práctica, el decreto expropiatorio 1/, fue

1/ Esta posición de las compañías petroleras extranjeras fue expuesta al gobierno mexicano en febrero de 1939. El documento respectivo hacía tres proposiciones centrales: 1) concertación de un contrato a largo plazo con las compañías petroleras, para la explotación de los hidrocarburos; 2) fijación previa del monto de los impuestos y de las condiciones de trabajo, que habrían de regir durante la vigencia del contrato y 3) al expirar el contrato, el gobierno mexicano recibiría las propiedades petroleras de manos de las empresas. Más adelante las empresas propusieron la concertación de "contratos múltiples" con los diferentes grupos petroleros y no contrato único con todas las compañías (Véase: M. Rippey; 1954, Cap. XI).

rechazado por el presidente Cárdenas.

Sin embargo, el gobierno mexicano aceptaba y proponía la participación de las empresas privadas, extranjeras y nacionales, en el manejo y la explotación de los recursos petroleros expropiados, a través de la cooperación o de la asociación con el Estado mexicano; pero, bajo el control y los lineamientos marcados por éste último. 1/

La idea era -apunta Silva Herzog- "la de formar una nueva unidad económica entre el gobierno y las empresas expropiadas, teniendo el gobierno el control administrativo, pero con la intervención directa de las antiguas empresas en todos los aspectos industriales, técnicos y financieros..." (J.Silva H.; 1964, p.161).

En su discurso del primer aniversario de la expropiación petrolera, el presidente Cárdenas explicaba el sentido de ésta política. "El gobierno de México -acotaba Cárdenas- manifestó des-

1/ La propuesta inicial hecha por el gobierno mexicano a las compañías planteaba: 1)Indemnización inmediata previo avalúo; 2)Contrato a largo término para la cooperación entre las compañías extranjeras y el gobierno, en la explotación de la industria petrolera y, 3)Arreglo de nuevas inversiones para el fomento de la industria, exploraciones, establecimientos de refinería, etc. En una segunda propuesta, el gobierno mexicano aceptaba: a) la propuesta de las compañías para explorar los hidrocarburos mexicanos en sociedad con aquéllas y, b) que las compañías aportaran a la asociación proyectada el importe de las indemnizaciones por la expropiación, asimismo, que las utilidades de las compañías servirían para amortizar las inversiones antiguas y nuevas de las compañías. (Véase: W. Townsend; 1954, pp.302-323)

de que se dictó el decreto de expropiación de los bienes de las compañías petroleras, su firme propósito de indemnizar en la medida de lo justo a dichas empresas. Posteriormente ha expresado su deseo de llegar a un entendimiento buscando la forma de satisfacer los intereses de las respectivas compañías cuidando ante todo los intereses de la Nación..." (L.Cárdenas; 1939).

Dentro de tal perspectiva, el gobierno cardenista podía ceder o adecuar su posición, en algunos aspectos secundarios, técnicos o administrativos de su propuesta 1/; pero, no estaba dispuesto a negociar el dominio y el control "nacional", interno, de materias primas tan importantes para el desarrollo industrial interno, como lo eran los hidrocarburos.

Se trataba realmente, de redefinir ante el capital imperialista, el predominio de los intereses nacionales sobre los intereses externos. Por ello, el aspecto irrenunciable en la posición cardenista, fue el control y la dirección nacional, a través del Estado, sobre la política e industria petrolera.

Esta posición, es decir, la exigencia de ambas partes de mantener el control de la industria petrolera mexicana, fue lo -

1/ En su obra Meyer apunta que, el gobierno cardenista llegó a plantear a las compañías la posibilidad de posponer el punto del avalúo, con la finalidad de que se llegará a un acuerdo. "Tal propuesta possibilitó la continuación de las negociaciones con las compañías estadounidenses, en la Ciudad de Saltillo, Coahuila". (L.Meyer; 1968, p. 242).

que condujo al rompimiento, ante el disgusto del gobierno estadounidense, de las negociaciones petroleras entre los consorcios extranjeros y el gobierno cardenista, a fines de mayo de 1939 1/.

La presión de los intereses económicos, políticos y militares norteamericanos; la táctica cardenista de dividir el frente unido de las empresas extranjeras y; la misma competencia interna entre las compañías petroleras, posibilitó, escasos meses después de que la standard anunciara el rompimiento de las pláticas con el gobierno cardenista, la conclusión y la firma del primer acuerdo de indemnización, con la empresa norteamericana, Sinclair.

El acuerdo con el grupo de la Sinclair, cuyos intereses representaban cerca del 40% de las inversiones petroleras norteamericanas en México y casi el 15% de las totales, firmado en mayo de 1940, reconocía y establecía el dominio y el control nacional de los recursos petroleros y; con ello consolidaba a nivel

1/5 "En un intento por impedir el fracaso de las conversaciones, el Subsecretario de Estado, con el consentimiento del Presidente Roosevelt, había presentado con fecha 2 de agosto de 1939, un nuevo plan a la consideración de las partes en pugna (a través del cual se pretendía resolver el problema de control y dirección conjunta de la empresa petrolera - que surgiría de la ya convenida asociación, entre el Estado Mexicano y las compañías petroleras norteamericanas). El proyecto fue rechazado por las dos partes". (L. Meyer, 1968, p. 245).

externo, la nacionalización y la política petrolera del régimen cardenista 1/.

La trascendencia de este convenio fue múltiple. Por una parte, el romper el bloque monopólico en uno de los flancos menos duros permitió al gobierno cardenista definir y establecer las reglas del juego, con el capital petrolero extranjero, en condiciones políticas claramente favorables a los intereses "nacionales". Por otro lado, la firma del acuerdo, en los momentos de agudez política interna que vivía el país, por la sucesión presidencial, contribuía indudablemente al reforzamiento de las posiciones y corrientes internas favorables a una rápida solución del conflicto y a la alianza con las democracias en su lucha antifascista. Asimismo, el acuerdo de indemnización con la Sinclair, permitió reanudar, bajo la presión de las necesidades políticas,

1/ Sobre este acuerdo apunta Alemán: "El acuerdo con la Sinclair dejó evidentemente establecida la disposición de México para cumplir con las obligaciones derivadas del acto expropiatorio... aunque... Para romper la unidad de las compañías estadounidenses y británicas, y la interna de las primeras, fue necesario otorgar a la Sinclair un tratamiento especial que se tradujo en un importante aumento de la indemnización... que se derivó... del pago de 20 millones de barriles de petróleo, cuyo precio convenido con Hurley, al venir un aumento en la cotización del petróleo en el mercado mundial, se reflejó en una diferencia total de 12 millones de dólares..." (M. Alemán; 1978, p. 704).

y bélicas estadounidenses, las negociaciones petroleras con el go-
bierno de dicho país e incluso con algunas otras pequeñas empre-
sas estadounidenses, como la City Services.

En el marco de las condiciones establecidas por este
acuerdo de la Sinclair y, por encima de la voluntad de los gran-
des trustspetroleros norteamericanos, el gobierno de Roosevelt,
inició, en octubre de 1940, las negociaciones con la saliente ad-
ministración cardenista, sobre la forma del pago de indemniza-
ción a las empresas norteamericanas expropiadas. Acuerdos que -
habrían de concluir hasta 1943, bajo el gobierno de Avila Cama-
cho.

La política del gobierno norteamericano de advenimiento

con México, por encima de los intereses particulares de los trusts
petroleros y, aún a costa de renunciar a principios largamente de-
fendidos, estuvo íntimamente vinculada a las necesidades de seguri-
dad, específicamente a la defensa del Canal de Panamá y a las ne-
cesidades económicas y militares derivadas de la urgencia de un
abastecimiento seguro de hidrocarburos. Amén de la trascendencia
política que el fin del conflicto con México, tendría para dicho
país 1/.

1/ Estados Unidos -apunta Meyer-"comprendía la necesidad de llegar a un
arreglo con México que probara, ante este país y ante toda hispanoame-
rica, la sinceridad de sus políticas de Buen Vecino, además, en lo refe-
rente al aspecto militar, el Departamento de Defensa se mostraba dese-
oso de obtener la cooperación de México para la defensa del Canal de Pa-
namá, pues para ello ... era necesario que los aviones norteamerica-
nos en vuelo hacia Panamá contaran con bases en México..." (L. Meyer;
1968, p. 255).

La inminencia de la entrada de Estados Unidos a la contienda bélica mundial a partir de 1941, acrecentó la necesidad y urgencia de este país, para concluir los arreglos sobre el problema petrolero con México.

En el contexto interno, la irreversibilidad de la explotación de los monopolios extranjeros y la definición del carácter de la nacionalización; ambas establecidas, práctica y jurídica mente, por el régimen cardenista y, las repercusiones que el conflicto bélico empezó a tener a partir de 1940, sobre la política y economía mexicana; posibilitaron al nuevo gobierno de Avila Camacho, a continuar y acelerar las negociaciones petroleras con el gobierno norteamericano, a partir de 1941.

La dinámica económica de los países imperialistas en guerra, las necesidades económicas y materiales coyunturales de los mismos, y las condiciones económicas e infraestructurales creadas por el régimen cardenista, dieron un importante impulso a la acumulación económica interna, particularmente a la actividad industrial, a partir de la década de los cuarenta y, con ello hicieron necesaria la readecuación de la política económica general y la clarificación del papel del Estado, dentro del proceso económico interno 1/.

Para mayor explicación, véase capítulo II.

En el marco de la política económica y externa del régimen avilacamachista, de "Unidad para la producción" y de alianza con las democracias en la lucha contra el fascismo, esta última instrumentada, a nivel interno a través del llamado "Frente de Unidad Nacional" contra el fascismo; la política petrolera mantuvo el carácter general, establecido bajo el régimen cardenista; pero, adecuándolo o ajustándolo a las condiciones coyunturales externas y a las necesidades políticas y económicas internas 1/.

En este contexto, se reanudaron a mediados de 1941, las negociaciones oficiales con el gobierno estadounidense sobre el problema petrolero y, en noviembre del mismo año, se llegó a un acuerdo general, que establecía las bases y los mecanismos necesarios, para determinar la forma del pago de indemnización al conjunto de empresas petroleras norteamericanas.

1/ Al respecto el Plan Sexenal del gobierno de Avila Camacho, estipulaba: "Se nacionalizará total y definitivamente la industria del petróleo /asimismo/ se sostendrá la actitud de no considerar proposiciones ni aceptar arreglos de ninguna clase que tengan como consecuencia, directa o indirectamente, la devolución de los bienes a las empresas expropiadas o la intervención de éstas en el manejo de la industria petrolera en el territorio nacional /por ello/ se implementará una política de producción que satisfaciendo las necesidades del consumo interno y de la exportación /no contraiga dichos principios/... /Y/ con el fin de que la industria del Petróleo sirva eficazmente a los intereses nacionales, se reorganizará definitivamente con la intervención de los trabajadores de la misma... /Asimismo/ se mantendrá la tendencia a reducir los precios interiores, sin prejuicios de los salarios de trabajadores; a mejorar la calidad de los productos y a facilitar el abastecimiento..." (M. Avila C., 1940, pp.17-18.)

El documento conocido como el "Good Neighbor Agreement" establecía, al lado de un conjunto de importantes acuerdos sobre problemas comunes anteriores, en particular problemas agrarios, que el avalúo de los bienes expropiados se fijaría internacionalmente, a través de una comisión de peritos designados por los dos países.

El informe de la comisión de especialistas, conocido como dictámen "Zevada -Cooke", emitido en abril de 1942, después del ataque a Pearl Harbor, fijó las bases definitivas sobre la forma y el monto que habría de tener la indemnización al conjunto de los monopolios petroleros norteamericanos, que aún se negaban, a diferencia de las empresas petroleras más pequeñas o independientes, a llegar a un acuerdo con México. 1/

Los acuerdos petroleros de noviembre de 1941 y de abril de 1942, así como, los arreglos sobre indemnización a los terratenientes norteamericanos afectados por la Reforma Agraria, suscritos y aceptados por el gobierno estadounidense, que indudablemente estaban ligados al giro que tomó la guerra a partir de 1941; tuvieron como contraparte mexicana la definición práctica de la política antifascista del Presidente Avila Camacho y la declaración de la guerra a las naciones del Eje, por parte del gobierno mexicano, en mayo de 1942.

1/ El mismo día que se emitió este dictámen, el gobierno mexicano firmó un acuerdo con un conjunto de siete pequeñas empresas del grupo petrolero norteamericano "Imperio", cuyo pago total de indemnización ascendió a un millón cien mil pesos.

Bajo la presión de la situación bélica en que estaban inmersos los dos países, la necesidad de concluir los acuerdos de indemnización fue mayor. Sin embargo, la resistencia de algunos monopolios petroleros y la negociación directa con las empresas expropiadas sobre los términos finales de la indemnización, prolongaron la solución hasta finales de 1943.

La renuncia del gobierno mexicano a todo tipo de reclamaciones oficiales y privadas, existentes en contra de las compañías petroleras estadounidenses y, la aceptación norteamericana para que un grupo de seis empresas petroleras que no habían sido incluidas en el decreto expropiatorio ni en el acuerdo de abril de 1912, y que, exigían legalmente al gobierno mexicano la devolución de sus propiedades, quedaran incluidas también en el acuerdo global de indemnización; cerraron la etapa de negociaciones sobre el problema petrolero con los Estados Unidos ^{1/}.

Con un pago de 29 millones de dólares, más un interés de 3% anual y un lapso de 4 años para cubrirlo, se firmó, en septiembre de 1943, el acuerdo final de indemnización a las empresas petroleras norteamericanas.

^{1/} En 1943, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó un fallo favorable a la demanda hecha, por las empresas: Cía. Petrolera Titania, S.A., y Cía. Petrolera Mercedes, S.A., ambas subsidiarias de la Huasteca Petroleum Company. La sentencia obligaba al gobierno mexicano a devolver a dichas empresas sus propiedades, en la medida que tales compañías no habían sido mencionadas en el decreto de expropiación.

A este acuerdo global se agregaron importantes prestaciones económicas y materiales, particularmente venta de equipo y créditos a la industria petrolera mexicana, otorgados en 1943 por el gobierno norteamericano, que respondían también, a la imperiosa necesidad de Estados Unidos de contar con un suministro seguro y continuo de hidrocarburos, para su equipo militar y para su aparato productivo comprometido en la guerra. 1/

De esta manera, en el marco de la situación bélica, por un lado y, bajo el espíritu de la política de alianza y cooperación con las "democracias", del gobierno de Avila Camacho, por otro, los recursos petroleros mexicanos pasaron a convertirse en reserva estratégica de los Estados Unidos. 2/

El último acuerdo sobre pago de indemnización fue firmado, con el grupo petrolero de "El Aguila", subsidiaria del monopolio petrolero anglo-holandés, al finalizar el conflicto bélico, bajo el régimen del Presidente Alemán, en septiembre de 1947.

1/ Dado el carácter estratégico del petróleo dentro de la guerra, México logró en 1943, un préstamo del EXIMBANK, de Estados Unidos, por 10 millones de dólares, para concluir las instalaciones de la Refinería Azcapotzalco. (Véase: L. Meyer; 1979, p.6).

2/ Un estudio profundo del carácter estratégico-militar del petróleo mexicano, es realizado por el investigador y especialista del tema SAXE-Fernández Jhon, en su libro Petróleo y Estrategia. Siglo XXI, México, 1980.

3. Reestructuración e Integración de la industria petrolera.

Los problemas más importantes que hubo que enfrentar la industria petrolera mexicana, después del decreto expropiatorio fue ron; por una parte, la lucha por el reconocimiento externo y la consolidación de la nacionalización y, por otra, la integración y la reestructuración de la industria petrolera.

El primer problema fue tratado en el apartado anterior, ahora abordaremos el segundo aspecto.

Con la finalidad de administrar los recursos de las empresas petroleras expropiadas y organizar la industria petrolera nacional a partir de dichos bienes, el gobierno cardenista implementó una serie de medidas, que culminaron con la creación de un organismo estatal único, encargado del control y manejo de la industria petrolera mexicana, en junio de 1940.

La formación de una institución pública encargada del manejo de los recursos petroleros nacionalizados respondió, objetivamente, a las necesidades derivadas de la medida expropiatoria. Sin embargo, la necesidad y los intentos para formar un organismo oficial o semi oficial que interviniera en la industria del petróleo, fueron planteados e implementados por algunos regímenes pos-revolucionarios, desde finales de la segunda década del presente

siglo (Vid. M. Rippey; 1954, cap. IV).

El primer antecedente, fue la "Comisión Técnica del Petróleo", creada por el gobierno carransista en marzo de 1915, para asesorar al Estado en materia de política petrolera. Más adelante, a principios de los años veinte, el entonces Presidente provisional, de la Huerta, estableció la "Junta Consultiva del Petróleo" como Dependencia oficial. Dicho organismo estaba facultado para elaborar y proponer iniciativas y disposiciones legales en materia petrolera, asimismo, estaba encargado de estudiar la situación general de dicha industria y los mecanismos adecuados para su fomento. (Vid: F. Alonso; 1972, pp.88-104).

El gobierno de Obregón continuó esta política de estímulo a la industria petrolera bajo la intervención o el control estatal. Sin embargo, el primer organismo gubernamental con la personalidad jurídica y administrativa necesaria, fue el "Control de Administración del Petróleo Nacional", creado por el Presidente Calles, a fines de 1925. Bajo el control directo del Ejecutivo, este organismo, estuvo ampliamente facultado para realizar y controlar el manejo de las actividades petroleras, estatales y privadas. (Vid.: A. Rodríguez; 1975, pp.79-80 y J. López Portillo; 1975, Cap. X).

A partir de la década de los treinta, la política estatal para desarrollar una industria petrolera bajo su control, fue más

clara. Con tal finalidad el Presidente Abelardo L. Rodríguez creó, en 1934, una sociedad llamada "Petroleos de México, S.A." (PETRO-MEX), en la cual, el gobierno se reservaba el 50% del capital y cuya función era "regular el mercado interior del petróleo y sus derivados, asegurar el abastecimiento del país y especialmente las necesidades oficiales y las de los ferrocarriles y adiestrar personal técnico mexicano para trabajos de la industria petrolera" (E. González Casanova, 1963, p. 20 y Pemex: 1957, p. 16-17).

Estas instituciones fueron los antecedentes organizativos del manejo y la administración estatal de los recursos e industria petrolera, posteriores a la expropiación. Aunque tales esfuerzos no tuvieron la fuerza técnica, jurídica o política para consolidarse, marcaron una influencia en la política petrolera cardenista instrumentada antes y después del decreto expropiatorio de 1938.

La posición cardenista respecto a la administración y organización oficial de los recursos petroleros, estuvo enmarcada en los lineamientos y las pautas de su política general de nacionalización.

Realizada la expropiación de las empresas petroleras extranjeras, el control, la administración y la organización interna de la industria petrolera, quedaba en manos del Estado, pero,

la realización directa de las diferentes actividades petroleras podría ejecutarla, bajo la directriz estatal, diversos organismos oficiales o privados, internos e incluso extranjeros. Ello, era posible en el marco de la Ley Reglamentaria del Petróleo vigente en 1938.

La definición de la industria petrolera mexicana, como una industria Nacional o exclusiva de la Nación fue establecida por el gobierno cardenista, en el marco de la redefinición de su política de nacionalización, a finales de 1940 ^{1/}. Aunque la exclusividad del Estado en el manejo y la explotación de los recursos petroleros fue decretada hasta 1958.

En el marco de esta política y asumiendo las funciones establecidas en el decreto del 18 de marzo, el gobierno cardenista creó un día después de la expropiación el "Consejo Administrativo del Petróleo".

Este organismo debía encargarse de la administración de los recursos expropiados y de la elaboración de los proyectos para reestructurar la nueva industria petrolera nacional y, fue integrado por los representantes estatales, nombrados directamente:

^{1/} Por Decreto Presidencial de diciembre de 1939 se adició una Fracción VI al Artículo 27 Constitucional que estableció: "Tratándose de Petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos". (Diario Oficial: 9-XI-40).

por el Jefe del Ejecutivo y los representantes de los trabajadores, nombrados por el sindicato petrolero (Diario Oficial:19.III.1938).

La integración estatal y obrera de este organismo respondía, objetivamente, a la necesidad de asegurar la realización y la continuidad práctica de las diversas actividades petroleras, ante el vacío de dirección provocado por la salida de las empresas extranjeras; pero también, fue el resultado del papel preponderante que había desempeñado la organización obrera en el proceso de la expropiación y el peso político que después de ésta, le otorgaba una posición no sólo técnica, en la reorganización y dirección de los recursos petroleros expropiados (Vid: A. Shulgovski: 1968 y A. Rodríguez: 1975, pp.123-130). 1/

La participación obrera en la administración de los recursos petroleros fue necesaria y reconocida, inicialmente por el ré-

- 1/ La posición del sindicato petrolero, respecto al manejo y administración de la industria expropiada, fue expuesta a través de la circular enviada a sus secciones, el día 19 de marzo de 1938, en la cual planteaba: 1o. En cada sección se designará un consejo integrado por el secretario local, secretario de trabajo y un miembro del Consejo local de vigilancia, el cual se encargará de que los trabajos de la industria no se interrumpan... y que el orden no se altere; 2o. A fin de coordinar la labor de los consejos locales, existirá un consejo general de la industria. Este consejo general estará integrado por las personas que designe el Estado y los miembros necesarios que designe el Comité Ejecutivo General del Sindicato..." (J. Silva H., 1964, p.131).

gimen cardenista. Sin embargo, la integración oficial de los representantes obreros a la dirección de la industria no podía contravenir la función rectora del Estado en el manejo y control de dicha industria.

En este contexto, la función del Consejo Administrativo se leía administrar y organizar técnicamente los recursos petroleros, pero también, debía ubicar y clarificar los límites de la nacionalización, particularmente ante los radicalizados grupos obreros, que con su enfrentamiento y lucha contra el capital petrolero extranjero habían coadyuvado las condiciones internas que la hicieron posible, y que, consumada la misma, habían asumido en la práctica, el manejo y la dirección técnica y administrativa de las plantas e instalaciones petroleras, al margen de la estructura directiva oficial.

En este sentido, es necesario reconocer que, si bien el sindicato petrolero buscaba una posición en el manejo de la industria petrolera, su posición, acerca de la administración y control interno de la misma, se ajustaba, en términos generales, a la posición y política cardenista de dominio nacional y manejo interno de los recursos petroleros expropiados, bajo el control estatal.

En el marco de la política nacionalista del régimen, el sindicato petrolero reconocía que la situación internacional de boicot y oposición a la política petrolera cardenista, la situación

política electoral y la intensa agitación provocada por la sucesión presidencial hacen difícil en estos momentos, la entrega de la más importante industria de la República a una administración obrera, pues ello daría margen a encontrados ataques contra el gobierno al que ya se tilda de comunista... Por ello, (concluía la resolución obrera), la administración obrera no es posible en estos momentos... aunque constituye el ideal del sindicato" (STPRM: 36, 1939).

El sindicato petrolero impregnado profundamente por la ideología nacionalista, que había caracterizado toda su lucha y enfrentamiento con el capital extranjero, carecía de la fuerza y del proyecto político e ideológico que le permitiera plantear el control y la dirección obrera, de los recursos petroleros expropiados.

Sin embargo, el ascenso natural de los trabajadores y líderes sindicales al manejo de las instalaciones petroleras expropiadas y su participación formal en la dirección de la nueva industria estatal, exigía al Estado definir y ubicar claramente su control sobre los recursos nacionalizados.

Ante la necesidad gubernamental de asegurar el papel rector del Estado, en el control y manejo de los recursos petroleros expropiados e impedir que la intervención obrera en la dirección de la misma rebasara, administrativa o políticamente, la posición ofi-

cial, el Consejo Administrativo fue integrado por 9 miembros, 6 representantes estatales nombrados directamente por el Jefe del Ejecutivo y 3 representantes obreros; y su funcionamiento y actividad quedó también, bajo el control directo del Ejecutivo (Diario Oficial: 9-XI-1940).

El control estatal de la industria petrolera quedó definido al interior del país, con la formación y aceptación de este organismo. Finalmente, fue establecido y ampliado con la reestructuración e integración de la industria petrolera, a finales de 1940.

En el marco de la política de reorganización de los recursos e industria petrolera y como resultado de los trabajos del Consejo Administrativo del Petróleo, fue creado en junio de 1938, el primer organismo público de carácter técnico e industrial, encargado de la administración y el manejo directo de los recursos petroleros, denominado "Petróleos Mexicanos" 1/.

La dirección general de este organismo, quedó en manos de un Consejo de Administración controlado; real y formalmente, por el

1/ Al respecto el artículo 20. del decreto respectivo apuntaba: "El objeto de esta organización será encargarse del manejo de los bienes muebles que por decreto de 18 de marzo último, se expropiaron a diversas empresas petroleras. Al efecto, gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento ..." (Diario Oficial, Ibidem.).

Estado, directamente por el Jefe del Ejecutivo y fue integrado, al igual que el primer Consejo Administrativo, por 6 funcionarios estatales y 3 representantes sindicales. (Diario Oficial:8.VI.38).

Paralelamente a esta institución se integró otro organismo oficial, denominado "Distribuidora de Petróleos Mexicanos", encargado formalmente de la distribución interna y externa de la producción petrolera (Ibidem.).

Al lado de las empresas petroleras estatales, integradas a raíz de la expropiación, operaban el mercado interno de los hidrocarburos dos instituciones más, por un lado, la "Administración General del Petróleo Nacional" que había sido creada por el gobierno cardenista, en enero de 1937 y, por otro, la empresa petrolera "Petro-Mex", S.A., de capital estatal y privado, creada por el gobierno de Ortiz Rubio en 1934.

La reorganización definitiva de la industria nacionalizada se realizó hasta mediados de 1940, con la fusión de las diversas empresas encargadas del manejo de los recursos petroleros, en un sólo organismo estatal.

La integración total de las actividades e industria petrolera expropiada, planteada e instrumentada prácticamente hasta 1940, era consecuencia, por una parte, de la redefinición y consolidación de la nacionalización, al excluir totalmente, los intereses

y las empresas extranjeras del control y la explotación directa de los recursos petroleros y, por otro lado, respondía a las múltiples dificultades operativas y a los graves problemas económicos y laborales que enfrentaba la industria petrolera. Resultado esto último, de la caída de las exportaciones y la baja general de la producción petrolera, por un lado y, de las demandas y exigencias económicas obreras, las cuales habían sido prácticamente postergadas después de la expropiación.

