



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**EL PAPEL DEL ESTADO EN LA DIRECCIÓN DE LA
INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES PRESENTA:**

CAROL FRANCES HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

ASESOR DE TESIS: DR. JOHN SAXE-FERNÁNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA D. F. 2005



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
APARTADO PRIMERO: EL ORIGEN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MÉXICO	9
1. El Estado Liberal Oligárquico: El “Porfiriato”	9
1.1 La matriz económica del modelo liberal-oligárquico	13
1.1.1 La política de inversiones extranjeras	19
1.1.2 El predominio de Estados Unidos	23
1.2 Los primeros años de la industria petrolera en México: de la Ley del Petróleo de 1901 a la Constitución de 1917	25
1.2.1 La legislación petrolera	26
1.2.2 El Artículo 27º constitucional	29
1.2.3 La producción petrolera	33
2. La Revolución Mexicana y la eliminación del Estado Liberal-Oligárquico	39
2.1 Los primeros gobiernos posrevolucionarios: Obregón y Calles. El proceso de institucionalización del nuevo régimen	49

APARTADO SEGUNDO: LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO POPULISTA Y LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA	54
3. El Estado Populista	54
3.1 El cardenismo	60
3.1.1 La política económica	61
3.1.2 La política social	64
3.1.2.1 La reforma agraria	64
3.1.2.1 El fomento a la educación	68
3.1.3 Las transformaciones políticas: la reforma del PNR	68
3.2 La nacionalización de la industria petrolera	71
3.2.1 El movimiento sindical petrolero y la nacionalización de la industria petrolera	72
3.2.2 La solución del conflicto petrolero en el contexto de la preguerra mundial	78
4. La estructuración del proyecto de industrialización en el contexto de la Segunda Guerra Mundial	84
4.1 El Sexenio de Ávila Camacho	84
4.1.1 El entendimiento con Estados Unidos	84
4.1.2 La “Política de Unidad Nacional”	91
4.1.3 El despegue del proyecto industrializador vía sustitución de importaciones	94
4.2 La industria petrolera en manos del Estado: contribuciones al proceso industrializador (1940-1976)	99

5. La nueva hegemonía estadounidense. El sistema Bretton Woods: implicaciones para el proceso industrializador mexicano	102
5.1 El sistema Bretton Woods: el nuevo orden internacional	102
5.2 El Modelo de Sustitución de Importaciones: crecimiento económico dependiente	106
5.3 El desarrollo del modelo de sustitución de importaciones	107
5.3.1 La primera etapa (1940-1960)	107
5.3.2 La segunda etapa (1958-1974). El desarrollo estabilizador	110
5.4 El predominio del capital estadounidense en la economía mexicana	113
5.5 El desequilibrio estructural del Modelo de Sustitución de Importaciones: el ciclo déficit-deuda	117

APARTADO TERCERO: LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA ESTRUCTURACIÓN
DEL MODELO NEOLIBERAL 119

6. La crisis de la deuda y la implementación del modelo neoliberal en América Latina	119
6.1 La crisis del sistema Bretton Woods	119
6.2 Los años setenta: la carrera especulativa y el auge del endeudamiento del Mundo Subdesarrollado	121
6.2.1 El proceso de endeudamiento	123
6.2.2 La crisis de la deuda latinoamericana	126
6.3 El Estado neoliberal	130
6.3.1 La matriz económica	133
6.4 La crisis energética de los años setenta y la revalorización internacional del petróleo mexicano	141

6.4.1 La reestructuración de PEMEX	149
6.4.1.1 México: exportador de crudo	149
6.4.1.2 El programa de desincorporación, privatización y desnacionalización de PEMEX	153
 CONCLUSIONES	 159
 BIBLIOGRAFÍA	 162
Bibliografía general	162
Bibliografía por apartados	165

INTRODUCCIÓN

La revolución tecnológica que implicó el uso del petróleo como fuente central de energía en la industria moderna condujo a que los países industrializados emprendieran una violenta carrera intercapitalista dentro del marco de desarrollo del capitalismo monopólico por la búsqueda y apropiación de fuentes de abastecimiento de petróleo y gas a través del mundo.

En este contexto internacional el gobierno de Porfirio Díaz promulga el 24 de diciembre de 1901 la Ley del Petróleo, primera legislación en materia exclusivamente petrolera que regula la actividad de exploración y explotación de los hidrocarburos mexicanos. Por medio de esta Ley, el gobierno mexicano otorga al capital privado nacional y extranjero autorización para realizar exploraciones en el subsuelo de los terrenos baldíos o nacionales y en aguas nacionales, con el fin de descubrir yacimientos de hidrocarburos cuya explotación quedará “regulada