Ante el crecimiento de las demandas y movilizaciones obreras, por la firma de su Contrato Colectivo de Trabajo, por un lado y, frente a la difícil situación económica y financiera de la industria nacionalizada, por otro, el Presidente Cárdenas señalaba, en febrero de 1940: "Tratándose de una industria que ha venido siendo manejada por vez primera por el gobierno y los trabajadores nacionales, era natural que se presentaran obstáculos y que se cometieran errores propios de las circunstancias del momento..." Sin embargo, "entre los errores subsistentes... es preciso señalar que el Sindicato de Trabajadores Petroleros, en algunas ocasiones ha mantenido frente a los organismos petroleros estatales, una actitud que parece semejante a la lucha que sostenía en contra de las empresas extranjeras". (L. Cárdenas: 1940, en F. Barbosa: 1978, p. 72).

La política cardenista de reestructuración de la industria petrolera nacionalizada, expuesta en el llamado "Plan de Reorgani-

zación" 1/, se sustentó en dos aspectos centrales: primero, la integración de las diversas actividades y empresas petroleras que operaban los recursos expropiados en un solo organismo estatal y, segundo, en el ajuste o redefinición de las relaciones laborales al interior de la empresa estatal, a través de la aplicación de una política de control económico y político de los trabajadores. El reajuste de obreros, la reducción temporal del salario y la suspensión de algunas prestaciones económicas a los trabajadores, fueron la expresión inmediata de esta política. (Vid: F. Alonso: 1972, p. 209).

Esta estrategia estatal de reorganización de la industria petrolera, complementaba internamente, el proceso de consolidación de la política de nacionalización; pero, a la vez evidenciaba, por vez primera, el carácter de la política laboral del régimen cardenista, y, no sólo puso fin a la "luna de miel" del régimen administrativo de cooperación gubernamental y obrera, sino que, cargó sobre la masa de trabajadores petroleros la solución a la crisis de la industria nacionalizada.

En el marco de la situación mundial que presionaba para asegurar el funcionamiento regular de la industria petrolera mexicana, la situación interna provocada por la sucesión presidencial y, de la división y confusión interna del sindicato petrolero,

1/ Este Plan de Reorganización de la industria petrolera nacionalizada, fue presentado por el Presidente Cárdenas, ante los trabajadores petroleros, en febrero de 1940.

el plan cardenista de reorganización, conocido finalmente como "Plan de emergencia" fue impuesto, a través del sacrificio económico, de la violación de los derechos laborales y de la represión directa a la oposición y movilización obrera, en septiembre de 1940 ^{1/}.

Es evidente -apunta Barbosa- que lo que estaba en juego /en el conflicto Estado-Sindicato/ no era simplemente la necesidad de hacer algunos ajustes organizativos ante la caída de las exportaciones mexicanas de petróleo. Objetivamente..., eran los problemas de la industria nacionalizada, su reorientación, es decir, el papel que jugaría en el conjunto de la economía, las relaciones con sus trabajadores, su funcionamiento interno..., lo que estaba dirimiéndose en el enfrentamiento..., con la respuesta represiva a la lucha de los trabajadores, el Estado imponía su punto de vista y sus condiciones sobre los intereses de los trabajadores (F. Barbosa: 1978, p. 96).

La aplicación de esta política cardenista ubicó claramente el papel del Estado como rector de la política e industria petrolera y como patrón de la misma industria, ante los trabajadores.

1/ Ante la oposición y resistencia sindical a el Plan Oficial de Reorganización, la dirección de la industria estatal declaró un conflicto de orden económico en contra del sindicato petrolero. El laudo oficial, aunque rechazaba la petición de imponer un Contrato Colectivo a los trabajadores petroleros, autorizó a la dirección de la empresa a aplicar el programa de emergencia. Ante esta situación, los trabajadores decidieron realizar una huelga general. Finalmente, esta decisión se redujo a un paro parcial, que fue violentamente reprimido por el Estado.

Sin embargo, lejos de resolver los problemas laborales de la industria nacionalizada, las medidas cardenistas, clarificaron y profundizaron el conflicto y enfrentamiento entre el estado y el sindicato petrolero. (Vid: Ibidem., p. 98, y A. Shulgovski: 1968, p. 462-464).

La 'solución' oficial del conflicto obrero en la industria petrolera estatal habría de pasar por un largo período de lucha y movilización obrera, ante la intransigencia y represión oficial, hasta culminar con el golpe "charro" al sindicato petrolero, que permitiría la incorporación definitiva de la burocracia sindical a la política petrolera estatal, a finales de la década de los cincuenta. (A. Cuellar: Cap. III., 1980).

En el marco de la misma política cardenista de reestructuración de la industria petrolera nacionalizada, fueron derogados los decretos que habían creado a las empresas: "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" y "Administración General del Petróleo Nacional" y fue liquidada la empresa "Petro-Mex, S.A.". El mismo decreto, de junio de 1940, centralizó el control y el manejo total de la industria petrolera, en manos del organismo estatal "Petróleos Mexicanos".

La dirección y el control de este organismo se dejó en manos de un Consejo de Administración integrado por 6 representantes estatales, nombrados por el Jefe del Ejecutivo y 3 representantes

de los trabajadores, designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) (Diario Oficial, 1940).

De esta manera, la reorganización de la industria petrolera centralizó en manos del estado, en particular del Jefe del Ejecutivo, el control y la dirección de la industria petrolera nacionalizada; legitimó la participación e incorporación obrera en la dirección de la empresa y aseguró, política y organizativamente, la reorientación de la industria petrolera, en función de las necesidades de los "intereses nacionales".

La reestructuración de la industria petrolera, realizada en el marco de la consolidación de la nacionalización, fue resultado, por una parte, de las dificultades administrativas y técnicas derivadas de la expropiación y del funcionamiento de diversos organismos petroleros y; de otro lado, respondía a la necesidad del estado, de centralizar el control y la administración de los recursos petroleros y asegurar su nuevo papel en el proceso productivo interno por encima de los intereses y las presiones de los grupos particulares que en algunos casos, como el sindicato petrolero, con su actitud y exigencias, "se opusieron a la política petrolera estatal en favor de la colectividad". (L. Meyer: 1979, p. 41).

4. Reorientación de la Industria Petrolera.

La reorientación de los recursos e industria petrolera hacia las necesidades, intereses y prioridades nacionales, constituía, indudablemente, el objetivo central de la política cardenista de nacionalización del petróleo. 1/

El control y manejo nacional de los recursos naturales básicos, como el petróleo, era una medida derivada de las necesidades del propio proyecto cardenista de desarrollo económico interno. El manejo y uso interno, eran una condición básica para proporcionar con suficiencia los combustibles necesarios al aparato productivo interno y al desarrollo económico general. (Vid: A. Bermúdez: 1976, p. 13).

En el marco de la estrategia económica general, y establecido el dominio y control nacional sobre los recursos petroleros, la reorientación de los mismos hacia el mercado interno, al igual que la de otros recursos básicos como la electricidad, los ferrocarriles, etc.; fue un instrumento de la política cardenista de fomento y estímulo al proceso productivo interno, en particular, al desarrollo industrial.

1/ A priori a la medida expropiatoria, el "Programa de Acción Económica" redado a conocer por el Presidente Cárdenas el 10. de enero de 1935, establecía con relación a la industria petrolera que: "el aprovechamiento de este combustible debía hacerse en beneficio del país..." (L. Cárdenas: 1935).

Al decretarse la expropiación, la industria petrolera nacionalizada "dejó de ser un instrumento de extracción de crudos para la exportación y se convirtió en la principal fuente de abastecimiento de las necesidades energéticas de nuestra propia industria". (E. González: 1963, p. 28).

En el marco de la política cardenista de fomento directo al proceso económico interno, la industria petrolera estatal debía cumplir dos funciones centrales: 1) satisfacer las necesidades internas de hidrocarburos y energéticos y 2) proporcionarlos a precios bajos (Vid: A. Bonilla: 1976, p. 111 y A. Bermúdez: 1976, p. 13).

El nuevo papel de la industria petrolera nacionalizada, se definía a través del fomento y subsidio a la acumulación interna y en particular a la actividad industrial, que pasó a ser desde principios de los cuarenta, el eje de dicha acumulación 1/.

El papel de la nueva industria petrolera definido por el carácter y la dinámica del proceso económico interno y, por el carácter de la política económica estatal, marcó a partir de

1/ Al respecto, el Plan Sexenal del gobierno de Avila Camacho establecía, en 1940: "Se estudiará e implementará una política productiva que asegure que la industria del petróleo sirva eficazmente a los intereses nacionales... Y se coordinará con la industria petrolera con las demás del país, especialmente con la industria química, la eléctrica y las industrias de la guerra, a fin de establecer condiciones de impulso y apoyo recíprocos." (PRM:1940) se en consecuencia le sup...

ese período, las pautas del desarrollo general de la propia industria petrolera. Por ello, concluido "el esfuerzo por mantener la marcha normal de la industria y terminada la ingente tarea de unificar dentro de una sola empresa nacional" el manejo de los recursos petroleros expropiados, "de inmediato se comenzó a ejecutar el cambio de estructura de la industria petrolera para orientarla, ya no a la exportación de crudos y de productos primarios, sino a satisfacer y estimular la demanda interior..." (A. Bermúdez: 1976, p. 38).

La reorientación interna de la industria petrolera, aunque planteada desde el inicio del régimen cardenista, pudo establecerse, formal y realmente, hasta que la nacionalización, el control estatal y la reestructuración e integración definitiva de la industria petrolera se habían consolidado, a fines de 1940. (Vid: J. Angelier: Cap. I., 1979).

De otro lado, la instrumentación real de dicha medida, iniciada a principios de los cuarentas y concluida al finalizar la Segunda Guerra, tuvo como elementos catalizadores; por una parte, el crecimiento de las necesidades energéticas del aparato productivo interno impulsado coyunturalmente por la necesidad de sustituir las importaciones industriales de los países en guerra y, por otro lado, el inminente desplazamiento del petróleo mexicano del mercado mundial, por el control absoluto que sobre el mismo tenían los monopolios petroleros expropiados.

A partir de la década de los cuarenta; "la industria nacionalizada pudo continuar su desarrollo debido a que las características del país lo hicieron depender casi enteramente de los hidrocarburos como fuente de energía, y la demanda interna sustituyó a los mercados perdidos en el exterior..." (L. Meyer: 1968, p. 264).

La reorientación interna de la industria petrolera nacionalizada se sustentó en tres mecanismos principales: una política de precios bajos y tarifas diferenciales de los hidrocarburos; el estímulo y la consolidación del mercado interno de hidrocarburos y, la adecuación de la estructura física y de la política productiva de la industria petrolera a las exigencias y necesidades de la demanda y del consumo nacionales.

De esta manera, se adecuaba la política productiva y la estructura física de la empresa petrolera mexicana, a las nuevas

funciones que ésta debía cumplir en el proceso económico interno.

La política de precios de la industria petrolera ".....) responde a la función que las empresas estatales desempeñan en la economía capitalista. A través de su nivel de precios, se contribuye al desarrollo de la burguesía industrial nacional y extranjera... Pemex como proveedor de productos baratos y como mandante de los que producen nacionales y extranjeros, se sitúa como una empresa estratégica para el crecimiento industrial..."

(A. Blancas, et. Al.: 1974, p. 188).

La política de precios bajos de los productos petroleros, fue aplicada oficialmente desde el momento en que el Estado tomó el manejo de la industria del petróleo, al no modificar las tarifas existentes.

En un sentido general, esta medida se inscribía dentro de la política estatal de fomento al proceso económico interno, la cual era concretada en el caso de la industria petrolera, a través de la producción de energéticos abundantes y baratos; pero, además, en la situación de la industria en ese momento, "para ampliar en todo lo posible el consumo nacional, no se (elevaron) los precios de los principales productos que (demandaba) el mercado interior, a pesar del aumento considerable en los costos, en los equipos y las materias primas utilizadas por la industria petrolera que es necesario importar, pues el hecho de encontrarse nacionalizadas las explotaciones aceitíferas permite trabajar sin intención de lucro, teniendo sólo en mente los intereses nacionales..." (M. Avila Camacho: 1941, p. 170).

La importancia de esta política se puede medir a través del crecimiento del índice de precios de los productos petroleros, el cual tuvo un incremento en el período 1938-1946 de apenas 42%, mientras que el índice general de precios al consumidor, lo hacía en un 130%.

Lo anterior lo ratificaba plenamente el informe del direc-

tor de la industria petrolera, en 1941. "Los precios -apuntaba el documento- que están rigiendo en el país, en términos generales son los mismos que se encontraban en vigor hace cuatro años y en algunos casos los hemos reducido con el propósito de beneficiar al público, como tratándose del gas licuado para usos domésticos, el petróleo diáfano y Kerosena, destinados al mismo fin..." (E. Buenrostro: 1942, p. 68-69).

En términos generales, el ritmo de crecimiento de los precios de los productos petroleros, respondía a la política oficial de fomento y subsidio al proceso económico interno; sin embargo, en este período de reorientación de la industria petrolera, fue también un mecanismo para estimular y ampliar el uso y el consumo interno de los hidrocarburos.

De esta manera, la necesidad de la industria petrolera de crear, asegurar y estimular el crecimiento de un mercado amplio a los hidrocarburos, que sustituyera los antiguos mercados cancelados con la expropiación, explicaba en parte, la política deliberada de precios bajos de dichos productos.

Dentro de la misma política de creación y ampliación del mercado interno, la empresa petrolera estatal instrumentó un conjunto de medidas, entre las cuales, la más importante fue el estímulo directo al consumo doméstico de productos petrolíferos, a través de la importación y venta de aparatos que utilizaban combusti-

bles derivados del petróleo 1/.

En el marco de la política de reorientación, la readecuación de la planta industrial y de la estructura productiva de la industria petrolera, en este período, se centro en cuatro renglones principales: 1) mantener las instalaciones industriales; 2) adecuar y aumentar la capacidad industrial instalada, particularmente la de refinación; 3) elevar la producción de refinados, especialmente de gasolinas y; 4) ampliar el sistema de distribución interna (transporte y almacenamiento) de los productos petrolíferos (Vid: A. Bermúdez: 1972, Cap. IV).

Bajo el marco de la reorientación, el desarrollo general de la industria petrolera quedó determinado, primordialmente, por la dinámica del mercado interno. Sin embargo, en este período, el funcionamiento y crecimiento real de la misma industria estuvo influido por dos factores. Primero, el boicot técnico y comercial de las empresas petroleras expropiadas, que provocó la violenta caída de las exportaciones del crudo mexicano y la escasez de equipo, refacciones y materias primas necesarias para el funcio

1/ El informe del director de la empresa petrolera de 1944, apuntaba al respecto: "Para que pueda apreciarse el alcance de la obra que en este capítulo hemos realizado, daremos a conocer que mientras en 1942 vendimos aproximadamente 4,500 estufas para petróleo, en 1943 nuestra distribución ascendió aproximadamente a 65,000 unidades; en tanto que la venta de combustibles domésticos fue, en 1942, en números redondos, de 223 millones de litros, alcanzó en 1943, 263 millones de litros..." (E. Buenrostro: 1944, p. 121).

namiento de la empresa nacionalizada y; segundo, la prolongada reorganización y restructuración de la industria, aunada, a los problemas laborales que vivió la empresa petrolera durante todo el período (Vid: A. Rodríguez: 1975, p. 147).

En este contexto, el desarrollo de la industria petrolera nacionalizada en el período 1938-1941, observó dos momentos: una reducción general de su ritmo de crecimiento, entre 1938 y 1941, caracterizada por la paralización de sus actividades básicas, como la explotación y la perforación y por la violenta caída de las exportaciones, que culminó en lo que sería la primera crisis de la industria petrolera mexicana, a finales del sexenio cardenista y principios de la década de los cuarenta; y un reasenso general en su ritmo de actividad, a partir de 1942, caracterizado por el crecimiento continuo y en algunos renglones dinámicos de su producción, en especial de la de refinados, por el crecimiento de su capacidad física y por la ampliación del sistema de distribución de los productos petrolíferos.

Este proceso, lo podemos observar a través del desarrollo

específico de las diversas actividades que integraban dicha industria:

Las labores básicas de la industria petrolera -exploración y perforación-, prácticamente no crecieron entre 1938 y 1941. La exploración, de hecho, fue suspendida en ese lapso y

La perforación mantuvo, en 1942, el mismo nivel de pozos perforados que el realizado en el año de la expropiación, que fue de 12 pozos. Pero, a partir de 1942, ambos renglones iniciaron un continuo, aunque lento, crecimiento. La actividad de exploración, con un total de 10 brigadas en 1942, mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido hasta 1946. En el mismo período, las labores de perforación crecieron a una tasa anual de 33.1%.

Vale la pena hacer notar que, del número total de pozos perforados por la empresa petrolera mexicana, el 45.0% en 1942 y, el 63.0% en 1946, fueron pozos productivos.

No obstante ello, debido fundamentalmente a la falta de equipo y refacciones, el número total de pozos en producción, que en 1938 era de 1053 pozos, se redujo en 1942 y, apenas logró incrementarse a 1090, en el año de 1946. Asimismo, el número de campos en producción prácticamente no aumentó, en dicho período.

De otro lado, la distribución geográfica de las labores de perforación no experimentó un cambio importante, en el período 1938-1946. Del total de pozos perforados en 1938, el 53% se realizó en la zona norte; el 35% en la zona sur y, el 12% en la zona de Poza Rica. Para 1946 esta proporción, prácticamente no había variado.

La dinámica observada por las actividades de exploración y

perforación, se puede medir también a través del crecimiento de las reservas.

Las reservas probadas de hidrocarburos pasaron de 1 276 a 1 236 millones de barriles, entre 1938 y 1942, es decir, disminuyeron en un 4.0% en dicho período. Pero, entre 1943 y 1946 observaron un ritmo de crecimiento anual de 3.7% y, en el último año, ascendieron a 1 437 millones de barriles. Dentro de este crecimiento, el mayor dinamismo lo observaron las reservas de crudo y condensado; aunque, la reserva de gas representó el 36%, en 1938 y, el 26% en 1946, del volumen total de dichas reservas. (Vid: E. González: 1963, p. 29).

Debido a esto y, al incremento de la producción de crudo para el consumo interno, la relación reserva-años de duración; esto es, la duración aproximada de las reservas probadas, de acuerdo al promedio anual del consumo de las mismas, pasó de 28 años, en el año de la expropiación, a 24 años, en 1940 y se elevó ligeramente, en 1946, al cubrir un período de 26 años. (Vid: Pemex: 1977, p. 2).

En el marco formado por la caída de las exportaciones de crudo y el rápido crecimiento de la demanda interna; la producción de petróleo (incluye: crudos, destilados y líquidos de absorción) que en 1938, fue de 38.8 millones de barriles, se redujo en 1942, a 35.1 millones de barriles, pero, en 1946 ascendió

a 49.5 millones de barriles; esto es, el ritmo de crecimiento de la producción entre 1938 y 1946, fue de 3.1% anual, pero entre 1943 y 1946 alcanzó una tasa anual de 8.7%. (Vid: E. González: 1963, p. 33).

Dentro del volumen total de esta producción, el 99.9% correspondió a crudos y destilados, en 1938 y, en 1946, esta producción, de hecho no había variado. El porcentaje restante lo constituía la producción de gas.

Siguiendo el curso de la producción, esto es, la relación entre el crecimiento de la producción y el número de pozos explotados en el mismo período, encontramos que hasta 1946, la producción había logrado aumentar a base de bombear una mayor cantidad de petróleo de los pozos en explotación. El ritmo del crecimiento anual de la producción, que fue de 3.1%, en relación al ritmo de crecimiento del número de pozos en producción, que alcanzó una tasa anual de 0.4%, muestran que en el período 1942-1946 el aumento de la producción se sustentó en una explotación exhaustiva de los pozos en servicio.

Esta política de producción, aunque no fue esencialmente diferente a la seguida por las empresas extranjeras hasta antes de 1938, fue resultado del boicot mundial a que sometieron en sus compras de equipo y materiales (a la industria nacionalizada) los monopolios expropiados; de la ausencia de técnicos nacionales

de las dificultades de abastecimientos impuestas por la guerra y, del crecimiento acelerado de la demanda interna..." (E. González: 1963, p. 33).

El nuevo papel de la industria petrolera y, concretamente, el aumento acelerado de la demanda interna de hidrocarburos, que pasó de 22 a 40 millones de barriles, entre 1938 y 1946; definía desde este período la dinámica y el funcionamiento de la empresa petrolera estatal.

De otro lado, la distribución geográfica de la producción no observó una modificación importante, en el período estudiado.

La expansión de la planta industrial de refinación de la empresa petrolera, al igual que el renglón de la distribución y transporte de hidrocarburos, fue la actividad que observó el mayor ritmo de crecimiento en el período 1938-1946.

Tal situación fue resultado, como ya lo señalamos, del proceso de reajuste y readecuación de la industria petrolera nacionalizada, exigidos por su reorientación; pero, también influyó en esta expansión la dificultad creciente de importar derivados del petróleo provocada por la situación bélica, lo cual, forzó a la industria nacionalizada a un grado cada vez mayor de autosuficiencia.

Bajo estas condiciones, la capacidad instalada de refinación, que en 1938 era de 33 398 mil barriles, creció a un ritmo anual de 5.0% hasta 1946 y, en este último año, llegó a 49 458 mil barriles. Dentro de esta capacidad total de refinación, las plantas de destilación primaria, representaban el 88.1%, en 1938 y, el 89.6%, en 1946, y las plantas de desintegración el porcentaje restante, en ambos años. (E. González: 1963, p. 35).

El ritmo de crecimiento de las plantas refinadoras, que en los primeros años se logró mediante arreglos provisionales y reparaciones improvisadas, fue impulsado, a partir de 1941, por la situación bélica mundial, en particular, por las necesidades de abastecimiento de combustibles para equipo militar y el aparato económico norteamericano-^{1/}

El crecimiento de las plantas de refinación de la industria nacionalizada, siguiendo las pautas marcadas por la dinámica de la demanda interna, se orientó en este período, hacia la ampliación y modernización de las plantas e instalaciones dejadas por las empresas expropiadas y hacia la adecuación y reubicación geográfica de nuevos centros refinadores. En tal sentido, se desmanteló la antigua refinería de Bellavista y se inició la construcción de dos nuevas refinerías, la "18 de Marzo" en Atzacapotzalco, y la

^{1/} Bajo las necesidades de abastecimiento de combustibles para su aparato militar, el gobierno norteamericano, de Roosevelt, otorgó en 1942, un crédito por diez millones de dólares, para ampliar la capacidad de refinación y la producción de gasolinas de alto octanaje, en la refinería de Atzacapotzalco.

"Ing. Manuel Amor" en Salamanca, ambas, en el centro del país.

El desarrollo y expansión de las plantas refinadoras, permitió a su vez, el rápido, aunque insuficiente, crecimiento de la producción de refinados, la cual pasó de 33.664 a 44.017 miles de barriles, entre 1938 y 1946; siendo el periodo 1942-1946 el de mayor crecimiento, con una tasa anual de 7.3% (Ibidem., p. 36).

La estructura de la producción industrial también observó cambios significativos. Aunque, la composición de la producción de refinados la integraron los mismos productos (combustibles, gasolinas, Kerosenas y gasóleos) y, la producción de combustibles siguió representando la mayor proporción en el volumen total; cambió la participación relativa y el ritmo de crecimiento de cada uno de los refinados.

Los ritmos de crecimiento más altos en la producción de refinados, los observaron las gasolinas y las Kerosenas, con tasas de crecimiento anual de 61.2% y 12.1%, respectivamente; mientras que la participación de los combustibles descendió del 59.3% al 54% entre 1938 y 1946 y, su tasa de crecimiento sólo fue de 3.2% anual, en el mismo periodo.

Lo anterior, aunque no muestra un cambio esencial en la es

tructura productiva de la industria, si refleja las directrices marcadas por la nacionalización, que orientaron la planta refina-

dora hacia la obtención de productos destinados al mercado interno, en particular, energéticos para el movimiento de la industria, de los vehículos de combustión interna y, para la generación de electricidad.

El crecimiento de la producción, el rápido ascenso de la demanda interna y, la orientación de la red de ductos, dirigida hasta 1938, principalmente, hacia los puertos de exportación; obligó a la empresa petrolera estatal a ampliar y adecuar el sistema de distribución interna, a las necesidades del mercado nacional.

La expansión global del sistema de distribución, en el período 1938-1946, se sustentó, básicamente, en el aumento del número de unidades de transporte, carros tanques y auto tanques; mientras que, la extensión de ductos, prácticamente no creció, su ritmo de crecimiento anual apenas alcanzó un 0.8%.

Al aumentar el número de unidades de transportes de 1 339 a 2 169, entre 1938 y 1946, la capacidad del transporte de productos petrolíferos de hecho se duplicó, al pasar de 250.4 a 412.3 mil barriles, en el mismo período (Ibidem., p. 39).

De otro lado, también la capacidad de transporte y distribución marítima se incrementó notablemente en dicho período. El número de buques tanque pasó de 1 a 13, entre 1938 y 1946, con lo

cual la capacidad total de transporte marítimo se elevó, de sólo 372 mil barriles a 1 110 mil barriles, en el mismo lapso.

El crecimiento de la capacidad total de transporte y distribución en este período, observó el ritmo más dinámico y continuo dentro del desarrollo global de la industria petrolera. La tasa de crecimiento de la capacidad de transporte terrestre fue de 6.2% y, la de transporte marítimo alcanzó un 14% anual.

El desarrollo real de la producción de crudos y de la capacidad industrial se puede medir a través del ritmo observado por las ventas interiores y, la relación entre éstas y el crecimiento del consumo o demanda interna.

El volumen de las ventas interiores de productos petroleros, creció a un ritmo anual de 8.7% entre 1938 y 1946 y, para este último año duplicaron el volumen vendido en 1938. Dentro de tal crecimiento, los refinados más ligeros, especialmente, las gasolinas, observaron las tasas de expansión más altas. La venta de gasolinas pasó de 3 003 mil barriles a 7 365 mil barriles y, su participación relativa dentro del total de productos vendidos se elevó del 17.5% en 1938, al 21.9% en 1946. De otro lado, las

ventas de combustibles observaron un crecimiento menor, aunque, representaron casi las dos terceras partes del volumen total de refinados vendidos, durante todo el período.

Sin embargo, el dinámico crecimiento del volumen de ventas de los productos refinados, especialmente de los llamados ligeros, como las gasolinas, fue insuficiente para cubrir el rápido aumento de la demanda interna de esos mismos productos.

La producción interna cubrió sólo el 92.4% del consumo nacional en 1938, y esta proporción fue del 91% en 1946. En consecuencia, las importaciones representaron el 7.6% en 1938 y, el 9% en 1946, del consumo nacional total de hidrocarburos.

Cabe señalar que del total de productos petroleros importados, el mayor volumen correspondió a las compras de particulares; sin embargo, la participación de las importaciones de Pemex, pasaron de sólo el 7.3% en 1938, al 26% en 1946, del total de productos petroleros importados.

En el contexto de la reorientación interna, como ya se señaló, la producción de hidrocarburos fue orientada, fundamentalmente, hacia el consumo y demanda nacional. No obstante ello, la venta externa de productos petrolíferos siguió representando una proporción significativa después de 1938.

Entre 1938 y 1941, la exportación de productos petroleros, especialmente de crudos, disminuyó drásticamente y, la de gasolinas y Kerosenas, de hecho desapareció; sin embargo, entre 1942 y 1946, la venta externa de petrolíferos se incrementó casi en un

50%, el cual estuvo constituido mayoritariamente por combustibles y sólo en un 30% por crudos.

Lo anterior refleja la nueva composición y tendencia de las exportaciones mexicanas, constituidas por una mayor proporción de derivados y refinados y, en menor medida, por crudos. Dichas ventas, dieron al país una posición de exportador neto de productos petroleros en todo el período.

La reorientación de la estructura industrial y de la política de producción hacia el mercado interno determinó, también, el origen y la dinámica de los ingresos y recursos monetarios propios de la empresa, necesarios para su desarrollo y expansión.

Los ingresos propios de la empresa, es decir, los obtenidos de la venta de su producción, ascendieron de 267 a 680 millones de pesos (a precios corrientes), entre 1938 y 1946. Y, la proporción de los ingresos por ventas internas pasó del 58.1% en 1938, al 74.7% en 1946; mientras que los ingresos por ventas externas pasaron del 41.9% al 25.2%, en el mismo período.

Un rasgo importante de la estructura de ingresos por ventas, fue la gran disparidad entre el volumen vendido y el monto del ingreso obtenido, de cada producto. Así, en 1938, los combustibles que representaron el 59.3% del total de la producción, aportaron...

taron sólo el 27.4% de los ingresos de la empresa y, en 1946 la proporción fue 54.4% en la producción total y, apenas 17% en el monto de los ingresos totales. De otro lado, las gasolinas, con una participación del 16.5% en la producción, aportaron el 52% de los ingresos, en 1938 y, para 1946, tal proporción aumentó casi en un 10%.

El bajo ritmo del crecimiento general y la lenta expansión de la industria petrolera, en este período de integración y reorientación, permitieron a la empresa petrolera estatal financiar sus operaciones y funcionamiento industrial, básicamente, con recursos propios y, mantener un relativo equilibrio en sus resultados de operación sin pérdidas cuantiosas ni ganancias importantes.

Los ingresos propios de la empresa observaron una tasa de crecimiento anual de 13.7% y se elevaron de 207 a 580.6 millones de pesos, entre 1938 y 1946. De otro lado, los gastos totales de operación crecieron a un ritmo anual de 12.2% y, de hecho, se duplicaron en el mismo período (Ibidem., p. 48).

Esta situación, permitió a la empresa petrolera estatal obtener -excepción hecha de 1938, año en que las pérdidas de operación ascendieron a 19.4 millones de pesos- resultados favorables en sus operaciones industriales en 1942 y, una pérdida neta de apenas 0.3 millones de pesos, en 1946.

Este relativo equilibrio en los resultados de operación, permitió a la empresa aumentar sus activos, en especial, los activos constituidos por la infraestructura física, básica e industrial, llamados activos fijos. El ritmo de crecimiento de los activos tales de la empresa, fue de 11.6% anual y, el crecimiento anual de los activos fijos alcanzó una tasa de 13.1% en el período 1938-1946. Lo anterior permitió, también, acrecentar la capitalización o patrimonio global de dicha empresa, el cual pasó de 230.8 a 324.6 millones de pesos, en el mismo período. (Ibid.)

La solidez financiera de la empresa en este período, se reflejó en el grado de solvencia financiera de la misma. En 1942, por cada peso de pasivo circulante, la empresa tenía 5.53 pesos de activo circulante y, en 1946 la relación fue, uno de pasivo por 3.93 de activo.

Sin embargo, paralelamente al rápido crecimiento de los activos se dio un dinámico ascenso de los pasivos, es decir, de las deudas, créditos y financiamientos que la empresa utilizaba para su funcionamiento y expansión. El total de pasivos de la empresa se elevó de 24.4 a 201.6 millones de pesos, entre 1938 y 1946 y su participación dentro de los recursos o activos totales de la empresa pasó de sólo el 9.5% al 32.5%, en el mismo lapso.

La tendencia en el crecimiento del pasivo y en la reducción del grado de solvencia de la empresa, fueron, indudablemente, las

características más importantes dentro de la situación financiera de la empresa, en este período, aunque no llegaron a configurar situaciones críticas para la empresa, reflejaban ya, las repercusiones internas de la nueva función de la industria petrolera nacionalizada y, del carácter de la política estatal en materia de petróleo.

Es necesario señalar que en este período de reorientación, el acelerado crecimiento del pasivo fue resultado, no sólo de la política de precios bajos de los productos petrolíferos, que como ya vimos observaron un ritmo de crecimiento mucho menor que el del índice general de precios; sino, también del pago de la deuda petrolera a las empresas expropiadas.

El desarrollo general observado por la industria petrolera estatal en este período de reorientación, no reflejó un crecimiento extraordinario ni una expansión acelerada de la industria petrolera nacionalizada. De hecho, estuvo orientado a reorganizar, modernizar, ampliar y adecuar la infraestructura material y física, existente en el momento de la expropiación, a las necesidades de producción, refinación y distribución interna. Proceso que habría de concluirse o consolidarse en un período posterior.

Esta era la situación general de la industria petrolera nacionalizada, a mediados de la década de los cuarenta. El fin de la Guerra, el desarrollo del proceso económico interno y la nueva

dinámica de la acumulación mundial, marcarían, a partir del régimen alemanista una nueva etapa a la política e industria petrolera mexicana.

El primer paso en esta dirección sería la creación de una estructura de relaciones económicas que permitiera el desarrollo de una industria petrolera nacional, capaz de competir en el mercado mundial.

En segundo lugar, sería necesario establecer un sistema de precios que permitiera la explotación racional de los recursos petroleros, evitando la especulación y el desperdicio.

En tercer lugar, sería necesario promover la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector petrolero, para mejorar la eficiencia de la explotación y la producción.

En cuarto lugar, sería necesario fortalecer la infraestructura de transporte y distribución de petróleo, para garantizar el abastecimiento de las zonas productoras y consumidoras.

En quinto lugar, sería necesario promover la cooperación técnica y científica entre México y otros países productores de petróleo, para compartir experiencias y conocimientos.

Bibliografía Capítulo IV.

- Miguel ALEMAN VALDEZ La Verdad del Petróleo en México, Ed. Grijalvo, México, 1977.
- Francisco ALONSO GONZALEZ Historia y Petróleo. México: El Problema del Petróleo, Madrid, Ed. Ayuso, 1972.
- Manuel AVILA CAMACHO Segundo Plan Sexenal, México, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación, Documentos 2.
- Fabrio BARBOSA CANO PEMEX: Problemas Laborales en el Período de la Reorientación de la Industria al Mercado Interno, FE-UNAM, Tesis, México, 1979.
- Antonio J. BERMUDEZ La Política Petrolera Mexicana, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1976.
- Paul BORACRES El Petróleo Mexicano... ¿Es cosa Robada?, Ed. México, México, 1939.
- Efraín BUENROSTRO "Informe Anual", 1941 a 1946; en Los veinticinco años de la Industria Petrolera Nacional, Pemex, México, 1958.
- Lázaro CARDENAS "El General Lázaro Cárdenas al abrir el Congreso sus Sesiones Ordinarias, el 10. de septiembre de 1939", en Los Presidentes de México Ante la Nación 1821-1966, Tomo IV, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1970.
- Angélica CUELLAR VAZQUEZ Golpe al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) en 1979, Tesis, FCPS-UNAM, México, 1980.
- Diario Oficial Gobierno Federal, México, 1938-1940.
- Enrique GONZALEZ CASANOVA y Agustín ACOSTA "Nota Preliminar" en El Petróleo de México, Gobierno de México-Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1963.
- José D. LAVIN Petróleo, Ed. FCE, México, 1976.
- José LOPEZ PORTILLO Y WEBER El Petróleo de México, México, FCE, 1972.
- Lorenzo MEYER "El Auge Petrolero y las Experiencias Mexicanas Disponibles. Los Problemas del Pasado y la Visión del Futuro" en Foro Internacional, No. 72, COLMEX, México, 1978.
- Lorenzo MEYER México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero 1917-1942, COLMEX, México, 1968.

(-) "La Producción Mexicana de Petróleo" en El Mercado de Valores, Vol. 9, No. 13, México, marzo 29, 1949.

Partido Nacional Revolucionario Plan Sexenal del PNR, PNR, México, 1934.

Petróleos Mexicanos El Petróleo, Pemex, México, 1971.

Petróleos Mexicanos La Influencia Social de Petróleos Mexicanos en Centros Urbanos, Pemex, México, 1957.

Petróleos Mexicanos Poza Rica. Apuntes para su Historia, México, Pemex, 1977.

Merril RIPPY "El Petróleo y la Revolución Mexicana" en Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. 3, Vol. VI, México, Julio-Septiembre, 1954.

Antonio RODRIGUEZ El Rescate del Petróleo, México, Ed. El Caballito, 1975.

Agustín RODRIGUEZ OCHOA México Contemporáneo 1867-1940 Cárdenas en su Historia, México, Ed. COSTA-AMIC, 1978 (3).

Jesús SILVA HERZOG Historia de la Expropiación de las Empresas Extranjeras, IIE-UNAM, México, 1964.

Jesús SILVA HERZOG Petróleos Mexicanos. Historia de un Problema, Ed. FCE, México, 1941.

Anatol SHULGOVSKI México en la Encrucijada de su Historia, Ed. Cultura Popular, México, 1968 (2).

William TOWNSEND Lázaro Cárdenas. Demócrata Mexicano, Ed. Biografías Grandesa, México, 1954.

CAPITULO V

INSERCIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL PROCESO ECONOMICO INTERNO, 1946-1958.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta los últimos años de la década de los cincuenta, la política petrolera no cambió en sus aspectos centrales. Esto es, el carácter esencial de dicha política, planteado y establecido a partir de la expropiación, nacionalización y reorientación de la industria petrolera, no se modificó en el periodo 1947-1958. Sin embargo, en el marco de política económica general, de la dinámica de la economía mexicana y de la nueva situación mundial, conformada por el fin de la guerra y el inicio de la hegemonía capitalista norteamericana, la política petrolera observó nuevas e importantes características a partir de 1947.

En su aspecto general, la política en materia de petróleo instrumentada en el periodo 1947-1958, como elemento de la política estatal de fomento al proceso económico interno y en especial, a la industrialización, estuvo orientada a apoyar la acumulación privada, a través del subsidio virtual que significó la política de precios bajos de combustibles y materias primas industriales, requeridas por dicho proceso productivo.

Ahora bien, el grado de desarrollo alcanzado por el proceso económico interno, en particular por el sector indus-

trial al finalizar la guerra, y la dinámica de la economía mexicana a partir de la década de los cincuenta, caracterizada por la creciente inserción de ésta en la órbita de la economía imperialista norteamericana, determinaron el carácter y las modalidades de la política económica general y delinearón también la orientación específica de la política petrolera mexicana, a partir de 1947.

En el contexto de esta política económica general, la política mexicana en materia de petróleo, aunque no modificó su carácter y objetivos centrales marcados por la nacionalización, presentó nuevos elementos que caracterizaron y orientaron su desarrollo durante dicho lapso.

De manera general, las características centrales de la política petrolera en este periodo fueron:

- 1) La inserción definitiva de la industria petrolera nacionalizada en la dinámica del proceso interno de la acumulación privada.
- 2) La participación del capital privado extranjero en la industria petrolera mexicana, particularmente, el capital norteamericano.
- 3) La adecuación total de la planta e industria petrolera a las necesidades del mercado y la demanda interna.

1. Política Petrolera y Expansión Industrial.

La reorientación de los recursos y la industria petrolera hacia el mercado y el consumo interno fue, como ya se señaló en el capítulo anterior, el objetivo central de la política petrolera después de 1938. Sin embargo, la inserción definitiva de esta industria en la dinámica del proceso de la acumulación interna, en particular de la acumulación industrial, sólo fue cabalmente posible al concluir el conflicto bélico mundial. (Véase: L. Meyer; 1968, p. 264-269, y J. Angelier; 1977, p. 13).

Este hecho obedeció a cuestiones internas y externas. Por una parte, a nivel interno, el desarrollo alcanzado por el proceso económico, en particular, el dinámico crecimiento del sector industrial impulsado por la obligada sustitución de importaciones durante el conflicto bélico mundial, y la política económica del régimen alemánista centrada en el impulso a la industrialización acelerada y el fomento y subsidio masivo a la acumulación privada, expandieron rápidamente la demanda interna de hidrocarburos, obligando a la industria petrolera a dirigir su producción, totalmente, hacia el mercado interno, en particular la de los productos refinados ligeros, que pasaron a ser los de mayor consumo interno.

De esta manera, encontramos que, prácticamente desde mediados de la década de los cuarenta, "la creciente demanda interna que trajo aparejada el desarrollo económico del país sustituyó definitivamente a los mercados (externos) que abastecían las antiguas compañías petroleras norteamericanas e inglesas" (L. Meyer: 1968, p. 269).

De otro lado, a nivel externo, el término de la coyuntura bélica, el retorno a la normalidad, el control hegemónico del capitalismo monopolista norteamericano, así como el descubrimiento o control de nuevas áreas petroleras (el Medio Oriente y Venezuela), permitió a los grandes trusts petroleros desplazar al petróleo mexicano en forma definitiva, de los mercados mundiales. Sin embargo, la eliminación de la producción petrolera mexicana del mercado mundial, controlado por los grandes monopolios, impidió a los países capitalistas hegemónicos mantener bajo su control los recursos y la política petrolera mexicana.

De esta forma, el caso de México -apunta Meyer- "se convirtió en una excepción dentro del cuadro de la política petrolera mundial, dirigida por Estados Unidos e Inglaterra. Esta política que tendía -y tiende- a mantener bajo su control los recursos petroleros mundiales (con excepción de los pertenecientes al mundo socialista), tuvo que modificarse en el ca-

so de México aunque, como contrapartida, mantuvo a Pemex fuera del mercado mundial" (Ibidem, p.264).

En esta situación, la inserción definitiva de la industria petrolera nacionalizada en la dinámica del proceso económico interno fué, al igual que la nacionalización, una medida derivada de las necesidades del mismo proyecto económico de desarrollo e industrialización interna, favorecida, o mejor dicho obligada, también, por la situación mundial posterior a la guerra, en particular por los intereses de la hegemonía capitalista norteamericana.

La inserción de la industria petrolera en la dinámica de la acumulación interna presentó dos rasgos centrales; la definición y ubicación clara de la función de la industria petrolera en el contexto económico interno y la profundización de la política de precios bajos y subsidio estatal masivo a la actividad económica privada.

A partir de 1947, el papel básico y la función central de la empresa pública dentro del proceso económico, específicamente dentro de la política de capitalización de la industria, fueron claramente definidos por el Estado. Se trata de darle un contenido mas preciso a la política de reorientación interna de la industria petrolera.

En efecto, el programa de gobierno del régimen alemanista definía la función de la empresa petrolera estatal en los siguientes términos: "La industria del petróleo constituye -junto con la eléctrica, la siderurgia, la química y la mecánica- la base del programa de desarrollo económico del país, y particularmente, del plan de industrialización... En el desenvolvimiento de esta rama de nuestra economía reside uno de los elementos fundamentales que harán posible la ampliación del sistema de transporte, sobre todo en su aspecto automotriz, tanto terrestre como marítimo y aéreo; la construcción de nuevas carreteras; la mecanización de la agricultura; el crecimiento de múltiples actividades de la industria de transformación; la modernización de los servicios domésticos y otros innumerables adelantos..." (M. Alemán; 1945)

De esta manera, se definía y precisaba el papel de la industria petrolera no sólo dentro del mercado interno, sino particularmente dentro de las necesidades y la dinámica del proceso de la acumulación industrial.

Esta política fué reafirmada durante el régimen del Presidente Ruiz Cortínez. Al respecto se apuntaba en 1954: "El progreso de la capacidad de producción industrial de México, que ha podido advertirse en los últimos años, sólo ha sido posible porque nuestra industria petrolera, gracias justamente a su carácter nacional, ha podido abastecer satisfactoria-

mente al mercado interior de combustibles..." (A. Bermúdez; 1955, pp.6-7).

De otro lado, en el marco de la expansión industrial, estimulada por el retorno de la inversión extranjera iniciado al finalizar la guerra, y de la política del régimen alemanista de fomento masivo al proceso económico interno, en particular al sector industrial, a partir de 1947, se inició una política clara de fomento y subsidio masivo de la industria petrolera a la acumulación privada, en especial a la acumulación industrial.

En 1948, lo anterior fue explicitado por el entonces director de la empresa petrolera al afirmar que Petróleos Mexicanos, "como Institución de servicios contribuye al sostenimiento de la industria nacional... vendiéndole combustible a los precios más bajos del mundo, cosa que no sucedería si se tratara de una empresa privada..." (A. Bermúdez; 1948, p. 52).

Esta política de subsidio y precios bajos de la industria petrolera fué asumida y reafirmada, en toda su dimensión, durante el régimen de Ruiz Cortínez. Al respecto en 1956 se apuntaba: "... en cumplimiento de la política del Gobierno de fomento a la agricultura, a la industria y a los transportes, y de auxilio a los consumidores de escasos recursos..."

(la industria petrolera) otorga subsidios sociales consistentes, en su gran mayoría, en descuentos sobre los precios o en precios inferiores al costo..." (A. Bermúdez; 1957, p.419).

De otro lado, la inserción definitiva de la industria petrolera en el proceso económico interno, requería la solución de dos problemas políticos: a) lograr la consolidación total de la nacionalización de los recursos petroleros, para lo cual era necesario concluir los acuerdos y pagos de indemnización a las empresas extranjeras expropiadas; y b) de activar y controlar el movimiento obrero petrolero y, en especial, incorporar y subordinar a la dirección sindical para que apoyara y promoviera la política petrolera oficial.

2. Conclusión de los Arreglos de Indemnización con las Empresas Petroleras Extranjeras.

El problema del reconocimiento externo de la nacionalización del petróleo mexicano, concluyó con el convenio de indemnización firmado en 1947, con el grupo de empresas petroleras inglesas, subsidiarias de la Royal Dutch Shell, encabezadas en México por la Compañía "El Aguila".

Los arreglos para el pago de indemnización al grupo angloholandés se habían iniciado en febrero de 1946, con la integración de una comisión oficial para el avalúo de los bie

nes expropiados a dichas compañías. Sin embargo, el acuerdo final con estas empresas fue firmado hasta septiembre de 1947, bajo el régimen del presidente M. Alemán.

La causa del fracaso de los arreglos con el grupo inglés en febrero de 1946, había sido, según Alemán "la existencia de un saldo favorable a México, en el avalúo realizado sobre el valor de los bienes expropiados a las compañías inglesas, que el perito inglés Davidson, no quiso reconocer en forma alguna" (Alemán: 1978, p. 708). Sin embargo -asienta Rodríguez- "Tan exorbitantes fueron las exigencias de 'El Aguila' que el gobierno del General M. Avila Camacho se vio en la imposibilidad de acceder a ellas, lo que no ocurrió con el Presidente Alemán, quien firmó, en 1947, el convenio que daba por terminado el litigio" (A. Rodríguez: 1975, p. 153).

La firma del convenio con el grupo petrolero anglo-holandés, en el contexto de la posguerra, respondía, por una parte, a las necesidades económicas y políticas de Inglaterra y Holanda, agudizadas por la urgencia de su reconstrucción material pos-bélica, y por otro lado, a las necesidades derivadas de la inserción definitiva de la industria petrolera en el proceso de industrialización interna, acelerado bajo el régimen alemanista.

Esta situación la expone claramente Alemán, cuando

apunta: "Los problemas de la posguerra, múltiples y delicados: el hecho de que los gobiernos de Inglaterra, Holanda y México hubieran sido solidarios en la lucha contra el fascismo... y la necesidad (de dichos países) de contar con los combustibles mexicanos para sus esfuerzos de reconstrucción, por una parte, y la urgencia que tenía México de asegurar un mercado exterior a su petróleo y el precedente del arreglo con las compañías de Estados Unidos, por la otra, todas esas circunstancias configuraban un cuadro de eficaces estímulos para que las partes en conflicto procuraran (un acuerdo)". (M. Alemán, 1978, p.732).

En este contexto, en agosto de 1947, el régimen del Presidente Alemán reanudó las conversaciones con la compañía anglo-holandesa dentro de una política de negociación y avenimiento, alejada totalmente del radicalismo cardenista de 1938. "México buscaba que el pago de la indemnización se hiciera lo antes posible para ahorrarse los intereses que estaba causando esa deuda insoluta, y para que el arreglo viniera a restablecer su crédito exterior seriamente quebrantado por la expropiación petrolera" (M. Alemán; 1978, p.729).

En el marco del Convenio de indemnización firmado en 1943 con el grupo de empresas norteamericanas, el arreglo con la empresa anglo-holandesa, firmado en septiembre de 1947, exigió a la empresa "El Aguila" y a sus filiales -10 en total-

de todas sus obligaciones por concepto de impuestos y derechos fiscales y las subrogó en las obligaciones que pudiesen existir por reclamaciones de carácter privado; a cambio de que dichas compañías renunciaran a los bienes inmuebles y muebles de su propiedad, que no habían sido considerados en el decreto de expropiación de 1938. (Véase: J. Lavin; 1976, p.323, y J. Silva H.; 1968 p.204).

De esta manera, el gobierno mexicano y las compañías anglo-holandesas, arribaron al acuerdo final, que con un pago de 81.25 millones de dólares, más réditos en la misma moneda, computados a razón de 3% anual, del 18 de marzo de 1938 al 18 de septiembre de 1948^{1/}, ponía fin al problema petrolero con los monopolios extranjeros, surgido a raíz de la expropiación de los hidrocarburos mexicanos de manos de dichas empresas.

La importancia que el arreglo con las empresas subsidiarias de la Shell guardaba para el régimen alemanista, quedó expuesta, no sólo a través de la agilidad y brevedad de las negociaciones, sino también por las facilidades concedidas y el monto total aceptado por el gobierno mexicano, como pago de indemnización al monopolio petrolero anglo-holandés, que contrastaba notablemente con el valor que la misma com-

^{1/} El monto total pagado al grupo petrolero angloholandés, ascendió a 130,339,000.00 dólares y fué cubierto en su totalidad hasta septiembre de 1962.

pañía, en su balance de 1936, atribuya a sus bienes: 166 millones 651 mil pesos, que al tipo de cambio de entonces equivalía a 46 millones 290 mil dólares. Bajo las condiciones aceptadas en 1947, "los 166 millones 651 mil pesos del balance de 1936, se convirtieron en 1,408 millones 94 mil pesos" (A. Rodríguez; 1975, p.153).

Ello se justificó -apunta Alemán-, en la medida en que todos los acuerdos y "los peritajes petroleros fueron bilaterales. Y... ni el peritaje ni el convenio con 'El Aguila' se llevaron a cabo en las mismas condiciones del avalúo pericial de los tribunales de México." (M. Alemán; 1978, p.703). Sin embargo, -replica Silva H.- con ese pago, "México fue más allá de toda generosidad." (J. Silva H.; 1968 p.204).

De otro lado -continúa Alemán-, el hecho de que "el valor de las indemnizaciones se fijó en dólares y que, debido a la devaluación posterior de nuestra moneda ^{1/}, los pagos subieron en forma extraordinaria con respecto al monto de pesos que, en el momento de la expropiación correspondía. Lo que cuestionó el acuerdo con el grupo petrolero inglés. En todo caso -propone Alemán- debería cuestionarse o criticarse las deva-

^{1/} En julio de 1948, fue devaluado el peso mexicano, cuyo valor descendió de 4.85 a 8.40 pesos por dólar norteamericano. Mientras, que el arreglo con el grupo "El Aguila" fue convenido en agosto del mismo año.

luaciones decretadas por los gobiernos mexicanos..." (M. Alemán; 1978, p.703).

En última instancia -justifica Lavin- la amplia y satisfactoria indemnización del grupo petrolero angloholandes, debe considerarse "como una paga de marcha al trust europeo..." (J. Lavin; 1965, p.325).

Aparte de las condiciones monetarias del pago y de los intereses particulares, internos y externos, que influyeron en el arreglo con el grupo de "El Aguila", el convenio reflejó el carácter de la política externa del régimen alemanista que, en el marco del proceso de industrialización interna y del retorno de la inversión extranjera al país, buscaba la negociación y la cooperación con el capital externo y evitaba el enfrentamiento con los intereses capitalistas hegemónicos (Vid: A. Rodríguez; 1975, p.150-156).

La conclusión del conflicto petrolero con los monopolios extranjeros abierto a raíz de la expropiación, significó para el régimen alemanista, no sólo la reafirmación y consolidación de la política de nacionalización iniciada en 1938 y el reconocimiento internacional definitivo, de los títulos mexicanos, de propiedad sobre su industria del petróleo; sino también, sentó las bases para que la industria petrolera nacionalizada y el país, restablecieran sus relaciones y su crédito

externo que había sido quebrantado por la política expropiatoria del sexenio cardenista (véase: M. Alemán: 1978, p. 703 y A. Bermúdez: 1948, p. 42).

De esta manera, el último convenio de indemnización, firmado por el régimen alemanista con el grupo petrolero subsidiario de la Shell, fue resultado de las necesidades económicas del proceso de acumulación interna, el cual requería no sólo una producción creciente de hidrocarburos, sino también, la concurrencia del capital y de la tecnología extranjeros. De otro lado, la normalización de la economía mundial, al concluir el conflicto bélico y las necesidades de los intereses capitalistas monopólicos que reinician su control de las economías dependientes, estimuló a nivel externo, la solución del conflicto petrolero mexicano.

3. Control del Movimiento Obrero e incorporación de la Dirección Sindical a la Política Petrolera Oficial.

La inserción de la industria petrolera en la dinámica y las necesidades del proceso productivo e industrial interno requería, no sólo el reconocimiento externo, definitivo, de la propiedad y el control nacional sobre los recursos petroleros, sino también, la existencia de condiciones materiales y laborales que permitieran a la industria petrolera cumplir

cabalmente su nueva función dentro de la expansión de la economía mexicana.

En este sentido, el funcionamiento normal y la expansión de la industria petrolera, exigida por el crecimiento económico interno, demandaba el control de la constante y radical movilización obrera, así como la sujeción oficial de la combativa e importante organización sindical, cuyos paros y huelgas por demandas insatisfechas interrumpían la operación normal y la expansión de la importante y estratégica industria petrolera.

La postergación y negativas a sus demandas económicas, la constante violación a sus derechos laborales, así como la represión de que fueron objeto a finales del régimen cardenista, habían desembocado en la permanente movilización de los trabajadores petroleros desde principios de la década de los cuarenta, la cual se agudizó a partir de 1946. En ese año tuvieron lugar los llamados "paros locos" en la industria petrolera que junto con la huelga de diciembre de ese mismo año, pusieron en graves dificultades el funcionamiento de dicha empresa.

En su aspecto general, el control del movimiento obrero petrolero y la incorporación de la dirección sindical a la política petrolera y a la política general del régimen, i-

niciados prácticamente desde el periodo cardenista y consumado durante el régimen alemanista, se inscribió dentro de la política laboral del Estado mexicano, orientada a adecuar las condiciones laborales, esto es las relaciones entre el capital y el trabajo, a las nuevas condiciones y necesidades del proceso de industrialización interna, y en general, de la acumulación monopólica del capital (Cf: F. Barbosa; 1979, Cap.IV).

Bajo las necesidades planteadas por la dinámica de la acumulación interna, acelerada por el retorno masivo de la inversión monopólica externa, el control obrero y la subordinación de las demandas e intereses laborales a los intereses y las necesidades del capital y la acumulación privada, fué objetivamente, una necesidad de primera importancia.

En estas condiciones, la política laboral del régimen cardenista orientada hacia la incorporación de las organizaciones obreras y campesinas a la política oficial, a través de mecanismos fundamentalmente, políticos e ideológicos, reafirmada y ampliada a partir de 1940 por el gobierno del Presidente Avila Camacho, bajo la política del llamado "Frente de Unidad Nacional" contra el fascismo; debía ser sustituida por una política orientada a asegurar el control definitivo del movimiento obrero y la sujeción real de las direcciones

sindicales^{1/}.

Ello fué planteado de manera clara por el gobierno alemanista, al afirmar que "Petróleos Mexicanos requería un ajuste a fondo, enderezado a mejorar su capacidad operativa, [debido a que]... algunos sectores del sindicato petrolero... contribuían a impedir que la empresa consiguiera un trabajo más eficiente y económico..." (M. Alemán; 1978, p.610).

De manera más precisa señalaba Lavin: "...la situación obrera requería un ajuste, en virtud de las dificultades que se habían presentado en la operación" de la industria petrolera (J. Lavin; 1965, p.296).

La política laboral alemanista, instrumentada prácticamente a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de la Dirección de la Empresa Petrolera Estatal, se sustentó en dos mecanismos fundamentales; a) la descalificación oficial de las demandas y luchas obreras y la represión direc-

^{1/} La política obrera del régimen alemanista fué expuesta de manera clara por el Presidente Alemán, al tomar posesión del cargo. "Los Trabajadores -advirtió- gozan de la protección del Estado para que se les haga justicia. Nuestra actitud en ese sentido será invariable, pero mantendremos los intereses del país por encima de los intereses particulares o de grupo... Cuando cualquiera de las partes se desvíe de esos medios legítimos, las sanciones de la ley normalizarán la situación. No deben realizarse paros ilícitos" (Oposición; 1974).

ta del movimiento; y b) la presión, negociación, corrupción, e incorporación de las direcciones obreras y sindicales a la política estatal (Véase: F. Barbosa: 1979 y A. Alonso: 1972, p. 238-239).

Es este marco, la primera respuesta del gobierno alemanista a las demandas laborales y económicas de los trabajadores petroleros^{1/}, cuya solución en aras del "interés nacional" y de la "Unidad Nacional" había sido postergada desde la etapa de la expropiación, fue la descalificación legal de las movilizaciones obreras. Estas fueron consideradas como ilegales y presentadas ante la opinión pública como "paros locos". Asimismo, se utilizó la represión directa en el movimiento de huelga, estallado por los trabajadores petroleros el 19 de diciembre de 1946, para exigir a la dirección de la empresa el cumplimiento del Convenio que había sido firmado entre ésta y el sindicato, ante la Secretaría del Trabajo, en mayo del mismo año. (Véase: F. Barbosa: 1979 y A. Cuellar: 1980.)

En el marco de la desarticulación del movimiento petrolero, provocada por la represión militar, la dirección de

1/ La movilización de los trabajadores petroleros después de la expropiación, estuvo avocada a exigir a la empresa la firma de su Contrato Colectivo de Trabajo; aunque, esto fue logrado en junio de 1942, después de un paro general de 24 horas, las demandas principales de los trabajadores que serán: a) la formación de un Tabulador único para toda la industria; b) la integración de los Escalafones y c) el reconocimiento de su antigüedad, permanecían sin solución hasta 1946.

la empresa desplegó una política de presión e intimidación contra los dirigentes del Sindicato Petrolero.

Por una parte, la empresa petrolera rescindió el contrato de trabajo a todos los miembros del Comité Ejecutivo General del Sindicato Petrolero, y por otra, la dirección de la empresa, dirigida por el Sr. Antonio J. Bermúdez, presentó dos días después de la represión, una demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y declaró un Conflicto de Orden Económico contra el Sindicato Petrolero.

En respuesta a las demandas obreras, la dirección de la empresa petrolera exigía, a través del Conflicto de Orden Económico, "que se establecieran nuevos Tabuladores, que se fijaran nuevos salarios, se modificaran las formas vigentes de trabajo y formas contractuales. Con estos fines, debían modificarse todas las cláusulas del Contrato Colectivo que fuesen necesarias. De esta manera, el Estado fijaría las condiciones de trabajo y los salarios tabulados a fin de restablecer el equilibrio entre capital y trabajo" (A. Cuellar; 1980, p.64).

La desmovilización obrera y la presión político-jurídica contra el sindicato petrolero crearon una situación favorable al Estado, para intervenir en el conflicto e imponer negociaciones y acuerdos a la nueva dirección sindical que a-

simió el cargo en enero de 1947. La posición menos radical del nuevo grupo dirigente facilitó, al interior de la industria, la instrumentación de la política alemanista^{1/}.

La política represiva del gobierno alemanista fué combinada con una política de acercamiento, negociación y cooperación de los nuevos dirigentes sindicales. La intervención directa del Ejecutivo, la desmovilización obrera y la posición menos radical del grupo que asumió la dirección sindical, favorecieron, internamente, esta política y reorientaron la lucha del Sindicato Petrolero hacia los causes legales planteados por el gobierno para resolver el conflicto obrero (Véase: Ibidem, p. 69)

Dentro de esta política, el sindicato petrolero aceptó en enero de 1947, delegar la solución del problema laboral a una Comisión Mixta, la cual estaba integrada por representantes de PEMEX, del Sindicato y del Ejecutivo Federal. En mayo de ese mismo año, el Sindicato firmó un convenio con la dirección de la empresa, por el cual se facultaba a ésta para imponer un conjunto de medidas laborales que no sólo derogaban con

^{1/} Al respecto, basta señalar que dos días antes de tomar la dirección del Sindicato, el nuevo Comité Ejecutivo aceptó la propuesta oficial, hecha directamente por Alemán, para resolver el conflicto laboral.

quistas contractuales ya logradas; sino además sentaban las bases para el inicio del contratismo en la empresa petrolera estatal^{1/}, a través de la aceptación de la famosa cláusula 36.

Aún cuando posibilitó la intervención directa del gobierno y de la empresa en la vida del sindicato y permitió la modificación de algunas condiciones laborales, de acuerdo a las necesidades operativas y a la expansión de la industria, aquel convenio, sin embargo, no solucionó el conflicto obrero, ni tampoco consolidó el control y la subordinación del movimiento petrolero y su dirección sindical a la política oficial.

La postergación de las principales demandas obreras, el carácter del convenio de mayo, y la posición abiertamente gubernista del Comité Ejecutivo posibilitaron la reorganización y reactivación del movimiento obrero en la industria petrolera, a partir de 1948. La llegada a la dirección del sindicato petrolero, en diciembre de 1947, de un grupo más radical ligado a las posiciones izquierdistas y comunistas, favoreció el reasenso de las movilizaciones obreras y el rompi-

^{1/} El Convenio firmado entre PEMEX y el STPRM el 30 de mayo de 1947, establecía: 1° La empresa quedaba en absoluta libertad para contratar todo trabajo que reclamara la industria sin la intervención del Sindicato; 2° La empresa podía mover sin trabas a todo el personal y ocuparlo en las labores que considerara convenientes y 3° La empresa podía reajustar a los cuatro mil trabajadores sindicalizados eventuales... (Ibidem., p.70-71).

miento de la alianza de la anterior dirección sindical con el gobierno y con la empresa.

La radicalización y politización creciente del movimiento, en particular de la dirección sindical^{1/}, por una parte, y la urgente necesidad de normalizar y expandir la producción de hidrocarburos y asegurar la consolidación de la política petrolera alemanista, por la otra; agudizaron la necesidad de solucionar y controlar de manera definitiva las luchas de los trabajadores petroleros.

Con esta finalidad, el régimen alemanista desplegó una política orientada a desarticular el movimiento, dividir el sindicato y alentar el fortalecimiento de las posiciones y grupos sindicales menos radicales e incondicionales al gobierno, tratando de crear condiciones al interior del sindicato que posibilitaran el control de la dirección obrera no sólo por medio de la represión física; sino también, a través de la negociación y corrupción de los grupos dirigentes.

1/ Un ejemplo de esta política fue "que en ese año el Comité Ejecutivo promovió la firma del pacto de solidaridad y ayuda mutua entre los sindicatos nacionales de industria (STPRM, SITMSRM) con el objeto de fortalecer la independencia y la democracia sindical". De otro lado, "La posición del STPRM... fue de absoluto repudio al regreso de las compañías petroleras estadounidenses. Asimismo imputó a la dirección de la empresa los malos manejos administrativos de la misma". (Ibid., pp. 76-83).

Bajo esta política, la dirección de la empresa petrolera favoreció y aceleró la "solución" a las demandas económicas más importantes, que alimentaban la movilización obrera.

En este marco y bajo la presión de la radicalizada dirección sindical, en julio de 1948, la empresa firmó un convenio con el Sindicato que resolvía, de manera parcial, el problema de los Tabuladores o igualación de los salarios y, en junio de 1949, concedió un importante y elevado aumento salarial -20%- a los trabajadores petroleros, que puso fin al conflicto suscitado por la revisión del Contrato Colectivo de Trabajo, la cual había sido postergada desde 1944.

El elevado costo económico que significó este aumento salarial para las deterioradas finanzas de la empresa, se vio compensado por la disminución creciente de las presiones y movilización obreras, ante la satisfacción parcial de las demandas más sentidas.

De esta manera, la desaceleración de la movilización obrera, la creciente división y fragmentación política del sindicato, provocada en mucho por la táctica de infiltración y provocación gubernamental y, el recrudecimiento de la política laboral del régimen alemanista, expuesta ya con la represión militar al movimiento y sindicato ferrocarrilero en 1948; todo ello permitió el golpe final al sindicato petrolero.

Con el desconocimiento oficial de la dirección democrática, el apoyo gubernamental al grupo moderado y gobierno ta opuesto a la dirección democrática e independiente y, finalmente, la represión policiaca al grupo sindical democrático durante la VI Convención Nacional del STPRM; se permitió a un grupo espurio e incondicional al gobierno, desplazar a la fracción democrática y usurpar la dirección del sindicato petrolero, lo cual sentaba las bases para consolidar el control gubernamental del movimiento obrero en la industria petrolera.

La subordinación definitiva de la dirección sindical espuria a la política petrolera oficial fué recompensada ampliamente con el ulterior otorgamiento de prebendas económicas, ofrecidas por la empresa, y políticas, materializadas por el Estado.

Entre los "beneficios" económicos pueden contarse: comisiones, ayudas, prebendas, cooperativas, tiendas, negocios y empresas, otorgadas por la empresa petrolera a los líderes. En el plano político: alcaldías, cargos públicos, senadurías, diputaciones, etc., concedidas por el Estado a la burocracia sindical. Lo anterior permitió consolidar la incondicionalidad y subordinación de la dirigencia sindical petrolera a la política oficial y adecuar las condiciones laborales en esa industria a las necesidades de la acumulación privada de capital.

De otro lado, la corrupción económica y política de la burocracia sindical, transformó el carácter inicial de la sujeción sindical, en una alianza e integración convenida que trastocó su sometimiento en concenso. Ello, sin embargo, con virtió la dirección y el sindicato petrolero en un botín económico, cuya posesión agudizó las pugnas y luchas internas y profundizó la atomización y despolitización de la masa obrera.

De esta manera, el control del movimiento y la incorporación definitiva de la burocracia sindical a la política oficial y al aparato gubernamental, permitió el funcionamiento normal y la expansión productiva de la empresa petrolera y con ello, aseguró la inserción de la industria petrolera en el proceso de la acumulación interna (Véase: F.Barbosa; 1979, p. 219-220).

4. Inversión Extranjera y Capital Privado en la Industria Petrolera.

La reorientación e integración definitiva de la industria petrolera en la dinámica del desarrollo económico interno, al finalizar el conflicto bélico mundial, exigió un mayor ritmo del crecimiento y de la expansión productiva de la empresa petrolera estatal.

En el marco de la política económica general y de la polif

tica petrolera del régimen alemanista, la expansión de la empresa petrolera se sustentó, a partir de finales de la década de los cuarenta, por un lado, en el control y la adecuación de las relaciones laborales a las necesidades operativas de la empresa y, por otro, en la regularización de las relaciones con el capital petrolero extranjero y en la participación de este en el desarrollo productivo de la misma industria.

La participación del capital extranjero en la industria petrolera nacionalizada, que había sido considerada por el gobierno mexicano desde el régimen cardenista, se alentó y creció bajo el gobierno del Presidente Alemán. Ello fué resultado, por un lado, de la dinámica y las necesidades del proceso de la acumulación interna, la cual impuso una readecuación de la política económica general, en particular de la política petrolera, a las nuevas condiciones del proceso capitalista mundial al cual quedó subordinada, desde mediados de la década de los cuarenta la acumulación interna y, por otro lado, de las necesidades de los intereses capitalistas hegemónicos, en particular norteamericanos, que buscaban consolidar su control económico y estratégico en los países latinoamericanos.

Para finales de la década de los cuarenta, "las herencias radicales del cardenismo habían sido casi liquidadas (...). La meta del México oficial fué construir en el menor tiempo posible una sociedad de consumo a imagen y semejanza de la norte

americana, aunque su beneficio fuera sólo para un sector limitado de esa sociedad. Para lograrlo, el aparato de control político disciplinó a la fuerza de trabajo, reduciendo al mínimo sus demandas a la vez que volvió sus ojos hacia el capital externo en busca de ayuda" (L. Meyer; 1975, p. 1334).

En el plano interno, la política petrolera del régimen alemanista respondía no sólo a la readecuación de la política económica general a la dinámica de la acumulación monopolística mundial, sino también a la grave situación material y técnica que enfrentaba la empresa petrolera estatal, a causa de la obsolescencia del equipo e instalaciones productivas y de su incapacidad financiera para resolverla (Vid: M. Alemán: - 1978, p. 585 y J. Bermúdez: 1948).

Esto último lo expone de manera clara Meyer, al apuntar que "entre 1938 y principios de los años cincuenta la política del Gobierno Mexicano hacia el petróleo consistió en hacer de Pemex una empresa viable y capaz de surtir la creciente demanda del mercado interno. Esto no fué fácil, puesto que, por razones políticas y para apoyar el proceso de industrialización a base de sustitución de importaciones Pemex debió vender sus productos a precios muy bajos... [Lo cual] afectó la capitalización de la empresa, impidiendo la expansión de sus instalaciones y el aceleramiento de sus programas de exploración y perforación ..." (L. Meyer; 1979, p. 6).

La situación de la empresa petrolera estatal a finales de 1946 no era propiamente grave o crítica; sin embargo, dicha empresa carecía de los recursos y elementos económicos y materiales suficientes para que su producción abasteciera el dinámico mercado interno y permitiera la obtención de divisas a través de la exportación (Vid: A.Villaseñor; 1952, p.58).

La imposibilidad económica de la empresa petrolera para expandir su capacidad productiva al ritmo exigido por el dinámico crecimiento de la demanda interna de hidrocarburos, fue resultado, por una parte, de las dificultades organizativas, técnicas y laborales que afectaron su crecimiento y su situación financiera y; de otro lado, fue consecuencia de la política petrolera de precios bajos y subsidios, que impedía a la empresa petrolera estatal disponer de los recursos financieros suficientes para garantizar no solo su desarrollo, sino su expansión 1/.

1/ El programa de desarrollo de la industria petrolera para el período 1948-1955, "proyectaba elevar la producción petrolera de 167 000 a 463 000 barriles diarios; cifra que permitiría satisfacer las necesidades estimadas del consumo deoméstico y, exportar alrededor de 280,000 bld, cuyo valor comercial se estimaba en 170 millones de dólares por año. /Sin embargo/, Este programa necesitaba una inversión de 470 millones de dólares durante el período de los primeros 5 años..." (J. Lavin; 1965, p.336).

Esta situación la describía de manera precisa en 1948, el director de la empresa: Pemex requiere -apuntaba- "no solamente un crecimiento normal (...), sino la expansión de todas sus actividades ... (Y), puede llevar a cabo estos trabajos al ritmo que le permiten sus ingresos (...). Pero para poder llevar a cabo este programa con la celeridad deseada, no bastan estos ingresos; se hace necesario recurrir a facilidades de financiación y de obtención de equipo, materiales y ayuda técnica ..." (A., Bermúdez; 1949, pp.77-78).

En el marco de la readecuación de la política económica general y "reconocido el hecho de la imposibilidad de obtener en el país el capital exigido por (el) plan de expansión de Petroleos Mexicanos, que (demandaba) el impulso a la economía nacional (Se buscó) para la empresa petrolera una financiación que ella pudiera atender una vez atendida la revitalización de su planta industrial..." (M. Alemán: 1978, p.647). Esta política "resguardaba a plenitud la política petrolera de la Revolución Mexicana" (pués) "...la inversión extranjera (se entendía) como una adición y no como un sustituto de la industria nacionalizada..." (Ibidem, p.648).

La política económica y, en particular, la política petrolera del régimen alemanista de apertura al capital extranjero, fue estimulada o presionada, a nivel externo, por los inte-

reses de los grupos capitalistas hegemónicos, en especial los norteamericanos, en cuya área de influencia ya estaba inserto México.

En el marco de sus intereses hegemónicos y estratégicos, el capitalismo norteamericano pretendía mantener no sólo una influencia en la política petrolera mexicana, sino también disponer en caso de emergencia o conflicto bélico, de los recursos petroleros mexicanos.^{1/}

México, apuntaba al respecto un estudio norteamericano en 1948, "debe estar capacitado para ayudar con recursos adicionales de petróleo a los Estados Unidos, ya que las reservas del hemisferio occidental deben preferirse como fuentes de abastecimiento a las del Cercano Oriente... [además] ... Existen pocas posibilidades de que otras áreas [tan próximas] ... puedan agregar contribución de petróleo en tiempo de emergencia..." (Wolverton; 1948, pp:139-149).

^{1/} Al iniciarse el año de 1948, la situación del abastecimiento petrolero de los Estados Unidos presentaba una situación difícil ... Por un lado "las reservas habían sido perjudicadas por la producción empleada en la guerra y, en la recuperación europea se estaba usando un 75% de petróleo llevado de América... y las estimaciones señalaban una necesidad de 10 millones de barriles para los niveles de actividad que habían de alcanzarse en 1952... [Por otro lado] Según el Departamento de Minas, los Estados Unidos tendrían un consumo al año de 1949 de 2,259 millones de barriles, y el balance de la situación se hacía mas alarmante porque en el caso eventual de una guerra, los calculos arrojaban un déficit de 2 millones de barriles por día." (J. Lavín; 1965, p. 332).

Así, en el contexto de la readecuación de la política-económica general a la dinámica de la acumulación interna y, a la acumulación monopólica mundial, de las presiones de los intereses capitalistas hegemónicos y, de las necesidades técnicas, materiales y financieras de la empresa petrolera estatal; se instrumentó a partir de 1947, una política de negociación y apertura al capital externo, oficial y privado, para que participara en las operaciones y en la expansión productiva de dicha industria. Aunque, en esta ocasión ya no se invitaba a la empresa privada a explotar directamente los recursos petroleros sino a complementar la expansión productiva de la empresa petrolera oficial (Vid., L.Meyer:1975, p.1334).

Esta política presentó dos niveles. Por un lado, la solicitud de financiamiento a organismos oficiales externos, en particular norteamericanos y, por otro, la negociación con empresas privadas extranjeras para que colaboraran económica y técnicamente en las operaciones directas, en especial en las actividades básicas, de la industria petrolera mexicana.

Dentro de esta perspectiva, la dirección de la empresa petrolera mexicana solicitó en 1948 un crédito al Gobierno norteamericano, al EXIMBANK, para realizar la expansión que requería su planta productiva y su aparato de distribución (Véase: A. Bermúdez: 1949, pp.78-79).

Después de un largo período de negociaciones, que incluyeron el estudio directo de las condiciones de la industria petrolera mexicana por parte del gobierno norteamericano, a través del llamado Comité Wolverton, el Presidente Alemán modificó su posición y retiró en 1949 su solicitud de financiamiento, ante el intento del gobierno estadounidense, en especial del Departamento de Estado, de sujetar el préstamo al retorno de los monopolios petroleros norteamericanos, bajo condiciones establecidas unilateralmente por aquéllos.^{1/}

Esta posición del gobierno mexicano no indicaba un cambio radical en su política petrolera externa, sino un intento por negociar y adecuar las condiciones de la participación del capital extranjero al status jurídico del petróleo nacionalizado. El régimen alemanista y la Dirección de Pemex estaban muy lejos de pensar contra la participación de las compañías americanas, la cual había sido buscada con anterioridad. Sin embargo, las autoridades mexicanas señalaban que el capital privado se visualizaba como una adición y no como un sustituto de la industria petrolera estatal (Vid: Wolverton: 1948, p.142 y J. Lavin; 1965, p. 337).

^{1/} En 1950, el Presidente Truman, bajo la presión de la Guerra de Corea, vuelve a interesarse por el otorgamiento del crédito y el EXIMBANK lo concede. Aunque "Pemex no aparece para nada en el préstamo, el cual se destina al Estado Mexicano para obras públicas, en el entendimiento de que el gobierno traspasará en moneda nacional esos 150 millones de dólares a la empresa petrolera." (M. Alemán: 1978, p. 674).

En el marco del Artículo 27 Constitucional y de la Ley Reglamentaria del Petróleo, emitida en 1941, el régimen alemánista podía promover y aceptar la participación del capital privado, empero no podía negociar el dominio ni el control interno o nacional del petróleo con los representantes de los trusts expropiados 1/. Bajo esta perspectiva el gobierno alemánista buscó colaboración del capital privado extranjero e inició negociaciones con pequeñas empresas petroleras norteamericanas, cuya dimensión e independencia de los grandes monopolios expropiados, las hacía más adecuadas a la nueva situación jurídica del petróleo nacionalizado.

Después de un prolongado período de negociaciones y aceptando que: a) las compañías privadas funcionarían como agentes /Contratistas/ de Pemex para realizar trabajos de exploración y perforación; b) después de descubierto el petróleo las compañías transferirían a Pemex la fase de la explotación; c) las compañías serían reembolsadas por su inversión sobre la base del 50% de la producción bruta ... y se les compensaría por sus esfuerzos y riesgos con el 18.5% de la producción bruta... por un plazo de

1/ Los grandes monopolios petroleros norteamericanos, condicionaban su participación en la industria petrolera mexicana a que; 1) El Gobierno de los E.U., hiciera un préstamo a Pemex para la ampliación de su planta industrial y su red de distribución; 2) México modificara sus leyes para permitir que las compañías estadounidenses participaran en la exploración y desarrollo de la industria mexicana del petróleo y; 3) El Gobierno estadounidense financiara a compañías norteamericanas para que realizaran trabajos de perforación de pozos para Pemex, en yacimientos de rendimiento comprobado (Vid.: M. Alemán, 1978 y J. Lavín: 1965, pp.351-356).

25 años y, d) las compañías tendrían opción sobre el petróleo remanente después de atendida la demanda de la economía mexicana; el régimen alemanista concertó 16 convenios de exploración y perforación, también conocidos como "contratos-riesgo", entre 1949 y 1951, con empresas privadas, principalmente norteamericanas. (Vid: Pemex; 1971, p.172 y R. Ibáñez Villegas:1952, p.102). 1/

Bajo estas condiciones quedo establecida la participación del capital extranjero en el desarrollo y la expansión de la industria petrolera mexicana, pero, a la vez dicho capital fue incorporado a la explotación, o más bien a los resultados de la explotación interna del petróleo mexicano, con lo cual los contratos de exploración y perforación adoptaban, en la práctica, el carácter de contratos de explotación, los que, de acuerdo a la fracción X de la Ley Reglamentaria del Petróleo vigente, no podían celebrarse con particulares extranjeros (Vid: N. Vázquez P., 1952 y Diario Oficial:18-VI-1941).

No obstante ello y por encima de las posiciones internas de oposición, los contratos con las empresas particulares fueron aceptados y confirmados jurídicamente por la Procuraduría General

1/ De los 16 "Contratos-riesgo" firmados bajo el régimen alemanista, 11 fueron cancelados en los primeros años y sólo 5 subsistieron durante el período de vigencia del contrato. Las empresas extranjeras que suscribieron estos acuerdos fueron, entre otras: Isthmus Development Company; Pauley, Noreste; SHARMEK; Thomas Williams; Perforadora ASTRA; Smith; Cía. ATLAN, CIMA y, Perforadora del Golfo, M.L. (Vid: A. Rodríguez; 1975, p. 168 y M. Alemán: 1978, pp.675-679).

de la República, en agosto de 1952, bajo el argumento de que "la participación de la iniciativa privada y de los particulares en la industria nacional era aceptada por la legislación petrolera mexicana" (L. Canudas O.; 25-VIII-1952). En el contexto de la situación técnica y financiera de la empresa petrolera nacionalizada de finales de la década de los cuarenta, de las soluciones posibles esta fue una de las menos negativas, pues, no puso en peligro el monopolio estatal sobre el petróleo" (L. Meyer: 1979, p. 7), y "en cambio sí aceleró el programa productivo de Pemex, sin que dicha empresa tuviera que realizar alguna erogación monetaria inmediata." (A. Bermúdez: 1949, p. 79-80).

La importancia de estos contratos dentro del desarrollo y la expansión de la industria petrolera nacionalizada, se acrecentó en la medida que permitieron asegurar no sólo la función asignada a la empresa pública, dentro de la política estatal de fomento a la acumulación interna, sino también porque al consolidar el retorno y la participación del capital extranjero en la industria petrolera mexicana, despejaron a Pemex el camino hacia el mercado financiero mundial, en particular el norteamericano, en el cual dicha empresa habría de sustentar, en gran medida, su desarrollo posterior.

La participación o apertura al capital privado dentro de

la industria petrolera mexicana no se limitó a las actividades de las empresas extranjeras dentro de las ramas de exploración y perforación, sino que, con la "finalidad de evitar la carencia de productos derivados, en los diferentes lugares del país..." se puso en manos de empresas privadas, principalmente mexicanas, la distribución interna de Productos Petroleros. Entre estas empresas contratistas empezaron a figurar de manera prominente las así llamadas cooperativas sindicales (Vid: A. Bermúdez, 1948, p.37, 1952, p.17 y STPRM: 1947; cap. VII, Cláus. 36).

En la misma perspectiva, se otorgaron concesiones de distribución a empresas privadas norteamericanas, entre los que figuraron la Cities Service y la Texas Company, a cambio de que dichas empresas proporcionaran equipo y materiales a la industria petrolera mexicana (Vid: Alemán; 1978, p. 608).

Al lado de la colaboración del capital extranjero, la política petrolera alemanista alentó, en el marco de la legislación petrolera vigente 1/, la intervención de la inversión priva

1/ La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo de 1941, que rigió hasta 1958, establecía en su artículo V: "Únicamente la Nación puede llevar a cabo la exploración y explotación del petróleo, de la manera siguiente: a) Por trabajos que realice el Ejecutivo Federal a través de su órgano correspondiente... b) Por conducto de la Institución Pública Petrolera y c) Mediante contratos con particulares o Sociedades, los que solamente pueden ser celebrados por el Ejecutivo Federal con particulares mexicanos..." (Diario Oficial: 1941, p.2).

da nacional en el manejo y la explotación directa de los recursos petroleros. Sin embargo, por razones políticas y principalmente económicas, la participación del capital interno en la industria petrolera fue muy limitada durante el régimen alemanista.^{1/} Aunque a finales del sexenio del Presidente Ruíz Cortínez un sector del capital nacional, cuyo principal vocero fué el entonces dirigente patronal Sr. Eustaquio Escandón, intentó tomar posiciones dentro del manejo directo de los hidrocarburos; la baja participación de la inversión nacional en la industria petrolera no varió (Vid: E.Escandón: 1958, p.214-216 y M.Parra García: 1958, p.222).

Este hecho parecía responder no sólo a la capacidad técnica y financiera de la empresa privada nacional, sino también, al carácter de la Política Petrolera oficial. Cabe recordar que bajo la política estatal de fomento y producción de insumos a precios bajos, resultaba más económico para el capital privado que el Estado se ocupara de la explotación y la producción de los recursos petroleros que le aseguraban, vía subsidios, la rentabilidad de su inversión en otros sectores menos riesgosos.

La limitada intervención del capital privado internó en la industria petrolera era resultado no de una posición nacionalista de los empresarios mexicanos, como parecían sugerirlo algu-

^{1/} Bajo el régimen permisivo de contratos de explotación de petróleo con particulares mexicanos, el Gobierno Federal celebró solamente un contrato con empresas nacionales, en octubre de 1946, el cual fué rescindido en agosto de 1960.

nos industriales (Vid: J. Lavin: 1957, p.237), sino más bien de la política oficial de control de precios sobre los productos petroleros.

Ahora bien, la poca participación del capital nacional en la explotación directa del petróleo mexicano en este período, no significaba la eliminación o marginación de los intereses capitalistas nacionales de los beneficios directos de esta industria.

Esto se hizo evidente a finales de la década de los cincuenta. En el marco de los intereses expansivos del capital nacional, industrial y financiero y dentro del proceso de presiones de éste mismo capital contra la expansión interna de la inversión extranjera, se definió y estableció la participación y gestión del capital privado en la industria petrolera mexicana (Véase: - cap. II).

En el contexto de la política de fomento a la acumulación interna, de protección a la inversión privada nacional y de la llamada "Economía-Mixta", el gobierno de Ruiz Cortínez delimitó las áreas de influencia y manejo exclusivamente estatal y estableció legalmente los espacios de la participación directa del capital privado en la industria petrolera. Así, se reservó a la gestión estatal el manejo y la explotación exclusiva de la industria petrolera y de la petroquímica básica; en tanto que, se concedía el desarrollo y la expansión de la petroquímica secundaria al capital privado.

De otro lado, se amplió y consolidó la participación del capital privado, básicamente interno, en las actividades de la industria petrolera relacionadas con la distribución, construcción de obras y servicios. Este hecho, aunado al acelerado crecimiento posterior de la industria, sustentó legalmente la expansión del contratismo dentro de la empresa petrolera estatal (Vid: Diario Oficial: 27-XI-1958, Art. 6o.).

Al respecto el Decreto Presidencial, emitido el 27 de noviembre de 1958, estableció: "La Nación llevará a cabo la explotación y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o., por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada ..." (Diario Oficial: 27-XI-1958).

El Reglamento específico, emitido un año después, reafirmó el monopolio estatal en materia de Petróleo. Al respecto estableció: "Corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha Institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podran tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas... o tengan un interés económico social fundamental para el Estado" (Diario Oficial: 24-VIII-1959).

La delimitación y reglamentación de las áreas de participación del capital estatal y privado, dentro de la industria petrolera, permitía no solo establecer definitivamente la exclusividad del Estado en el manejo y la explotación directa de los hidrocarburos, sino también consolidar el carácter real de la política de nacionalización, la cual concebía el control nacional como la preponderancia o exclusividad de los intereses internos o "nacionales" en el manejo y aprovechamiento del petróleo.

Ahora bien, la exclusividad del Estado en el manejo y explotación de los hidrocarburos y la petroquímica básica, en el contexto del proceso económico interno de finales de la década de los cincuenta, significaba no una profundización o radicalización de la política nacionalista, ni tampoco un enfrentamiento entre el Estado y los intereses privados, sino más bien era una condición necesaria para la política estatal de fomento al proceso productivo interno.

La función estratégica de la industria petrolera nacionalizada sólo podía asegurarse, económica y políticamente, bajo el control y la gestión del Estado. La política de precios bajos y subsidio de los energéticos era una condición básica para el funcionamiento del aparato productivo y para la acumulación interna.

A la política de subsidios de los productos petrolíferos se agregaba ahora el subsidio de las materias petroquímicas básicas. Todo ello en beneficio de la acumulación privada y en particular del capital monopólico que, asociado al capital "nacional", asumió el manejo de la petroquímica secundaria a partir de los años sesenta.

De esta manera, se consolidó el papel de la industria petrolera nacionalizada dentro del fomento y la expansión no sólo del capital interno, sino también del capital monopólico que, desde finales de la década de los cincuenta, asumió el control de las ramas más dinámicas y estratégicas del proceso económico interno.

5. Consolidación y Expansión Productiva de la Industria Petrolera.

El nivel de desarrollo del proceso económico interno al finalizar el conflicto bélico mundial, el carácter de la política económica del régimen alemanista y la inserción definitiva de la industria petrolera en el proceso de la acumulación interna, marcaron nuevas pautas al desarrollo y la expansión productiva de la empresa petrolera estatal, en el período 1947-1958.

En el contexto de las necesidades del desarrollo económico, en particular del desarrollo industrial, la industria petrolera orientó su crecimiento, fundamentalmente, hacia tres aspectos:

1) el aumento de la producción petrolera para satisfacer el dinámico consumo interno y para obtener divisas a través de la exportación; 2) la modernización y consolidación de la planta industrial de refinación y del sistema de distribución interna y, 3) la elevación del nivel de integración de la industria, a través, fundamentalmente, del aprovechamiento e industrialización del gas natural (Vid: A. Bermúdez: 1948, p. 14 y A. Bermúdez; 1950, p. 98-99).

La instrumentación directa de estas prioridades se sustentó en gran medida en: a) la colaboración o participación de empresas contratistas privadas, nacionales y extranjeras y, b) el financiamiento o crédito externo.

El desarrollo general de la industria petrolera en este período permitió consolidar y expandir la planta productiva e industrial a un elevado ritmo de crecimiento. Sin embargo, el lento crecimiento de las actividades básicas durante el período anterior, el dinámico crecimiento de la demanda interna de energéticos y la baja de las exportaciones de petróleo mexicano debido a la sobreproducción mundial de finales de la década de los cincuenta; todo ello, aunado a las limitaciones financieras de la empresa, marcó un ritmo de crecimiento de las operaciones de la industria relativamente lento entre 1947 y 1950, pero a partir de 1952 la expansión de la industria fué particularmente dinámica.

El crecimiento general y la rápida expansión de la indus-

tria petrolera en el período 1947-1958, lo podemos observar a través del desarrollo de sus actividades productivas específicas.

En el marco de las necesidades reales de la industria que exigían, desde finales de 1946, un rápido y cuantioso aumento de las reservas y, bajo los objetivos del programa de expansión acelerada planteados a la empresa petrolera a partir de 1947, las actividades básicas de la industria petrolera-exploración y perforación observaron un dinámico, aunque desigual crecimiento a partir de 1947 y en especial después de 1948. Ello se sustentó, en gran medida, en los trabajos de las empresas privadas contratistas de Pemex.

La exploración observó un ritmo de crecimiento anual de 15.7% y el número de pozos exploratorios pasó de 17 a 85, en el período 1947-1958; mientras que la perforación alcanzó una tasa de crecimiento de 24.3% y el total de pozos perforados de desarrollo creció de 35 en 1947, a 166 en 1949 y se elevó hasta 384 en 1958 (Véase: Pemex: 1977, p. 5).

En el período anterior la exploración fue muy limitada y la perforación creció a un ritmo anual de 14.1%.

De otro lado, del total de pozos perforados en 1948, el 13.3% de exploratorios y el 17.6% de desarrollo fué realizado

por los contratistas privados; esta relación alcanzó 42.2% y 24.3% respectivamente, en 1951; en tanto que para 1958, la participación de los particulares fué 10.6% en perforación exploratoria y 21.1% en perforación de desarrollo.

Lo anterior denota, por un lado, la importancia que tuvieron las empresas contratistas extranjeras en el desarrollo de las actividades básicas de la industria petrolera a partir de la década de los cincuenta y, por otro, que en contra de lo planteado inicialmente por la dirección de la empresa petrolera estatal, las actividades de los particulares se orientaron principalmente hacia la perforación de desarrollo, a través de la cual garantizaban las jugosas condiciones de pago pactadas en los contrato-riesgo (Vid: N. Vázquez: 25-VII-1952).

La aceleración de los trabajos de perforación y la dinámica del crecimiento de la producción favorecieron la expansión de las reservas de hidrocarburos, las cuales observaron un sostenido ritmo de crecimiento durante el período. Con una tasa anual de 11.3%, las reservas totales elevaron su duración de un período de 22 años en 1947, a un lapso de 27 años en 1958. Al igual que en el período anterior la mayor parte de las reservas estuvo formada en un 73.6% en 1947 y un 61.7% en 1958, por crudo y condensado; sin embargo, el crecimiento de las reservas de gas fué el más dinámico con una tasa anual del 15.6%.

La intensificación de la exploración y en particular de la perforación, posibilitó un rápido aumento de la producción, la cual se elevó de 57.1 a 100.4 millones de barriles entre 1947 y 1958, en el caso del crudo y condensado y, pasó de 32.9 a 262.6 millones de p³ en el caso del gas natural, durante el mismo período. Aunque la producción total de hidrocarburos observó un ritmo de crecimiento anual que llegó al 9%, la elevación de la producción de gas natural alcanzó una tasa de 23.1% anual (véase: Pemex, 1977, pp.3-4.)

La expansión de la producción se sustentó a partir de la década de los cincuenta en una explotación más racional orientada a lograr el máximo aprovechamiento y obtención de los recursos del subsuelo. Asimismo, su distribución geográfica observó algunos cambios entre 1947 y 1958. Por un lado, la participación de la zona norte se redujo del 35% que aportaba en 1946, a un 25% en 1950 y bajó a sólo el 19% del total, en 1958 y, por otro, la zona sur elevó su participación del 10% en 1950 al 18% del total en 1958. Unque, el principal centro productor siguió siendo el área de Poza Rica, cuya aportación representó más de la mitad del total durante todo el período.

El crecimiento de los renglones básicos de la industria petrolera y el dinámico ascenso del consumo interno de hidrocarburos en, especial de energéticos, coadyuvaron la ampliación de la planta de refinación y el aumento de la producción de deriva-

dos, en particular de los refinados ligeros.

La expansión física de la planta industrial petrolera se realizó a través de: a) la construcción de las refinerías de Salamanca en 1947, de Reynosa en 1950 y de Minatitlán en 1956; b) la modernización de las refinerías de Ciudad Madero, Arbol Grande y Mata Redonda; c) la ampliación de las refinerías de Azcapotzalco, Salamanca y Poza Rica, y d) la creación de un gran número de plantas para desintegración, absorción, desulfurización y producción de lubricantes, las cuales fueron instaladas prácticamente en todas las refinerías (Vid: A. Bermúdez; 1950, pp. 97-98; A. Bermúdez: 1951, p. 3; A. Bermúdez: 1956, p. 8 y A. Bermúdez: 1958, p. 446-447).

Como resultado de estas actividades, la capacidad instalada de las plantas de refinación se elevó entre 1947 y 1958, de 192 mil a 401 mil barriles diarios y el volumen de los productos refinados creció a una tasa anual de 5.7%; concretamente, ascendió de 51.2 millones a 94.3 millones de barriles, en el mismo período (Véase: Pemex; 1977, pp. 15-17).

La composición de la producción de refinados prácticamente no varió en relación al período anterior. Sin embargo, la participación y ritmo de crecimiento de los derivados observó una dinámica muy heterogénea. Por un lado, las gasolinas elevaron su participación del 16.2% al 25.1% en la producción

total de refinados y la producción de combustibles bajó del 61% al 47.3% del total, ambos entre 1947 y 1958; y por otro lado, la tasa de crecimiento de las gasolinas que fue de 9.9% anual, observó el ritmo más elevado, en tanto que los combustibles, disminuyeron su ritmo anual de crecimiento a un 3.2%.

De otro lado, la producción de gas licuado para consumo fundamentalmente doméstico, con un volumen relativamente menor al de los principales derivados, observó a partir de mediados de la década de los cincuenta, el ritmo de crecimiento más dinámico dentro del conjunto de derivados.

De manera global, la producción petrolera mantuvo la misma estructura que el período anterior. Aunque, observó un ritmo de expansión mayor, en especial en el caso de los refinados ligeros, como los combustibles para los transportes.

La expansión productiva de la industria y el crecimiento del mercado nacional exigieron, también, la ampliación del sistema de transporte y distribución interna de los productos petroleros. A diferencia del período anterior, el crecimiento de la capacidad de transporte se sustentó a partir de 1950, en la creación de una vasta red de oleoductos, gasoductos y, por ver primera, líneas de productos derivados. El ritmo de crecimiento global de los ductos fué de 17.2% anual entre 1950 y 1958 y concretamente creció de 1738 kms., en 1950 a 6185 kms., en 1958. Den-

tro de esta expansión, destacó la rápida ampliación de los gasoductos y líneas de productos, cuya longitud pasó de 353 a 1 492 kilómetros y de 37 a 1 618 kilómetros, respectivamente, en dicho período (E. González C.; 1963, p.37).

El ritmo de crecimiento de los ductos y líneas de pro-

ductos en este período **significó** no sólo la expansión, sino

también la reorientación y adecuación definitiva del sistema

básico de transporte de productos petroleros, a las necesidades

del mercado y consumo internos. En tal sentido se puede señalar que la construcción de oleoductos y líneas de productos

fue orientada, fundamentalmente, hacia la zona centro del país;

en tanto que los gasoductos fueron dirigidos, en su mayor parte,

hacia la zona industrial de Monterrey. (Véase: A. Bermúdez;

1947, p.41-43; A. Bermúdez: 1950, p.95-96 y, A. Bermúdez: 1958,

p. 446-447).

De otro lado, el transporte de productos petroleros por

medio de vehículos también observó un crecimiento significativo

en el período. El número total de autos -tanque y carros-

-tanque se elevó de 2301 a 3534 unidades entre 1950 y 1958. Sin

embargo, el transporte marítimo sólo creció a una tasa anual de

2.9%, en el mismo período.

La expansión real de la industria petrolera, la podemos

medir a través del volumen de productos petroleros entregados -

al mercado interno y la relación entre aquél y la demanda o consumo nacional.

Las ventas de productos petroleros observaron un dinámico crecimiento a partir de 1946. El volumen total de productos vendidos en el mercado nacional se elevó de 33.5 millones a 78.2 millones de barriles, entre 1946 y 1958 y dentro de éste, la venta de gasolina creció en un 234% y la venta de kerosenas se incrementó en un 288%; en tanto que, el volumen de combustóleos aumentó apenas en un 29% en el mismo lapso.

El dinámico crecimiento de las ventas internas en este período, estuvo acompañado por un notable cambio en su composición o estructura. Por una parte, la participación de los refinados ligeros (gasolina, kerosenas y gasoleos) dentro del volumen total vendido, se elevó del 33.8% en 1946, al 57.5 en 1958 y; por otro lado, la proporción de los combustóleos, - que en 1946 representaron el 63.2% de las ventas totales, se redujo a sólo el 35.1% del total vendido en 1958.

El cambio registrado en la composición de las ventas, que empezó a perfilarse desde el período anterior, hizo evidente a partir de 1950 el carácter de la demanda interna de hidrocarburos, la cual se centró, fundamentalmente, en el consumo masivo e ilimitado de combustibles para transportes y energéticos para uso industrial.

El consumo global de productos petrolíferos en el período 1946-1958 se duplicó y, concretamente se elevó de 41.3 millones, en 1946, a 92.5 millones de barriles, en 1958. Dentro de este dinámico crecimiento, la demanda interna de refinados ligeros fue la de mayor expansión. En efecto, el consumo de gasolina se incrementó en un 206%; el de diesel en un 287%; el de kerosenas se triplicó y el de lubricantes y asfaltos casi se duplicó; mientras que, el consumo de combustibles, que fue el derivado consumido en mayor volumen, se incrementó apenas en un 26%.

El ritmo de crecimiento del consumo interno, en este período, superó la tasa anual de expansión de la producción petrolera nacional. El primero creció a un ritmo anual de 6.9%; en tanto la segunda lo hizo a un promedio anual de 6.4%. En consecuencia, la producción nacional que en 1946 cubrió el 91.2% del consumo interno, satisfizo sólo el 83.6% de la demanda total en 1954 y el 86.4% de la misma, en 1958.

La desigualdad entre la producción y el consumo internos fue evidente desde 1938, pero a partir de 1950 se acrecentó, cuantitativa y cualitativamente. Hasta mediados de los años cuarenta, ésta podía explicarse por las dificultades técnicas y de transporte de la industria petrolera nacionalizada; sin embargo, después de 1950, parecía responder más bien, a un insuficiente e inadecuado crecimiento de la industria petrolera

mexicana (vid: J. Delgado: 1960, p. 602).

Esta situación provocó un inevitable y rápido crecimiento de las importaciones petroleras, en particular de productos derivados o refinados ligeros. El volumen importado de dichos productos se cuadruplico entre 1946 y 1958, al pasar de 3.6 millones a 12.5 millones de barriles. De otro lado, aun cuando las compras externas de gas natural disminuyeron ligeramente en dicho período, las importaciones de gas licuado también se elevaron significativamente.

El crecimiento del volumen de las importaciones y la preponderancia de los refinados ligeros dentro de dicho volumen estuvo acompañado a partir de la década de los cincuenta, por una modificación sustancial en la estructura de los importadores. Así, los compradores particulares, que en 1946 importaron el 73.1% de las compras externas totales, redujeron su participación al 47.1% de aquéllas, en 1958; en tanto que la empresa petrolera estatal elevó su participación en el volumen total importado, del 26.7% al 52.7%, en el mismo período.

La composición de las importaciones -derivados y gas licuado- y el carácter de los compradores internos, permiten suponer que la dinámica de su crecimiento en este período obedecía no sólo al desmesurado crecimiento del consumo interno de

derivados y combustibles petroleros, sino también a la insuficiencia económica de la empresa pública para elevar su capacidad industrial al ritmo exigido por dicho consumo (Vid: A. Bermúdez: 1958, p.449).

Esto se hizo evidente, a través del curso observado por las exportaciones, durante el mismo período. Las ventas externas, constituidas casi totalmente por crudo y combustibles, mantuvieron un ritmo ascendente hasta 1951 y 1955, respectivamente; pero a partir de esos años, iniciaron un rápido descenso, que en el caso de las ventas de crudo se convirtió en una drástica caída. El volumen de crudo exportado en 1958 fué de 676 mil barriles, el cual representaba 20.4% de las ventas externas de petróleo de 1946, año en que ascendieron a 3.3 millones de barriles y, sólo el 4.9% del volumen exportado en 1951, que fué de 13.7 millones de barriles (Ibidem; p.450).

La baja en las exportaciones de petróleo a partir de 1952 coincidió, a nivel externo, con la caída de los precios mundiales del crudo, provocada por la sobreproducción existente en el mercado mundial a principios de esa década; pero a nivel interno, parecía responder más a la reducción de las ventas externas directas de Pemex, como resultado de los acuerdos de compensación a las empresas perforadoras extranjeras, y en menor medida, a un insuficiente crecimiento de la producción -

de crudo.

De otro lado, las exportaciones de combustibles, aunque disminuyeron rápidamente después de 1954, constituyeron el soporte principal de las ventas externas hasta 1958, puesto que, las exportaciones de otros derivados como los gasóleos, que habían tenido un papel significativo en el período anterior, desaparecieron al iniciarse la década de los cincuenta.

La dinámica de las exportaciones totales, cuyo volumen pasó de 9.5 millones en 1946 a 23.3 millones en 1954 y se redujo a sólo 11.6 millones de barriles en 1958, y el rápido aumento de las importaciones de derivados, provocaron a partir de 1955 un saldo negativo en la balanza comercial de la empresa petrolera estatal, el cual llegó a 54.3 millones de pesos en 1958. De esta manera, la empresa petrolera pasó de exportador neto, posición que había conservado desde 1938, a importador neto de productos petroleros (E.González:1963, p.45).

Esta situación agudizó el problema de insuficiencia de recursos financieros de la empresa petrolera. Por una parte, la baja en las exportaciones implicó una reducción de las divisas requeridas para la expansión técnica y material y, por otro lado, el crecimiento de las importaciones, no sólo por su expansión cuantitativa, sino también por la diferencia entre el precio de compra en el exterior y el precio de venta en el in-

terior, que era absorbido por la empresa estatal, afectaron desfavorablemente los resultados de operación de la empresa y, por tal motivo, limitaron aún más las posibilidades de crecimiento de la industria petrolera.

A partir de 1947, el lento crecimiento de los precios internos de los productos petroleros y el aumento en el volumen de los subsidios redujeron los ingresos corrientes y los recursos financieros de la empresa. Los precios de venta de los productos petroleros crecieron a una tasa anual de 6.9% entre 1946 y 1958; en tanto que, el índice general de precios registró una tasa anual de crecimiento de 7.8%, en el mismo período. Asimismo, "entre 1947 y 1957 Pemex otorgó subsidios a los transportes, a industrias y al consumo en general, por un valor de 2,080 millones de pesos, de los cuales 540 millones correspondieron al año 1957..." (A. Bermúdez: 1958, p. 443).

Esta situación la exponía en 1957 de manera clara y contundente el director de Pemex, Sr. A. Bermúdez, al señalar que

"el principal obstáculo que ha frenado el mayor desarrollo de Petróleos Mexicanos ... es la disminución de sus recursos debido al sistema de precios antieconómicos que rige en el mercado nacional, y al otorgamiento de subsidios ... en forma de descuento aún sobre dichos precios", (lo cual) "ha impedido que nuestros ingresos aumenten en forma proporcional al incremento de nues-

tras operaciones y de nuestras ventas, y que, en consecuencia las obras que Petróleos Mexicanos ha emprendido" sean insuficientes (A. Bermúdez: 1957, p. 19 y, A. Bermúdez: 1954, p. 17).

De esta manera, la política estatal de fomento y subsidio de los productos petroleros, desarrollada de manera masiva a partir del régimen alemanista, intensificó la transferencia de recursos hacia la acumulación privada, a través de la profundización de la relación de intercambio desfavorable a la empresa petrolera estatal; pero con ello impuso una reducción en el ritmo de su crecimiento y expansión industrial, que condujo a la industria petrolera mexicana a una crítica situación, a finales de la década de los cincuentas. (Véase: A. Bermúdez: 1976, pp. 52-53).

Esta crisis empezó a perfilarse desde principios de la década de los cincuenta, a través del creciente desequilibrio entre la producción de refinados y el crecimiento de la demanda interna de dichos productos, del acelerado incremento de las importaciones de derivados ligeros y de la rápida disminución de las exportaciones de crudo; pero, se hizo evidente a partir de 1955, ante la aguda desproporción entre los ingresos y los gastos de la empresa, el aumento de los saldos negativos de sus resultados de operación, el rápido crecimiento de su pasivo y el creciente deterioro de su solvencia financiera (Vid: J. Delgado Navarro; 1960, pp. 601-602).

El ritmo de crecimiento de los ingresos entre 1946 y 1958, que alcanzó una tasa anual de 17.5%, resultó insuficiente a partir de 1954 para cubrir el aumento de los gastos de la empresa, cuya tasa anual alcanzó un 18.1% en el mismo período. Los gastos totales de la empresa aumentaron de 571.4 millones en 1946 a 4 145.9 millones de pesos en 1958; en cambio los ingresos pasaron de 580.6 millones a 4 027 millones de pesos, en el mismo período. En consecuencia, a partir de 1954, los resultados de operación de la empresa arrojaron pérdidas, las cuales pasaron de 64 millones de pesos en 1954 a 115.4 millones en 1958 (E. González C.: 1963, p. 48).

La insuficiencia de los recursos propios y el acelerado ritmo de producción y expansión exigido a la empresa petrolera provocaron un rápido e inevitable aumento de las necesidades de financiamiento. De esta manera, el pasivo de la empresa experimentó un notable crecimiento, pasando de 201.6 millones en 1946 a 1,501.1 millones en 1954 y 3,839.3 millones de pesos en 1958.

Esta situación, si bien permitió a la empresa petrolera financiar y expandir sus operaciones productivas e industriales, provocó, a partir de 1954, un sistemático deterioro de su solvencia financiera. En efecto, mientras que en 1946, por cada peso de pasivo circulante la empresa tenía 3.93 pesos de activo

circulante y, en 1950, esta relación fue de 1 de pasivo por 2.17 pesos de activo; en cambio, en 1958 por cada peso de pasivo, la empresa petrolera nacionalizada disponía de 1.24 pesos de activo (Pemex: 1958 y E. González: 1963, p. 48). Ello condujo a la empresa petrolera estatal, hacia finales de la década de los cincuenta, a una relativa crisis financiera que agudizó las dificultades de la empresa para satisfacer la creciente demanda interna. El aumento de las importaciones y del endeudamiento, corroboran tal problemática.

De esta manera, la industria petrolera nacionalizada consolidó su aparato productivo e insertó su desarrollo a la dinámica y las necesidades de la acumulación interna, en particular del proceso de industrialización; aunque para ello, tuviera que sustentar su expansión en un creciente deterioro financiero y en un mayor endeudamiento. Sin embargo, este parecía ser el costo interno, del importante papel asignado a la empresa petrolera pública dentro de la política estatal de fomento al proceso de capitalización e industrialización interna.

El proceso de integración industrial y la rápida expansión de los nuevos y dinámicos sectores productivos desarrolla-

dos bajo la política económica de estabilización marcaron, a partir de los sesentas; una nueva fase en el desarrollo de la industria petrolera nacionalizada.

El desarrollo de la industria petrolera nacionalizada se caracterizó por la aplicación de una política económica de estabilización que permitió el crecimiento de la producción petrolera y la diversificación de la economía. Durante este período se realizaron importantes inversiones en el sector petrolero, lo que contribuyó a aumentar la capacidad de producción y a mejorar la eficiencia de las operaciones. Además, se promovió la participación de empresas privadas y extranjeras en el sector, lo que permitió aprovechar la experiencia y los recursos de estas compañías.

El desarrollo de la industria petrolera nacionalizada se caracterizó por la aplicación de una política económica de estabilización que permitió el crecimiento de la producción petrolera y la diversificación de la economía. Durante este período se realizaron importantes inversiones en el sector petrolero, lo que contribuyó a aumentar la capacidad de producción y a mejorar la eficiencia de las operaciones. Además, se promovió la participación de empresas privadas y extranjeras en el sector, lo que permitió aprovechar la experiencia y los recursos de estas compañías.

El desarrollo de la industria petrolera nacionalizada se caracterizó por la aplicación de una política económica de estabilización que permitió el crecimiento de la producción petrolera y la diversificación de la economía.

Bibliografía Capítulo V.

Miguel ALEMAN VALDEZ, "El Lic. Miguel Alemán, al abrir el Congreso sus Sesiones Ordinarias el 10. de Septiembre" 1947 a 1952, en Los Presidentes de México ante la Nación: 1821-1966, Tomo IV, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967.

Miguel ALEMAN VALDEZ, "IV Conferencia de Mesa Redonda", en Conferencias de Mesa Redonda, México, 1949.

(-) "El Ambiente Mexicano para la Inversión Extranjera", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. X, No. 3-4, Julio-diciembre, 1958.

Francisco ALONSO GONZALEZ, Historia y Petróleo México: El Problema del Petróleo, Madrid, Ed. Ayuso, 1972.

Fabio BARBOSA CANO, PEMEX: Problemas Laborales en el Período de la Reorientación de la Industria al Mercado Interno. Tesis, F.E. UNAM, México, 1969.

Narciso BASSOLS BATALLA, Diez Años de la Cuestión Petrolera. Pemex, México, 1959.

Antonio J. BERMUDEZ, "El Petróleo Mexicano a 16 años de la Expropiación", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. 6, México, Abril-junio, 1954.

Antonio J. BERMUDEZ, México y su Petróleo, Pemex, México, 1947.

Antonio J. BERMUDEZ, "Informe Anual", 1947 a 1952, en Informes de 1947 a 1952. Ed. Gráfica Panamericana, México, 1953.

Antonio J. BERMUDEZ, "Informe Anual", 1954-1958, en Informes de los Directores 1954-1971, Pemex, México, 1972.

Francisco CASTILLO NAJERA, El Petróleo en la Industria Moderna. Las Compañías Petroleras y los Gobiernos de México, CANACINTRA, México, 1949.

(-) "Cronología de la Industria Petrolera Mexicana", en El Petróleo en México y en el Mundo, CONACYT, México, 1979.

(-) "Convenio entre el Gobierno de México y las Compañías Petroleras", en El Trimestre Económico, No. 3, Vol. 14, México, F.C.E., octubre-diciembre, 1947.

Angélica CUELLAR VAZQUEZ, "Golpes al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), en 1949," Tesis, FCPS, UNAM, 1980.

Manuel G. PARRA, Eustaquio ESCANDON y José D. LAVIN, "La Industria Petrolera Mexicana y los Capitales Externos", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. 2, Vol. 9, México, enero-febrero, 1957.

Juan DELGADO NAVARRO, "Las Importaciones de Petróleo y Derivados", en Investigación Económica, No. 79, Vol. 20, F. E. UNAM, México, 1960.

(-) "Energía e Industria", en Revista de Economía, Vol. 18, México, enero, 1955.

Roberto FLORES RODRIGUEZ, "La Integración de la Industria y el Desarrollo Económico; el Caso de la Industria Petrolera", en Investigación Económica, No. , Vol. 18, F.E., UNAM, México,, 1958.

Harvey O'CONNOR. El Imperio del Petróleo. Ed. América Nueva, México, 1956.

(-) "El Charrazo al STPRM", en Oposición, No. 80, P.C.M., México, diciembre, 1974.

Petróleos Mexicanos, El Petróleo, Pemex, México, 1971.

(-) Petróleo. Pasado, Presente y Futuro de una Industria Mexicana. Colección de Temas Económicos y Políticos Contemporáneos de México, E.D.I.A.P.S.A., México, D.F., 1950.

"El Petróleo y la Economía Mexicana. Informe del Comité Wolverton a la Cámara de Diputados de los Estados Unidos", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. VI, No. 4, Octubre-diciembre, 1954.

Petróleos Mexicanos, Anuario Estadístico 1977, Pemex, México, 1978.

Petróleos Mexicanos, México y su Petróleo. La Política Petrolera y el Desarrollo de la Industria, México, México, Pemex, 1957.

Petróleos Mexicanos, Los Veinticinco Años de la Industria Petrolera Nacional, Ed. Gráfica Panamericana, México, 1958.

Petróleos Mexicanos, Realizaciones en PEMEX durante el Período 1947-1952, Pemex, México, 1952.

Adolfo RUIZ CORTINEZ, "El Sr. Adolfo Ruiz Cortínez, al abrir el Congreso sus Sesiones Ordinarias el 10 de septiembre", a 1953 a 1959, en Los Presidentes en México ante la Nación 1821-1966. IV Tomo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967.

Antonio VARGAS MAC DONALD, "Hacia una Nueva Política Petrolera", Ed. Promoción, México, 1959.

Natalio VAZQUEZ PALLARES, El Popular, Julio, 25-30, 1952.

Alfonso VILLASEÑOR, "Realización de Petr6leos Mexicanos", en Re-
vista de Economfa, No. 2, Vol. XV, M6xico, febrero, 1952.

CAPITULO VI

INTEGRACION, EXPANSION ACELERADA Y CRISIS DE LA INDUSTRIA PETROLERA, 1959-1976.

I. Desarrollo Estabilizador e Industria Petrolera.

Las características que asumió el desarrollo de la industria desde finales de la década de los treinta, así como el rápido crecimiento y consolidación que experimentó durante la llamada etapa de sustitución fácil de importaciones, derivada de la política estatal de fomento a la inversión privada y de la llegada masiva del capital extranjero, condujeron al final de los años cincuentas a la economía mexicana hacia: a) una mayor subordinación de la acumulación interna a la dinámica del capitalismo norteamericano; b) una dinámica expansión y fuerte preponderancia de la inversión extranjera en los sectores productivos internos más dinámicos y rentables; c) una reducción en el ritmo del crecimiento económico provocada por las consecuencias de la política inflación-devaluación y, d) el aumento de las presiones de los intereses capitalistas nacionales para lograr una mayor participación en la distribución del excedente económico, del cual el capital extranjero estaba llevándose una cuota cada vez mayor.

En el marco de los lineamientos generales impuestos por la dinámica de la acumulación mundial, en particular por los intereses hegemónicos del capitalismo norteamericano, y bajo las necesidades del desarrollo económico y de los intereses capitalistas in

ternos, al finalizar la década de los cincuentas el régimen de López Mateos continuó una política de orientación estabilizadora, a fin de reorientar el desarrollo económico interno y en particular, acelerar el proceso de integración del aparato productivo industrial.

La política económica adoptada en México durante el periodo que se extiende desde finales del decenio de los cincuentas hasta finales de los sesentas puede caracterizarse por su crecimiento económico sostenido sin precedente, una estabilidad del nivel general de precios, por el mantenimiento de la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad (Vid: L. Angeles: 1977, p. 23), así como por la estabilidad del sistema interno de control político.

Bajo la política del desarrollo estabilizador, el proceso económico interno fue orientado básicamente a: 1) elevar la acumulación de capital, a través de la aceleración del proceso de crecimiento industrial y; b) disminuir la dependencia respecto de los mercados externos, profundizando la sustitución de importaciones de productos industriales cada vez más elaborados; materias primas industriales, bienes de consumo durable, etc. (Vid: Ibidem., y A. Blancas et al: 1974, Cap. I).

Para conseguir lo anterior, se argumentó, era necesario el reajuste de los instrumentos monetarios y fiscales a fin de

que fuera erradicada la inflación, y con esto facilitar el cálculo económico al inversionista, fomentar la acumulación productiva, desalentar las prácticas especulativas y se restablecieran las condiciones para la intermediación financiera, alentando el ahorro interno y reduciendo al mínimo el riesgo cambiario. En suma la estabilidad interna y externa de precios adquirió una importancia de primer orden entre los instrumentos de la política de industrialización.

La instrumentación práctica de la política estabilizadora implicó, por una parte, la reorientación de la política económica general a la consecución de los objetivos y lineamientos económicos marcados por aquella y, segundo la adecuación de la actividad económica estatal, de sus organismos y empresas, a las nuevas necesidades de la acumulación privada.

En el marco de las prioridades del desarrollo estabilizador, la actividad económica estatal realizada a través de sus empresas y organismos productivos, se orientó a desarrollar y expandir la infraestructura física en sectores estratégicos, como energéticos, fertilizantes, siderurgia, petroquímica, etc.; es decir, la inversión pública, canalizada a partir de 1960 principalmente al fomento industrial, crea y expande las condiciones básicas requeridas por el desarrollo de los nuevos sectores industriales y por las industrias de punta, que dinamizan el pro-

ceso económico interno, a partir de esos años. De manera adicional las empresas públicas se vieron como un instrumento para lograr la estabilidad de precios, lo cual implicó la realización de un ingente esfuerzo de inversión para alcanzar elevadas tasas de productividad y mantener un alto ritmo de crecimiento de la oferta de bienes y servicios públicos sin introducir aumentos elevados de los precios.

La reorientación de la política económica general y la adecuación de la actividad económica estatal, implicaron la re-
 adecuación de la política estatal en materia de petróleo. Si bien, "la línea política esencial de Petróleos Mexicanos estaba planteada desde sus orígenes y encontraba su sustancia en esos mismos orígenes... el cambio de las circunstancias demanda la constante reformulación de la política petrolera" (J. R. Heróles: 1965, p. 207).

La orientación marcada a la política petrolera a partir de 1959, no significó una modificación radical de sus características esenciales delineadas por la nacionalización y reorientación interna de los recursos petroleros. Sin embargo, bajo las nuevas necesidades del proceso industrial interno, la industria petrolera redefinió sus objetivos centrales.

En el marco de la política estatal de fomento al desarrollo e integración industrial interna, en particular de los secto

res más dinámicos y de punta, la política mexicana en materia de petróleo se planteó como objetivos centrales: 1) acelerar la sustitución de importaciones de nuevas materias primas industriales, a través del desarrollo y expansión de la petroquímica básica y, 2) asegurar la estabilidad interna de precios, sosteniendo y ampliando su política de precios bajos y subsidios al sector industrial. Asimismo, la empresa petrolera debía garantizar "el abastecimiento oportuno con las mejores calidades posibles y a los menores precios costeables de combustibles y derivados..." (J. Reyes Heróles: 1965, p. 208). Los objetivos centrales de la política petrolera se tradujeron a nivel industrial en la reorientación de las prioridades productivas de la empresa petrolera estatal.

Así, a partir de 1959, la industria petrolera estatal centró su desarrollo y su expansión, principalmente, en tres aspectos: 1) elevar la integración de su proceso productivo industrial, a través del desarrollo de la petroquímica básica: 2) adecuar su capacidad industrial de refinación y su sistema de distribución interna al acelerado crecimiento de la demanda y consumo internos y, 3) desarrollar la investigación teórica y aplicada requerida por el desarrollo de la industria petrolera y petroquímica básica.

Lo anterior reflejaba, por un lado, la reorientación de la producción y los servicios del Estado hacia las nuevas industrias

de transformación e industrias de punta y, por otra parte, era resultado de la diversificación productiva exigida a las empresas estatales básicas, por el proceso de expansión e integración de las nuevas industrias de transformación, en particular de las industrias más dinámicas, como la petroquímica, bienes de consumo duradero, automotriz, etc. (Vid: A. Blancas et al: 1974, p. 24).

La importancia de la empresa petrolera estatal en el desarrollo económico interno, se sustenta a partir de la década de los sesentas, en su función como proveedor, no sólo de energéticos abundantes y baratos para el desarrollo del sector industrial, papel que desempeñaba desde 1938, sino también, de materias primas para la producción petroquímica secundaria, rama que se convertiría a mediados de los sesentas, en la industria más dinámica y más rentable para el capital extranjero monopolístico.

De esta manera, la industria petrolera nacionalizada adecuaba su papel y su operación productiva no sólo a las necesidades del mercado y consumo nacional, sino también, a las exigencias del gran capital monopolista, que a partir de la década de los sesentas, se tornó en hegemónico en algunas industrias de punta y adquirió una gran importancia en la acumulación interna.

2. Política Petrolera, Capital Privado e Integración Industrial.

Las nuevas priedades de la industria petrolera estatal

demandaron adecuaciones no sólo en las condiciones económicas y físicas de la empresa, sino también, en el campo de la política oficial en materia petrolera. Por una parte, fue necesario definir y establecer la política gubernamental en materia petrolera, en especial petroquímica, y, por otro lado, delimitar la gestión estatal en la rama petroquímica y definir el área que dentro de dicha rama productiva correspondía al capital privado.

En el marco de la dinámica de la acumulación interna, pero, ante todo, bajo la presión de los intereses capitalistas nacionales, principalmente de los industriales, el gobierno de López Mateos reafirmó el dominio y control nacional sobre el petróleo, estableció la exclusividad del Estado en la explotación del petróleo y petroquímica básica y dejó a la inversión privada, mayoritariamente al capital interno o mexicano (60% por lo menos), el desarrollo y la expansión de la industria petroquímica secundaria (Vid: J. R. Heróles: 1965, p. 16) (1).

La exclusividad del Estado en el manejo y la explotación directa de los hidrocarburos, establecida por la Ley Reglamentaria del Petróleo emitida en noviembre de 1958, clausuró el proceso de nacionalización del petróleo iniciado con la expropiación

(1) Desde 1944, La Ley Sobre Inversiones Extranjeras ha establecido veinte actividades reservadas a empresas con capital mayoritario (51% como mínimo) mexicano.

ción, al excluir totalmente al capital privado de la explotación petrolera y prohibir todo tipo de concesiones y contratos de explotación con particulares. Asimismo, esta Ley sentó las bases a la política estatal en materia petroquímica (Vid: Diario Oficial: 27-XI-1958).

Esta reglamentación fue establecida de manera definitiva en enero de 1960. Las reformas realizadas en tal fecha al Artículo 27 Constitucional consolidaron el monopolio estatal en materia de petróleo, a través de la exclusión definitiva del capital privado de la explotación y/o de los resultados directos de la explotación de los hidrocarburos y de la insubsistencia de los contratos con particulares vigentes en esa materia (Véase: Diario Oficial: 6-I-1960).

El carácter esencial de esta política se sustentó, como ya se señaló en el capítulo anterior, no en una radicalización de la política de nacionalización sino, más bien, en las premisas de la nueva política estatal de fomento a la acumulación interna, orientada a partir de los sesentas, a garantizar la expansión de sectores básicos estratégicos como el petróleo y la petroquímica.

En el marco de la política estatal de fomento a las industrias más dinámicas, la política de López Mateos en materia petroquímica, conjugó la posición oficial respecto al control y manejo de los recursos básicos y los intereses del capital privado, interno y externo, sobre el desarrollo de las ramas industriales

más dinámicas. De esta manera, el Reglamento a la Ley Reglamentaria del Petróleo, expedido en agosto de 1959, estableció la exclusividad del Estado en el manejo y la producción de las materias primas petroquímicas y, otorgó al capital privado, mayoritariamente mexicano, el desarrollo de la petroquímica secundaria (Véase: Diario Oficial; 24-VIII-1959 y, A. López Mateos: 1959, pp. 698-699).

Sobre el carácter de esta política, apuntaba en 1965 el director de la empresa petrolera: "el desenvolvimiento de una economía mixta, como lo es la nacional, exige que una empresa nacionalizada coordine sus esfuerzos con los sectores privados y sociales de la nación, previendo la producción de materias primas que el propio desarrollo industrial de México requiere; armonizándose con el sector privado nacional para que se creen los consumos de productos básicos que estén dentro del ámbito de la empresa nacionalizada..." (J. R. Heróles: 1965, p. 208).

En este sentido -concluía R. Heróles- "Petróleos Mexicanos está obligada a entender la economía mixta que se vive y aprovechar al máximo las características de esta economía, no sólo para cumplir su cometido, sino también para estimular el crecimiento de los otros sectores que la configuran. En consecuencia, Pemex/ considera que su función consiste en abordar, con la mayor eficiencia posible, la producción de petróleo, de combustibles, de derivados y la petroquímica básica" (Ibidem: pp. 207-208).

En el marco de la política petrolera formulada en 1958 y establecida constitucionalmente en 1960, el régimen de Díaz Ordaz ordenó, en 1965, la rescisión de los contratos-riesgo que entre 1949 y 1951 habían sido firmados por la empresa petrolera estatal con empresas extranjeras, en su mayoría norteamericanas. (Véase: Pemex; 1971, p. 173 y J.R. Heróles; 1970, p. 3).

"Después de numerosos avalúos y negociaciones se convino en la rescisión voluntaria de estos contratos, cubriendo Petróleos Mexicanos la cantidad de 24.1 millones de dólares (300.4 millones de pesos) a las compañías contratistas, la cual fue entregada entre junio de 1969 y febrero de 1970" (Pemex: 1971, p. 173). El pago hecho por Petróleos Mexicanos a las 5 empresas extranjeras, fue la contraparte de la cancelación anticipada de sus contratos, cuya vigencia se extendía hasta 1971 y 1976 (1).

La cancelación de los contratos-riesgo realizada bajo la dirección del Sr. Jesús Reyes Heróles, reportó a la empresa petrolera estatal ventajas no sólo a nivel político, sino también en el aspecto económico. La suspensión de la compensación paga

(1) En 1969 fueron cancelados también 21 contratos de servicio y obra que habían sido firmados con los llamados productores independientes entre 1960 y 1961, bajo la dirección del Ing. Pascual Gutiérrez Roldán. Tales contratos amparaban los trabajos de los ex-concesionarios privados, hasta el agotamiento de los pozos (Véase: J. R. Heróles; 1970, p. 7).

da a las empresas extranjeras con parte del crudo extraído por ellas mismas, realizada en momentos en que la producción y las reservas de la empresa petrolera estatal iniciaban una tendencia decreciente que condujo a la importación de petróleo crudo; significó una ventaja indudable para la empresa petrolera mexicana.

No obstante ello y tratando de justificar su política petrolera, Alemán señalaba en 1978, "aunque políticamente fue plausible la cancelación, desde el punto de vista económico, y salvo que se hubieran pagado cantidades inferiores, más ventajoso hubiera sido para Pemex haber esperado el vencimiento de sus plazos y haber cubierto las compensaciones periódicamente y sin intereses..." (M. Alemán: 1978, p. 696).

3. Integración Industrial y Contratismo Privado.

La expansión del proceso económico interno, caracterizada por una rápida integración industrial alentada por la orientación estabilizadora, y la readecuación de la política petrolera de fomento a la acumulación interna acrecentaron, a partir de los sesentas, el papel de la empresa pública dentro del proceso productivo nacional. Por una parte, la empresa petrolera continuó y amplió su política de fomento cualitativo a la acumulación industrial y en general al proceso económico interno y, por otro lado, la empresa estatal desarrolló una política de estímulo a la expansión cuantitativa o crecimiento numérico de la burguesía in-

dustrial.

Esto se hizo, por un lado, a través de la creciente transferencia de excedente de la empresa estatal hacia los sectores productivos privados, en especial el industrial, realizada a través de una política de precios bajos de los productos petroleros y de las materias petroquímicas básicas y, por otro lado, favoreciendo o posibilitando la formación y expansión de un gran número de pequeñas, medianas y grandes empresas proveedoras y contratas, que surgen y crecen en torno a la expansión de la industria petrolera. En muchos casos tales empresas aparecen ligadas no sólo a la dinámica productiva, sino también a los funcionarios y ex-funcionarios de la misma empresa pública.

Se argumentaba que la política de precios bajos obedecía al propósito de erradicar las presiones inflacionarias y en la práctica ello se tradujo en un apoyo al mantenimiento de una alta tasa de rentabilidad para los capitales ya establecidos. La transferencia del excedente de la empresa petrolera estatal para su capitalización en manos privadas se ha realizado por diferentes mecanismos. Entre estos la política de precios subsidiados ha sido la preponderante. Se han hecho estudios basados en distintas metodologías con el objeto de medir los montos de los recursos transferidos. Uno de ellos (C. Gómez en Apéndice de R. Cordera: 1979) calcula que a través de la política de precios estables de los productos derivados del petróleo, Pemex ha transferido al sector privado una cantidad creciente que alcanzó la su-

ma de 393.2 millones de pesos en 1965, de 4 531.0 millones en 1970 y de 16 212.4 millones en 1975.

Asimismo, la venta de productos y materias petroquímicas básicas a precios bajos, significó la transferencia al proceso económico interno, de un excedente de 59,425 mil pesos (corrientes), en 1965; de 732.848 mil pesos en 1970 y, de 4 152.113 mil pesos en 1975. (Véase también J. P. Leyva: 1975 y J.P. Angellier: 1977).

La política de integración industrial y la necesidad de desarrollar la petroquímica básica hizo ineludible la expansión e integración acelerada de la industria petrolera, lo que implicó el aumento de sus requerimientos de maquinaria, equipo, refacciones, materias auxiliares, servicios de ingeniería, servicios de mantenimiento, etc. Esto posibilitó o favoreció el surgimiento de un núcleo creciente de empresas, cuya actividad y expansión en muchos casos dependía exclusivamente de los contratos de compra o de obras otorgados por la empresa petrolera pública.

Bajo la política de expansión acelerada de la industria petrolera, el número de empresas contratistas que realizaban trabajos de obras, mantenimiento, servicios de ingeniería, servicios auxiliares y posteriormente perforación para la empresa petrolera estatal, pasó de 439 en 1969 a 740 en 1973 y se elevó a 1 077 en 1977 (Pemex: 1970; Pemex: 1973 y Pemex: 1976).

Dentro de estas empresas cabe destacar, primero, la expansión

sión de los contratistas de construcción de obras, mantenimiento y perforación de pozos y, segundo la creciente participación de las llamadas Cooperativas Sindicales.

Ahora bien, el surgimiento y desarrollo de muchas de las empresas contratistas y proveedoras estuvo ligado no sólo a la expansión industrial petrolera y petroquímica, sino también, a la actividad de algunos funcionarios y ex-funcionarios de la misma empresa estatal. Lo cual explicaba su existencia más por la relación de los ex-funcionarios que por la capacidad competitiva de las empresas (Vid: A. Bermúdez: 1976, p. 60).

Esto último lo podemos corroborar a través de la trayectoria de algunos ex-funcionarios de la empresa petrolera: el Ing. Pascual Gutiérrez Rondán, quien fue director de la empresa de 1958 a 1964 y fue el principal accionista de la empresa petroquímica "poli Rey", S.A., (1); el Sr. Alfonso Barnetche González, quien había sido gerente general de explotación de 1958 a 1966, posteriormente surgió como accionista de la empresa contratista "Proyectos Marinos" S.A. y como representante de la empresa

(1) Esta empresa producía polietileno, pero por ser éste una materia petroquímica básica, dicha empresa fue disuelta por decreto presidencial en 1966.

proveedora "Equipo, Montajes y Servicio Petrolero" S. A.; el Lic. Octavio Díaz de León, quién ocupó la subdirección Técnica Administrativa de 1958 a 1970 y más tarde, aparece ligado, por vía familiar al representante de la empresa proveedora "PFIZER" S. A. de C.V. (Véase: El Universal: 6-X-1978, p. 1 ; Pemex: 1978, Pemex: 1979 y Uno Más Uno: 30-VI-1979, p. 6).

Asimismo pueden mencionarse dentro de este grupo, entre otros ex-funcionarios, el Sr. Raúl López Saucedo quién ocupó las Superintendencias Generales de los Distritos de Cerro Azul y Poza Rica entre 1954 y 1967 y surgió posteriormente como representante de la empresa proveedora "PEK", S.A.; el Ing. Pedro A. Bárcenas J., quién fuera Superintendente General de los Distritos Cuenca del Papaloapan y Ebanó, entre 1952 y 1966 y más tarde se convirtió en representante de las empresas proveedoras "Equipos Petroleros Nacionales", S.A. y "G.E.M.", S.A. y, el Sr. José A. Ornelas quién ocupó en varias ocasiones el cargo de Superintendente y, a partir de 1977 figura como representante de la empresa "Química Retzloff Interamericana", S.A., proveedora de la industria petrolera. (Pemex: 1978 y Pemex: 1979).

De esta manera, la empresa pública contribuía a la expansión cualitativa, vía subsidios y precios bajos, y al crecimiento cuantitativo, vía contratos, de la acumulación privada y de la burguesía interna. Aunque, dentro de esta política de fomento "la corrupción interna encontró campo propicio para desenvolverse, cuando

do algunos funcionarios y empleados comenzaron a participar en empresas creadas para la explotación de la petroquímica, para la fabricación o venta de equipo y para la prestación de diversos servicios..." (A. Bermúdez: 1975, p. 59).

De otro lado, la expansión industrial y la integración petroquímica de la industria petrolera planteó nuevas necesidades a la empresa pública. Por una parte, el desarrollo de la petroquímica hizo necesario el fomento de la investigación básica y la formación de técnicos y obreros calificados y, por otro lado, la rápida expansión de la planta industrial acrecentó las necesidades financieras de la empresa estatal, a partir de la década de los sesentas.

El desarrollo de la investigación en materia de petróleo, en particular de petroquímica, fue planteado de manera precisa a partir de 1960. Entre los elementos -afirmaba el director de la empresa- "exigidos por el crecimiento y la integración de los petróleos Mexicanos hay una inversión intangible que es imperioso realizar: destinar a la investigación científica, de ciencia pura y aplicada y a la formación de técnicos un adecuado porcentaje de recursos financieros. Hay que fomentar la investigación petrolera, el estudio de la asimilación de procesos tecnológicos, a nuestra realidad...es fundamental... al igual que la formación teórica-práctica, técnico para el desarrollo petroquímico. Esta tarea es de gran envergadura, dado que la acumulación de saber

técnico no es menor en rango a la formación de capital" (J. R. Heróles; 1965, pp. 21-22).

Bajo esta orientación, fue creado en agosto de 1966, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), cuyos objetivos centrales serían: 1) realizar y fomentar investigación teórica y aplicada, en materia de petróleo y petroquímica básica, y 2) la formación de técnicos y la capacitación de obreros dentro de la rama petrolera (Vid: J. Reyes Heróles; 1967, p. 7-8).

La importancia del IMP dentro de la integración y expansión de la industria petrolera se hizo más clara a partir de la década de los setentas, concretamente a través del desarrollo alcanzado por la empresa petrolera estatal en el ramo de la ingeniería básica (Vid: J. Díaz Serrano; 1977, pp. 11-12).

El segundo problema que enfrentó la empresa petrolera pública al iniciar su integración productiva, fue la falta de recursos económicos propios. Situación que había conducido a dicha empresa, en 1958, a una crítica situación financiera.

Ante la deteriorada situación financiera de la empresa y la insuficiencia de sus recursos propios, el programa de expansión e integración de la industria petrolera se apoyo a partir de 1958, en dos mecanismos: el aumento de los ingresos corrientes de la empresa, vía elevación de los precios de los productos petroleros y, fundamentalmente, el financiamiento.

El régimen de López Mateos intentó elevar la liquidez y solvencia financiera de la empresa estatal a través de medidas más directas. Entre estas, las más importantes fueron la liquidación del pasivo a favor del gobierno (1) y, la modificación de la estructura de precios internos de los productos petroleros, en diciembre de 1958. Además en este mismo año el Congreso de la Unión aprobó que las empresas paraestatales compraran bonos para financiar la expansión petrolera (Comercio Exterior: 1958, p. 13).

El incremento de los precios de los productos petroleros no significó el rompimiento de la tradicional política de precios bajos de la empresa ni de la nueva política estabilizadora, sino, solamente la revisión y el ajuste de algunos precios de los productos derivados (Véase: P. Gutiérrez Roldán: 1960, p. 11 y A. López Mateos: 1960, p. 698).

En consecuencia con la política de fomento industrial, los mayores aumentos recayeron sobre los refinados ligeros de consumo automotriz y en los de consumo no industrial; mientras que los precios de un gran número de combustibles de uso industrial no se alteraron. Así, no obstante que "los productos petroleros nacionales se producían a costos comparables con los de otros países de América Latina, éstos se vendían a precios inferiores al

(1) La suma de las obligaciones tituladas que por conceptos de saldos vencidos, impuestos no pagados u otras razones ascendía a 1,750 millones de pesos, fue convertida por la Secretaría de Hacienda, a una deuda de 99 años de plazo, representada por una emisión de títulos negociables que llevan un 8% de interés y que son redimibles antes de su vencimiento por voluntad unilateral de Petróleos Mexicanos (Véase: P. Gutiérrez Roldán: 1960, p. 12).

países... los precios del mercado doméstico [continuaron] siendo inferiores a los del mercado internacional por diferencias muy apreciables" (P. Gutiérrez Roldán: 1960, p. 14)

El ajuste de los precios y el incremento del subsidio estatal permitieron a la empresa petrolera elevar sus recursos e incrementar sus operaciones a partir de 1959. Sin embargo, lo cuantioso de la inversión requerida por su integración y expansión, así como la limitación de sus recursos propios condujeron a la industria petrolera a sustentar su crecimiento, a partir de los años sesenta, en un creciente endeudamiento, interno y externo.

La importancia del financiamiento en la expansión de la industria, a partir de 1960, se evidenció no sólo por el volumen de los recursos recibidos, sino también por el carácter de los créditos obtenidos. Por una parte, el grueso de los préstamos recibidos fueron financiamientos externos a largo plazo y, por otra, una proporción creciente, fueron créditos en compras y servicios otorgados por los contratistas y proveedores de la empresa petrolera estatal, a los cuales Pemex otorgaba su aval ante las instituciones bancarias que los financiaban (Véase: A. López Materos: 1959, p. 698 y P. Gutiérrez Roldán: 1960).

El financiamiento total recibido por Pemex representó el 40.1 de sus recursos totales en 1959; el 18.7% de los mismos, en 1965 y llegó hasta el 53.8%, en 1970. Dentro de este monto, el 11.2% significó crédito interno y 28.9% endeudamiento externo

en 1959; en tanto que para 1970 la proporción fue 31.7% interno y 22.1% externo.

De otro lado, las obligaciones de Pemex por financiamientos de sus proveedores pasaron de 70 589 mil dólares, en 1960, a 190 332 mil dólares en 1968. Es decir, el financiamiento de la empresa estatal por este mecanismo, aunque no fue cuantitativamente el más importante, observó un rápido crecimiento a partir de 1960 (Vid: A. Blancas; 1974, p. 129).

De esta manera, la integración y expansión de la industria petrolera exigida por el proceso de integración industrial del aparato productivo interno, favorecido por la política estabilizadora, a partir de 1960; no sólo reorientó las prioridades de la empresa petrolera, sino también, amplió su función dentro del proceso de fomento a la acumulación y burguesía industrial.

4. Integración industrial y crisis de la empresa petrolera.

El desarrollo industrial de la empresa petrolera estatal a partir de 1959 estuvo orientado, como se señaló, a satisfacer las necesidades de consumo interno, de materias primas petroquímicas básicas y derivados petrolíferos, principalmente para uso industrial y los transportes (1).

(1) El consumo de energéticos de los sectores industrial y de transportes representó el 73.5% en 1960 y el 72.1% en 1973, de la demanda total de energéticos (Vid: IMP; 1975, p. 147).

Bajo las prioridades de la integración y diversificación productiva, la industria petrolera orientó su operación y desarrollo físico hacia: a) la formación de un complejo petroquímico y la expansión de la producción en esta rama; b) el aumento y la diversificación de refinados, en particular, de los llamados ligeros y, c) la ampliación del sistema de distribución interna de los productos petroleros. En términos generales, fueron éstos los renglones centrales del desarrollo industrial de la empresa petrolera durante el período 1959-1973.

El crecimiento de la industria petrolera, entre 1959 y 1961, se centró en la instalación de la estructura física necesaria para el desarrollo de la petroquímica básica y en la expansión horizontal de la planta industrial de la empresa; mientras que, de 1965 a 1973 la expansión de la industria fue orientada hacia el aumento de la producción petroquímica, la modernización administrativa, el desarrollo de la investigación en materia de petróleo y de petroquímica básica y, el crecimiento o integración vertical de los centros productivos (Vid: J. Reyes H.: 1965, pp. 208-212).

Los rasgos característicos de todo el período lo constituyeron: a) el crecimiento relativamente menor de las actividades básicas -exploración y perforación-; b) la disminución del nivel de las exportaciones; y c) el rápido aumento del financiamiento. La agudización de estas tendencias a partir de 1969 condujo a la

empresa petrolera estatal a su más grave crisis productiva y financiera, la cual alcanzó su punto más álgido en 1973 (Vid: A. Bermudez; 1976, pp. 68-69). La evolución de la industria petrolera puede ser vista a través de la observación del comportamiento de sus distintas actividades.

El desarrollo de sus actividades básicas -exploración y perforación- mostró a partir de 1959 un comportamiento errático. En términos generales puede decirse que estas actividades experimentaron una sensible baja respecto al nivel observado por ambos renglones entre 1947 y 1958. Si bien la exploración registró una variación positiva entre 1964 y 1969, el promedio para todo el período (1959-1973) arroja un decremento de 17.8%. El número total de pozos de exploración se redujo de 146 en 1959 a 120 en 1973. Por su parte la perforación de desarrollo aumentó notablemente durante los primeros tres años del decenio de los sesentas, al pasar el número de pozos de 430 a 1 062 entre 1959 y 1961, pero después de ese año se redujo rápidamente, y el número de pozos decreció, en 1973, en un 24% en relación a los perforados en 1959.

La tendencia de las actividades de perforación se expresó en el crecimiento del número de pozos en producción, cuya cifra se elevó de 2 932 a 4 720 entre 1959 y 1964, pero este número se redujo a partir de 1965 y en 1973 decreció casi en un 10%, en relación al número de 1964 (Pemex: 1976, pp. 6-8; y 1977, pp. 6-7).

La reducción de las actividades básicas de la industria petrolera se tradujo de manera directa, en una disminución del ritmo de crecimiento de las reservas de hidrocarburos, principalmente de las de crudos, entre 1959 y 1969 y, en una baja del volumen de las mismas a partir de 1970. Aunque el crecimiento sostenido de las reservas de gas, que alcanzó una tasa anual de 2.1% entre 1959 y 1973, permitió que las reservas totales observaran un ritmo de crecimiento de 1.6% anual, en dicho período, la relación reservas-producción decreció constantemente desde mediados de la década de los sesenta. El período de duración de dichas reservas pasó de 25 años en 1959, a 23 años en 1964 y descendió a sólo 17 años en 1973 (Ibidem., p. 5).

Cabe señalar que la relación reserva-producción alcanzó su punto más bajo en 1975, con una cobertura de sólo 15 años, pero a partir de 1976, debido a la cuantificación de las nuevas reservas de la zona sur, el período de duración de los hidrocarburos volvió a ampliarse.

De otro lado, la producción básica (crudo y gas natural) observó, también, una notable disminución en su tasa de crecimiento, en relación con la del período anterior que había sido de 9.1% anual. Aun cuando, la producción de crudo se elevó de 105.7 millones de barriles en 1959, a 191.5 millones en 1973, su ritmo de crecimiento fue de sólo 4.3% anual, en dicho período. La producción de gas mantuvo una tasa de crecimiento más alta

-5.2% anual- pero ésta, estuvo muy por debajo de su dinámico ritmo de crecimiento -23% anual- del período anterior. De manera global, el crecimiento de la producción de hidrocarburos, entre 1959 y 1973, logró una tasa del 4.6% anual (Pemex: 1977, p. 9).

En consecuencia con las nuevas prioridades de la industria petrolera, la política productiva de la empresa dió un marcado impulso a la producción industrial, en particular a la de materias petroquímicas básicas y refinados ligeros. Sin embargo, la expansión más dinámica la observó la petroquímica básica.

La capacidad instalada para refinación creció a un promedio anual de 5.2%; en tanto que, el número de plantas petroquímicas se elevó de sólo 2, en 1959, a 19 en 1964 y, llegó a 66, en 1973. Asimismo, la producción de refinados se duplicó entre 1959 y 1973 al pasar de 101.7 millones de barriles en el primer año, a 206.1 millones en el último. Dentro del volumen total de refinados, las gasolinas y el diesel constituyeron el 35.6% en 1959, el 42.9% en 1964 y el 47.2% en 1973 y, su ritmo de crecimiento fue superior a la tasa general de la producción global de refinados.

Por su parte, la producción de petroquímicos básicos se elevó de 56 mil toneladas, en 1960, a 1934 mil, en 1970 y para 1973 llegó a 2647 mil toneladas. Con una tasa anual de 34.5%, la producción de petroquímicos básicos, fue casi siete veces ma-

yor a la tasa de crecimiento de la producción de crudos, en el mismo período (Ibidem., p. 19).

Atendiendo a las necesidades de la industria química y petroquímica secundaria, la producción petroquímica básica se orientó al desarrollo de cuatro áreas principales: fertilizantes, aromáticos, plásticos y hules. El número de derivados petroquímicos producidos se diversificó de manera muy rápida en este período y, concretamente ascendió de 4 a 26, entre 1960 y 1970, y para 1973 fueron 32 los derivados petroquímicos elaborados por la empresa estatal.

Las prioridades de la política de integración y expansión industrial de la empresa petrolera se expresaban, también, en la orientación de las inversiones. En términos absolutos la inversión realizada por la empresa mantuvo un crecimiento constante hasta finales de la década de los sesenta, pero a partir de 1969 su volumen se redujo. La inversión total pasó de 1 994 millones de pesos en 1965 a 5 183 millones en 1968, pero en 1970 se redujo a 4 604 millones y para 1973 el monto invertido fue sólo 5% mayor al de 1968 (Memoria de Labores, Pemex: 1965, p. 22; 1968, p. 36; 1970, p. 41 y; 1974, p. 54).

Hasta 1968 los recursos invertidos fueron canalizados mayoritariamente hacia la construcción de la planta petroquímica y la expansión de la planta industrial. El monto de fondos asigna

dos a este renglón representó el 62.1% en 1965 y el 46.3% en 1968, del total invertido por la empresa; mientras que los recursos para aumentar la producción básica de hidrocarburos -perforación-, apenas representaron el 8.3% en 1965 y el 6.8% en 1966 de la inversión total. Sin embargo, esta tendencia se modificó a partir de 1968.

Aun cuando el monto absoluto de la inversión de Pemex descendió después de 1968, los fondos canalizados a la perforación absorbieron una proporción mayor pasando del 34.8% en 1968 al 43.2% en 1972. Por su parte, las asignaciones relativas destinadas a la expansión productiva física de la empresa sufrieron una baja y alcanzaron, en 1972, el 42.6% del total.

La absorción de una proporción importante de los fondos disponibles de inversión para el desarrollo de la petroquímica, así como la disminución absoluta de los gastos de capital, provocaron que desde finales de los sesentas el aumento de la producción se tornara lento e insuficiente, las reservas disminuyeran paulatinamente y que las importaciones de hidrocarburos pesaran cada vez más sobre la cuenta comercial de la balanza de pagos. Asimismo, la reducción de la inversión para expandir la planta industrial -refinación y petroquímica- hacia finales de los sesentas, agudizó la incapacidad de la empresa para aumentar su producción industrial de derivados y materias petroquímicas básicas. Todo ello, condujo a la empresa estatal a un creciente déficit

ficit productivo que tuvo que ser cubierto por la importación.

De esta manera, el sostenido crecimiento de la producción de refinados y la dinámica expansión del volumen de petroquímicos básicos, aun cuando elevaron sensiblemente durante la primera mitad de la década de los sesenta la capacidad de la empresa petrolera, resultó insuficiente ante el dinámico crecimiento de la demanda interna de dichos productos.

La incapacidad de la empresa para satisfacer la demanda interna, fue mayor en el caso de los refinados ligeros. Entre 1959 y 1973, el consumo nacional de gasolinas observó un ritmo de crecimiento anual de 6.4%, pero el de su producción fue de 6%; el consumo de diesel creció a un promedio de 10.1% anual, pero su producción lo hizo a un 9.7%; el consumo de kerosenas se incrementó en un 48.5%, en tanto que su producción aumentó sólo en un 10.6%. Asimismo, la producción de petroquímicos básicos fue inferior al consumo nacional, durante todo el período.

En consecuencia, las importaciones de productos petroleros se elevaron para cubrir los faltantes y satisfacer plenamente el aumento de la demanda interna. Así, durante el período 1959-1973, las compras externas de refinados crecieron a un ritmo promedio anual de 10.2% y las de productos petroquímicos lo hicieron a una tasa de 13.2% anual.

La estructura y el comportamiento de las importaciones expresaban, también, la dinámica de la demanda interna de hidrocarburos. Por una parte, las importaciones de refinados ligeros fueron las más dinámicas. En efecto, el volumen importado de combustibles para transporte (gasolinas y diesel), aumentó su participación en las importaciones totales de refinados, pasando del 11.4%, en 1964, el 29.2% en 1970 hasta el 46.5% en 1973. De otro lado, el volumen de productos importados directamente por la empresa petrolera aumentó rápidamente. Las importaciones de refinados hechas por la empresa, pasaron del 27.3% en 1964 al 73% en 1973 de las importaciones nacionales de tales productos. Estas últimas ascendieron de 9 605 millones de barriles, en el primer año, a 33 159 millones en el último. Asimismo, las compras externas de petroquímicos básicos de la empresa estatal, pasaron del 47.3% al 81.8% en el volumen total de dichos productos, importado por el país entre 1970 y 1973 (1).

A principios de los setentas el rápido aumento de las importaciones de derivados petrolíferos y petroquímicos fue acelerado por las compras externas de petróleo crudo. El volumen de crudo importado pasó de 669 mil barriles en 1971, a 23 594 mil en 1973. Aun cuando, las importaciones de crudo de 1973 representaron apenas un 12.3% de la producción interna, el aumento del precio mundial del petróleo en ese año elevó enormemente el costo de las im

(1) Las importaciones totales incluyen compras de Pemex y de particulares.

portaciones de la empresa y con ello agravó sus problemas financieros.

La situación financiera de la empresa fue agudizada por la reducción de sus ingresos en divisas provenientes de sus exportaciones. No obstante que la disminución en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, particularmente de crudos, durante la primera mitad de la década de los sesentas, aparentemente obedeció a una política 'limitada' de exportaciones, la drástica caída de dichas ventas externas, y en algunos casos la suspensión de las mismas, a partir de 1969 puso en evidencia la incapacidad productiva y financiera de la empresa petrolera para aumentar el volumen de su producción básica y sostener las ventas externas que representaban un medio importante para la obtención de divisas.

Las exportaciones de crudos crecieron de manera sensible entre 1959 y 1964, pero después de ese año su volumen descendió rápidamente y en 1969 dejó de exportarse petróleo crudo. De otro lado, las ventas externas de refinados y petroquímicos básicos, que de acuerdo a la política de integración industrial debían ser los renglones fundamentales de las exportaciones petroleras, mantuvieron un ritmo creciente hasta finales de la década de los sesentas, pero a partir de 1970 su volumen se redujo drásticamente y en 1973 las exportaciones de refinados representaron sólo el 39% del volumen exportado de dichos derivados en 1970 y, las de petroquímicos básicos se redujeron en un 207% de 1969 a 1973.

Asimismo, las ventas externas de gas natural, que junto con los combustibles constituyeron el soporte de las exportaciones petrolíferas durante los sesentas, disminuyeron a partir de 1970 a un ritmo tan acelerado, que el volumen exportado en 1973 representó tan sólo el 0.5% de las exportaciones de 1970 y en 1974 definitivamente fueron suspendidas.

El comportamiento de las exportaciones se tradujo en el lento crecimiento durante los sesentas y en la reducción a partir de 1970, de las divisas requeridas por la empresa no sólo para su expansión industrial y técnica, sino también, para cubrir el volumen creciente de sus importaciones. Los ingresos externos de la empresa se incrementaron en un 47.2% entre 1959 y 1969 al pasar de 366 millones de pesos, en el primer año, a 541 millones en el último; pero, a partir de 1970 su volumen decreció y, en 1973 los ingresos obtenidos por ventas externas fueron casi 40% menores a los de 1969 (Anuario Estadístico, Pemex: 1977, p.26).

De otro lado, la insuficiencia de recursos de la empresa petrolera fue acrecentada por el lento crecimiento de sus ingresos internos, debido, principalmente, a la estabilidad de los precios de sus productos, los cuales no variaron entre 1959 y 1973.

De esta manera, los ingresos propios de la empresa petrolera, aun cuando mantuvieron un ritmo creciente entre 1962 y 1972

y se elevaron de 6 769 millones de pesos (corrientes), a 16 419 millones de pesos, en el mismo período, fueron insuficientes para financiar su expansión y a partir de 1972, su bajo crecimiento redujo sensiblemente la capacidad de ahorro de la empresa petrolera. En efecto, en dicho año los resultados de operación de la empresa se redujeron casi en un 50%, en relación a los obtenidos en 1970.

Los programas de expansión e integración industrial de la empresa petrolera durante la década de los sesentas y el aumento de las importaciones, a partir de 1970, indujeron un acelerado aumento de sus gastos corrientes y de capital. En efecto, los egresos totales de la empresa se elevaron de 6 656 millones de pesos (corrientes) en 1962 a 24 191 millones de pesos en 1972 y, su ritmo de crecimiento alcanzó un 12.4% anual; en tanto que, la tasa de crecimiento de sus ingresos propios fue de 8.2% anual, en el mismo período. (González: 1963, p. 48 y Memoria de Labores, Pemex: 1972, p. 54).

De esta manera, la integración y expansión del proceso productivo de la empresa petrolera necesitó de un financiamiento creciente para responder no sólo al dinámico aumento de la demanda interna de petroquímicos básicos y refinados ligeros, sino también, al insuficiente crecimiento de sus recursos propios.

El financiamiento a la expansión e integración de la indus

tria petrolera se acrecentó a partir de mediados de los años sesenta. Los recursos crediticios recibidos por la empresa petrolera pasaron de 1 994 millones de pesos en 1965, a 7 601 millones en 1970 y se elevaron a 10 458 millones en 1973. La participación de dichos créditos dentro de los ingresos totales de la empresa se elevó del 11.2% en 1965 al 35.0% en 1970; para 1973 tal participación fue de 34.1% (Memoria de Labores, Pemex: 1965, p. 28; 1970, p. 46 y 1974, p. 61).

Es necesario destacar que dentro del volumen total del financiamiento obtenido por la empresa, los créditos otorgados por proveedores y contratistas representaron el 73.1% en 1960, el 85% en 1967 y el 47.7% en 1972. Debe agregarse que la mayor parte del financiamiento de proveedores está denominado en moneda extranjera. Por su parte, los créditos concedidos por instituciones financieras tuvieron una mínima participación, y sólo a partir de 1972 aumentaron su importancia en la deuda total.

La importancia de la fuente de financiamiento radica en que mientras las instituciones bancarias o financieras internacionales otorgan créditos a tasa de interés igual o menor a la que prevalece en el mercado del eurodólar, los créditos otorgados por los proveedores están cargados con una sobretasa y normalmente el plazo de vencimiento es corto; además, cuando el crédito se utiliza para adquisiciones fuera del país de origen del crédito no hay período de gracia y el plazo de pago es menor (Véa

se: A. Blancas; 1974, pp. 126-132).

El crecimiento del volumen de créditos recibidos por la empresa se expresó, también, en el aumento de su pasivo total, los que en relación a los activos totales de la empresa crecieron del 40.4% en 1965 al 50.3% en 1970 y llegaron a representar el 51.4% en 1972 (Véase: A. Blancas; 1974, p. 134).

De esta manera, la reducción de la capacidad de ahorro de la empresa y el crecimiento, aunque insuficiente, de su inversión se tradujeron a partir de 1970, en un rápido crecimiento de su déficit financiero.

Aun cuando en 1970 la empresa petrolera obtuvo un superávit financiero como resultado de la reducción del nivel de su inversión, a partir de 1971 los requerimientos de dicha inversión y el deterioro de la capacidad de ahorro de la empresa, provocaron la aparición de un déficit que para ese año fue de 1 225 millones de pesos, siendo duplicado en 1973, al elevarse a 3 411 millones de pesos (SPP: 1977, pp. 16-20). Esta situación limitó aún más la capacidad de expansión de la empresa al disminuir su solvencia financiera o grado de liquidez.

Así, la política de integración industrial y sustitución de importaciones de la década estabilizadora se tradujo, al interior de la industria petrolera, en un crecimiento desigual e in-

suficiente de su aparato productivo, que privilegió la expansión acelerada de la rama petroquímica básica y rezagó el crecimiento de sus actividades y de su producción básicas. El aumento de las asignaciones para la perforación, hacia finales de la década de los sesenta, no se tradujeron en un aumento inmediato ni de las reservas ni de la producción de hidrocarburos. Por ello la producción de crudo se sustentó, a partir de 1969, en una disminución constante de las reservas. Además la insuficiente producción de crudo se tradujo en la suspensión de las exportaciones a partir de 1970. La incapacidad productiva de la empresa petrolera y el acelerado aumento de la demanda interna de hidrocarburos, condujo a dicha empresa a una virtual crisis productiva, la cual fue enfrentada, a partir de 1970, con la importación creciente de crudo.

De otro lado, el lento crecimiento de los ingresos propios de la empresa petrolera, debido principalmente a la política de precios bajos de sus productos, el dinámico aumento de su inversión durante la primera mitad de los sesenta, así como la elevación del costo de sus importaciones hacia principios de la década de los setenta, a partir de 1971, condujeron a la empresa estatal hacia un grave deterioro financiero, por lo que aumentó cada vez más el endeudamiento.

En suma, a finales de 1972 la situación de la empresa petrolera presentaba las siguientes características: a) un crecien

te déficit productivo que se expresó en la caída de sus exportaciones y el aumento del volumen de sus importaciones, y b) una grave crisis financiera provocada por el crecimiento de su endeudamiento y la reducción de su capacidad de ahorro. Este panorama se presentó en un contexto de crecientes desequilibrios económicos y sociales que caracterizaron a la sociedad mexicana desde principios de la década de los setentas.

Tales perspectivas planteaban la necesidad de una mayor intervención estatal, utilizando todos los medios disponibles. Sin embargo, el deterioro productivo y financiero por el que atravesaba PEMEX al iniciar la década impidió que fuera un instrumento eficaz de la política económica, por lo menos en el corto plazo.

5. Petróleo y Crisis Económica.

A partir de la década de los setentas, en México comenzaron a presentarse síntomas de una crisis económica que se manifestó en desequilibrios económicos y sociales. Esta situación se inscribía dentro de la crisis del capitalismo mundial que se había iniciado en la década de los sesentas y que fue evidenciada en 1971, cuando el gobierno norteamericano decretó la inconvertibilidad y la devaluación del dólar. Esto último acentuó las tendencias recesivas a nivel internacional y disminuyeron el volumen del comercio mundial. Por su parte, la economía en Méxi

co, se encontró desde 1971 con un panorama de estancamiento de la producción y de la inversión, en tanto que las presiones políticas y sociales iban en aumento.

Ante esta situación, la política económica del régimen echeverrista tuvo entre sus objetivos principales: la modernización del aparato industrial; la modificación de los términos de intercambio entre la agricultura y la industria; la redistribución del ingreso y la disminución del endeudamiento público. Intentó enfrentar la crisis económica interna a través de dos mecanismos centrales: a) la expansión del gasto público, el cual en gran medida (50%) fue financiado con endeudamiento, y b) la utilización y readecuación de sus empresas, en particular de las más dinámicas e importantes, como la del petróleo (Vid: Banco Nacional de Comercio Exterior; 1971).

La agudización de la crisis económica interna, el creciente deterioro financiero del Estado, así como la crisis productiva y financiera de Pemex obligó al gobierno echeverrista a modificar su política petrolera inicial y readecuarla a las nuevas necesidades de la economía (Vid: L. Meyer: 1979, p. 7).

Debe recordarse que al inicio (1971) de la década de los setentas, la política petrolera había sido conducida a: 1) continuar priorizando el desarrollo de la petroquímica básica, debido a la elevada incidencia que dicha rama tenía sobre la generación

de empleo, la descentralización industrial y la sustitución de importaciones; b) racionalizar el consumo y la producción interna de los hidrocarburos a través de la coordinación de los distintos organismos públicos que integran el sector energético, la modificación de la política indiscriminada de subsidios y de la diversificación de las fuentes de energía y, c) aumentar las reservas y la producción de hidrocarburos, a través de la intensificación de la exploración terrestre y marina. Con la idea de mejorar las condiciones de la empresa para realizar el programa Petrolero, se proponía también aumentar la productividad y reducir el endeudamiento a través de una política de uso racional y planeado de los recursos (Véase: L. Echeverría: 1971, pp. 3-4 y A. Dovalí: 1972, pp. 6-8).

La situación económica interna y la propia crisis de la empresa petrolera imposibilitaron en la práctica el cumplimiento del programa petrolero inicial. En efecto, el grave déficit de la producción básica y el creciente deterioro financiero de la empresa agudizados en 1973, pusieron en un segundo plano los objetivos del programa petrolero de 1971. Aun cuando fue creada en 1973 la Comisión Nacional de Energéticos, con el objeto de lograr la coordinación del sector energético nacional y racionalizar la producción y el consumo interno de los energéticos, en la práctica esta medida no tuvo consecuencias relevantes.

Desde finales de 1973, la política petrolera del régimen

echeverrista estuvo encaminada a: 1) asegurar la autosuficiencia en materia de hidrocarburos, en particular de crudo; 2) aumentar la producción para la exportación y, así, coadyuvar a la obtención de divisas y recursos financieros para expandir la capacidad industrial de la empresa y 3) fortalecer las finanzas de la empresa y del Estado, mediante la introducción de reajustes a la estructura de precios petroleros y, así, aumentar los ingresos corrientes (Vid.: Informe Presidencial: 1973 y 1974).

Los nuevos objetivos de la política petrolera se tradujeron al interior de la empresa estatal en la reorientación de sus prioridades productivas que pasaron a ser: a) la intensificación de la perforación; b) la expansión de la producción básica, especialmente de crudo; c) la ampliación y adecuación del sistema de distribución interna de los productos petroleros y, d) el aumento de la capacidad de la planta industrial de la empresa petrolera (A. Dovalí: 1974, pp. 5-6).

Cabe señalar que la relativa escasez de petróleo en el mercado mundial, a raíz del embargo árabe de 1973 y sobre todo el inusitado crecimiento de los precios internacionales del crudo registrado a partir de ese mismo año, estimularon también el aumento de la producción básica interna. Por una parte, el alza de precios hizo económicamente factible la explotación de los yacimientos de hidrocarburos localizados en la zona cretácica del suroeste. Por otra parte, la disminución de la oferta de crudo del

Medio Oriente aumentó el interés de los grandes países consumidores de hidrocarburos sobre los recursos petrolíferos de nuevas zonas productoras o de países no integrantes de la OPEP. Este interés se hizo sentir en México a través de diversos ofrecimientos externos, técnicos y financieros, orientados a elevar la extracción y exportación de hidrocarburos mexicanos (Véase: Informe Presidencial: 1974 y 1975).

Dentro de la política de saneamiento de las finanzas públicas y sobre todo, ante la urgente necesidad de la empresa petrolera de aumentar sus recursos y sus inversiones, en 1973, fueron revisados al alza los precios de los productos petroleros. Después de un período de 15 años de estabilidad, los precios de los derivados petrolíferos fueron aumentados en 73.2% en promedio ponderado. Sin embargo, los incrementos mayores recayeron en los refinados ligeros de mayor consumo, como las gasolinas y los derivados de uso doméstico, mientras que los refinados de uso industrial o agrícola registraron variaciones relativamente menores (Vid: J.P. Angellier: 1977, pp. 70-73).

El aumento de los recursos propios de la empresa, como resultado de la modificación de los precios de sus productos, elevó sensiblemente su capacidad de ahorro y amplió los recursos financieros requeridos para expandir su producción y sus exportaciones.

En el marco de la nueva orientación de la política petrolera la empresa estatal intensificó el ritmo de producción de crudo y, a mediados de 1974, logró la autosuficiencia interna y además dispuso de excedentes para la exportación. El rápido aumento de sus exportaciones cuyo valor de 1 668.2 millones de pesos en 1974 ascendió a 7 003.0 millones en 1976, devolvió a la empresa su calidad de exportador neto de productos petroleros y elevó la participación de la industria petrolera dentro de las exportaciones totales del país, del 4.7% en 1974, al 13.6% en 1976 (R. Gutiérrez: 1979, pp. 840-841).

El mejoramiento de las condiciones financieras de Pemex al aumentar sus ingresos corrientes por ventas internas y externas, el rápido crecimiento de la producción de crudo, el aumento de la demanda externa, así como el incremento del precio mundial del petróleo transformó a la empresa pública a partir de 1974, en uno de los instrumentos estatales más eficaces para generar y captar excedente económico.

Es necesario destacar que el crecimiento de la producción de la industria petrolera en este período estuvo sustentado en la intensificación de la extracción de crudo, mas que en el aumento de la producción de refinados o petroquímicos básicos. Es to puede apreciarse en el ritmo de crecimiento de los distintos procesos productivos: en 1974-76 la producción de refinados y petroquímicos básicos creció a un ritmo anual de 9.2%, que resulta

sensiblemente inferior al 19.6% alcanzado por la extracción.

Hasta 1976 la expansión de la producción de crudo estuvo basada en la intensificación del ritmo de extracción. Esto debió a que el número de pozos en producción se redujo en un 12.4% entre 1973 y 1976, mientras que el promedio diario de la producción de 525 mil barriles en el primer año se elevó a 894 mil barriles en 1976 (Pemex: 1977, p. 9).

Por su parte, las actividades básicas sufrieron un notable descenso. El número de pozos de exploración en 1976 decreció en un 31.7% en relación a los de 1973 y el de pozos de desarrollo lo hizo en un 18.4% en el mismo periodo. Asimismo, el total de pozos en producción de 4 339 en 1973 descendió a 3 802 en 1976 (Pemex: 1977, p. 6).

El insuficiente crecimiento de la producción industrial de la empresa petrolera y el rápido aumento de la demanda interna, disminuyó las exportaciones de refinados y petroquímicos básicos. El volumen de derivados del petróleo exportado en 1976 representó sólo el 14% de las exportaciones de dichos productos en 1973 y, el de petroquímicos básicos apenas fue el 4.9%. En tanto que, las importaciones de petroquímicos se incrementaron en un 153% entre 1973 y 1976.

De esta manera, entre 1973 y 1976 el crecimiento de la em

presa petrolera se basó fundamentalmente en la expansión de la producción de crudo y se reflejó en el rápido crecimiento de las exportaciones. El crecimiento desigual de la industria petrolera parecía obedecer no sólo al tiempo necesario que requiere la maduración de las inversiones en dicha industria, sino también, a que las prioridades de financiamiento del Estado obligaron a la empresa a trasladar una parte creciente de sus divisas al fisco.

En el marco del conjunto de la economía, el aumento de los ingresos corrientes y de la capacidad de ahorro de la empresa petrolera permitió liberar recursos para que el gobierno los canalizara hacia otras áreas prioritarias. La liberación de recursos se logró a través de: a) la disminución de los montos relativos de las transferencias que el gobierno otorgaba a la empresa para que ejecutara sus programas de expansión, aquéllas de representar el 54.4% de la inversión petrolera en 1972 disminuyeron al 11.8% en 1974 y al 7.5% en 1976, y b) el aumento de sus contribuciones fiscales, las cuales de representar el 3.3% de la recaudación total en 1973 pasaron a constituir el 6.9% en 1976.

De manera adicional, la intensificación de la extracción y exportación de crudo dió un importante impulso a la disminución del déficit comercial de la balanza de pagos. Mientras las exportaciones de Pemex en 1972 y 1973, constituidas por derivados, sólo aliviaron el peso del desequilibrio comercial en 1.4%

y 1.2%, respectivamente; después de la reorientación de la política petrolera, la empresa logró aumentar las exportaciones en tal magnitud que sin ellas el déficit comercial del país hubiera sido aún mayor en aproximadamente 14.8% en 1975 y 15.3% en 1976.

La magnitud de la aportación de la producción petrolera dentro del conjunto de la economía se expresó también en su participación dentro del PIB, la cual aumentó del 4.3% en 1970 y el 4.1% en 1973 al 5.1% en 1976.

En suma, la reorientación de la política petrolera en 1973 fue resultado de la crítica situación productiva y financiera de la empresa, la cual fue agudizada en ese mismo año por el inusitado aumento de los precios internacionales del petróleo; pero en primer lugar obedeció a la grave crisis de la economía mexicana y al creciente deterioro financiero del gobierno mexicano. En este sentido, la reorientación de la política petrolera se insertó en la readecuación general de la política económica del régimen de L. Echeverría para hacer frente a la crítica situación económica interna.

La reorientación de la política petrolera se tradujo de manera inmediata en una elevación del ritmo de la producción de crudo y en el rápido crecimiento de las exportaciones, pero no se tradujo en un crecimiento inmediato en la capacidad de refinación de la industria. El aumento de los ingresos propios de la

empresa como resultado de la revisión de los precios internos de sus productos y de la expansión de sus exportaciones de crudo elevó sensiblemente su capacidad de ahorro y hacia finales del sexenio echeverrista permitió reiniciar a dicha empresa la expansión de su planta industrial.

De manera adicional, el mejoramiento de las condiciones financieras de la empresa petrolera la convirtió en un mecanismo eficaz para generar excedente y aliviar el enorme peso del déficit comercial de la balanza de pagos.

En esta situación, la función de la empresa petrolera dentro del proceso económico interno, que había sido desde su nacionalización el fomento al proceso de capitalización e integración industrial, a través de la producción de energéticos e insumos industriales -materias petroquímicas- a precios bajos, se acrecentó hacia mediados de la década de los setentas al convertirse la empresa en uno de los instrumentos más eficaces para el financiamiento del Estado mexicano y la continuación de la acumulación interna.

Bibliografía. Capítulo VI.

Jean Pierre ANGELLIER Algunas Reflexiones sobre la Política Petrolera de México, CIDE, México, 1977. Mimeografiado.

César O. BAPTISTA "Exportaciones e Importaciones Petroleras de México", en Comercio Exterior, Vol. 12, BANCOMEX, México, abril 1972.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR México: La Política Económica del Nuevo Gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971.

Antonio J. BERMUDEZ Doce Años al Servicio de la Industria Petrolera, Ed. Cornaval, México, 1960.

Arturo BLANCAS, Cristina CHAVEZ y Gustavo ESPINOZA Petróleos Mexicanos en el Período de Crecimiento con Estabilidad (Análisis de su Deterioro Financiero). Tesis, F.E.- UNAM, México, 1974.

Arturo BONILLA "Política Petrolera Mexicana" en Problemas del Desarrollo, No. 27, IIE-UNAM, México, agosto-octubre, 1976.

Salvador CARMONA AMOROS "Siete Razones en contra de la Exportación de Petróleo", El Día, marzo 2, 1977.

(-) "Aprobó el Congreso la Compra de Bonos para Pemex" en Comercio Exterior, Tomo VIII, No. 1, enero 1958.

(-) "Instalaciones de la Industria Petrolera" en Comercio Exterior, Tomo VIII, No. 10, octubre 1958.

(-) "Plan de Inversiones en la Petroquímica" en Comercio Exterior, Tomo IX, No. 11, noviembre 1959.

(-) "Se modifica la Estructura de la Industria Petrolera" en Comercio Exterior, Tomo X, No. 10, octubre 1960.

(-) "Pemex y Petroquímica" en Comercio Exterior, No. 12, diciembre 1961.

(-) "Perspectivas del Comercio Exterior del Petróleo y sus Derivados", en Comercio Exterior, Tomo XIII, No. 1, enero 1963.

(-) "La Industria Petrolera Mexicana a 25-años de distancia", en Comercio Exterior, Tomo VIII, No. 3, marzo 1963.

Gustavo DIAZ ORDAZ Primero y Segundo Informe. Rendidos al Congreso de la Unión por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, México, Secretaría de Gobernación, 1966.

Gustavo DIAZ ORDAZ Quinto y Sexto Informe. Rendidos al Congreso de la Unión por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, México, Secretaría de Gobernación, 1970.

Antonio DOVALI JAIME Informe Anual. De 1971 a 1976, México, Pemex, 1971-1976.

Luis ECHEVERRIA ALVAREZ "Informe Presidencial", 1971, 1974 y 1976, El Día, septiembre 1971, 1974 y 1976.

Luis ECHEVERRIA ALVAREZ "Informe Presidencial", 1972, 1973 y 1975, El Universal, México, septiembre 1972, 1973 y 1975.

Pascual GUTIERREZ ROLDAN Veinticinco Años al Servicio de México C.F.E., México, 1962.

Pascual GUTIERREZ ROLDAN Informe Anual, 1959 a 1964, México, Pemex, 1959-1964.

E. GUTIERREZ SANTOS Abundancia de Petróleo o Escasez de Divisas?: Una Interrogante de Política Económica, Conferencia, UNAM, julio 1978.

Roberto GUTIERREZ "La Balanza Petrolera de México 1970-1982" en Comercio Exterior, Vol. 29, No. 8, agosto 1979.

Adolfo LOPEZ MATEOS "El Lic. Adolfo López Mateos, al abrir el Congreso sus Sesiones Ordinarias, el 10. de septiembre", de 1959 a 1964, en Los Presidentes de México Ante la Nación, 1821-1966, IV Tomo, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1967.

Lorenzo MEYER "La Política Petrolera del Gobierno Mexicano: Evolución Histórica" en Comercio y Desarrollo, No. 11, Vol. 11, SECOM, México, julio-septiembre, 1979.

Eduardo NAVARRETE "La Nacionalización de la Industria Petrolera: La Experiencia de México", en Comercio Exterior, abril, 1974.

Petróleos Mexicanos, 1938-1978, 40 Aniversario, Pemex, México, 1978.

Petróleos Mexicanos Memoria de Labores 1965 a 1976, Pemex, México 1965 a 1976.

PEMEX-SPP La Industria Petrolera en México, Pemex-SPP, México, 1979.

Jesús PUENTE LEYVA et al. "El Costo de la Industrialización en México durante la década de los sesenta: Protección arancelaria, exenciones fiscales y precios administrados, en Memorias del Congreso, Colegio Nacional de Economistas, México, 1975.

Jesús REYES HEROLES Informe Anual. De 1965 a 1970, México, Pemex, 1965-1970.

Jesús REYES HEROLES "Pemex: Situación y Perspectivas" en Comercio Exterior, No. 3, Vol. 15, BANCOMEX, México, marzo, 1965.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Información Económica y Social Básica, SPP, México, 1977.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Boletín Mensual de Información Económica, No. 4, Vol. II, abril 1978.

Teresa VERGARA LOPEZ "El Petróleo en el Comercio Exterior de México", en Revista de Economía, No. 7, Vol. 22, México, julio 1959.

Julio ZAMORA BATIS, "El Desarrollo de las Empresas Gubernamentales en México: La Industria del Petróleo", en Revista de Economía, No. 3, Vol. 24, México, marzo 1961.

CONCLUSIONES.

Después de observar la evolución de la política económica de 1940 a 1976 es posible afirmar que ha estado orientada a garantizar y fomentar la acumulación privada de capital, en especial en el sector industrial, bajo un esquema general que se caracteriza por el predominio de los oligopolios, el acendrado grado de dependencia tecnológica respecto al exterior, así como por las cada vez más pronunciadas desigualdades sociales. En el desenvolvimiento de la política económica pueden identificarse tres grandes periodos, los cuales tienen en común el permanente intento estatal por mantener altos niveles de rentabilidad para que el proceso de inversión no se detenga.

En el primer período que abarca de 1940 a 1955 aproximadamente destacan por su importancia política los siguientes hechos: a) en términos generales, la burguesía industrial experimenta un crecimiento más bien cuantitativo; b) la burguesía bancaria se beneficia de la política estatal para consolidar una posición económica que ya había adquirido desde antes de la revolución; c) al ser incorporados al sistema de control político estatal, los organismos obreros y campesinos son maniatados políticamente, por lo que pierden capacidad para influir significativamente en la toma de decisiones políticas; y d) desde la segunda guerra mundial, la necesidad de contar con financiamiento y tecnología (bienes de capital) para sostener el proceso de sustitución de

importaciones, el Estado estuvo obligado a atemperar los conflictos con el capital extranjero, para lo cual inició intensas negociaciones que dieron como resultado, por una parte, la delimitación de áreas de inversión y, por otra, el retorno masivo del capital foráneo hacia las ramas industriales más dinámicas que producían para el mercado interno, incluida la producción petrolera.

Por su parte, el Estado gozó de un alto grado de autonomía relativa para determinar la política económica, la cual se caracterizó por reestructurar el capital de manera que pudiera conformarse un proceso de acumulación interno, menos dependiente de las oscilaciones del mercado internacional. Las empresas públicas fueron subordinadas al imperativo de la ampliación del espacio interno de acumulación, que en la práctica resultó en la consolidación de una burguesía nacional. Dentro de este cuadro general, la política petrolera primero se orientó a consolidar a nivel interno y externo la nacionalización, así como a reorganizar técnica y administrativamente a la empresa petrolera con el objeto de que ésta pudiera servir a los requerimientos de la acumulación interna de capital. Es necesario señalar que el control estatal y la reorientación de la industria petrolera hacia el mercado interno, desde los cuarentas, hizo posible que la empresa petrolera sirviera como útil instrumento de la política de fomento a la acumulación privada. Debe advertirse que la inserción definitiva de la empresa petrolera a la dinámica de la actividad económica interna exigió: a) la precisión

jurídica del carácter estatal de la industria; la delimitación de la participación obrera en la dirección de la empresa, así como la subordinación de la dirigencia sindical a la política petrolera oficial, mediante el uso de la represión y la corrupción; y b) la regularización de las relaciones con los monopolios petroleros expropiados en 1938, así como la aceptación oficial de que el capital extranjero participara técnica y financieramente en la industria petrolera nacionalizada.

En suma, en el intento de consolidar un proceso interno de acumulación de capital, privilegiando al sector industrial, significó la creación de un conjunto de instrumentos de política estatal, entre los cuales las empresas estatales son de primera importancia por su capacidad para generar y reasignar excedente económico. En la orientación de la política estatal, aunque no de manera decisiva, la burguesía industrial tuvo una activa participación, en especial para la creación del complejo de protección a la industria. Sin embargo, la debilidad económica y política de la burguesía nacional permitió al Estado implantar una política económica dentro de un alto grado de autonomía relativa, lo cual explica que los resultados de la acción pública hayan sido absolutamente funcionales a la acumulación. Tal fue el cuadro donde se insertó y definió a la política petrolera.

En el segundo período que se extiende de 1955 a 1973, se observa un cambio de énfasis en la orientación de la política

económica global que en mucho estuvo condicionada por los siguientes acontecimientos: a) el gradual fortalecimiento económico del capital industrial y bancario, que se reflejó en el repliegue de la inversión pública y la consecuente disminución de su participación relativa en el total; b) la clara aparición del predominio de los oligopolios, en especial los extranjeros, sobre el conjunto de la economía mexicana; c) el aparente agotamiento, a finales de los cincuenta, del proceso de sustitución de importaciones; y d) el aparato de control político de los organismos obreros y campesinos funciona eficazmente, por lo menos hasta fines de los sesentas.

El cambio de la correlación de fuerzas que produjo el proceso de acumulación en el período previo se expresó en una modificación de la orientación y los mecanismos de financiamiento de la actividad estatal. Aparentemente, la devaluación de 1954 y el persistente proceso inflacionario habían creado las condiciones propicias para que el capital industrial y el bancario estrecharan sus relaciones y, así, negociar la política económica con el Estado. Con el afán de restablecer el clima de seguridad y confianza exigido por la burguesía para la reanudación del proceso de inversión productiva, el Estado aceptó la modificación de los mecanismos de financiamiento del déficit público. A partir de 1955, aumentó el requisito de encaje y la captación pública de ahorro externo, con el objeto de evitar toda emisión primaria que afectara el nivel general de precios. Como este tipo de fi-

nanciamiento exigía un sostenido ritmo de crecimiento del producto, los ingresos, la captación de ahorro, la inversión productiva y las exportaciones, el Estado en 1955 anunció medidas de política para fomentar el ahorro voluntario (no habría inflación) y el proceso de acumulación de capital, lo cual resultaba beneficioso para el sector bancario y el industrial.

Este tipo de política significó que el Estado renunciaba a su capacidad para apropiarse de excedente por la vía tributaria y aceptaba depender de la expansión del sistema bancario y de la captación para financiar su déficit. Así, el Estado quedó comprometido a garantizar el crecimiento del sector bancario.

Por otra parte, la abrumadora presencia del capital foráneo y el aparente agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, obligaron al Estado a desarrollar una política de nacionalización e integración vertical de la planta industrial, que en la práctica se tradujo en el fomento de la asociación subordinada del capital nacional al externo y un mayor esfuerzo público de reasignación del gasto para ampliar el aparato productivo estatal y apoyar directamente el proceso de integración.

El interés del sector bancario reclamaba un menor gasto público para evitar el proceso inflacionario y alentar el proceso de ahorro. El interés industrial demandaba un mayor gasto público para desarrollar nuevos procesos productivos, que coadyuvaran a la continuación de la sustitución de importaciones. La

conciliación de estos intereses contrapuestos se logró mediante la ampliación medida y la reasignación del gasto público, a favor del fomento industrial y en detrimento del sector agrícola, cuyo consecuente déficit habría de financiarse preferentemente con endeudamiento externo, para no restar recursos de inversión al sector privado, evitar presiones inflacionarias, sostener el tipo de cambio y contar con capacidad de importación. De manera adicional, se estableció un estricto control sobre los precios de los bienes-salarios y las empresas públicas implantarían una política de precios y tarifas estables, con el objeto de disminuir los costos industriales, mantener o elevar la rentabilidad del capital, alentar la inversión productiva y disminuir las variaciones del nivel general de precios.

En el contexto general de política de estabilización a toda costa y de integración industrial se definió la actuación futura de la empresa petrolera. Esto implicó la modificación de la política petrolera, la cual fue encaminada a reestructurar las asignaciones de gasto de capital, por lo que disminuyó notablemente el gasto en las actividades básicas (exploración, perforación, refinación) con el fin de liberar recursos para el desarrollo de la petroquímica básica. Además, la política de precios definió que éstos fueran estables, por lo que no fueron reajustados en 15 años. Esto último redujo enormemente la capacidad de generación de ahorro de la empresa para sostener un nivel de inversiones que garantizara la efectividad productiva de la empre-

sa. El resultado general de tal política fue la crisis financiera y productiva de la empresa que impidieron que, a principios de los setentas, fuera utilizada como un instrumento eficiente de política, cuando la situación de recesión económica del país así lo exigía.

En general, puede afirmarse que el establecimiento de un esquema general de estabilización que comprometió la acción estatal a la protección del interés corporativo particular del gran capital, en especial del bancario, restó autonomía relativa al Estado, por lo que su gestión durante todo el período (1955-71) resultó disfuncional a la acumulación en una perspectiva de largo plazo, debido a que al beneficiar fracciones particulares del capital, produjo rezagos productivos y sociales que a principios de los setentas obstaculizaron la continuación de la acumulación.

En la tercera etapa que va de 1972 a 1976, aproximadamente, se caracteriza por el marcado interés estatal y la necesidad objetiva de refuncionalizar la actividad pública, lo cual se refleja en el intento por reestructurar el capital y por la existencia de una crisis económica y social que tiende a agudizarse. Esto implicaba una reorientación de la política estatal en el sentido de aumentar el gasto público y modificar sus mecanismos de financiamiento. Esto último requería de un cambio en la captación de excedente económico a través de la implantación de una reforma tributaria progresiva y moderna, lo cual no fue posible debido

al enorme peso político y económico que ya había adquirido el gran capital. Por tanto, el Estado en 1973 tuvo que recurrir a mecanismos alternativos de financiamiento para apoyar la expansión del aparato productivo estatal. Fue modificada la política de precios y tarifas del sector público y aumentó el endeudamiento público externo.

A partir de 1973, en la empresa petrolera lo anterior se tradujo en el incremento de las actividades básicas para lograr la autosuficiencia y evitar que el alza de los precios internacionales de los hidrocarburos ocurrida en ese año aumentara desproporcionadamente el déficit comercial de la balanza de pagos. Además, fue introducido un reajuste al alza de 72% en los precios internos petroleros. Ambas medidas empezaron a arrojar resultados positivos que se expresaron en un considerable aumento de la capacidad de ahorro de la empresa, con lo que posibilitó la liberación de recursos para que el Estado los reasignara hacia otras áreas prioritarias. Asimismo, el crecimiento de la producción de crudo permitió generar excedentes exportables, lo que contribuyó a aminorar la magnitud del déficit comercial externo. Estos resultados se convirtieron en evidencia a favor de que el gasto público es funcional a la acumulación cuando no está sujeto al interés particular de una fracción del capital.

...

FALLA
DE
ORIGEN.

SERVICIOS DE
MICROFILMACIÓN.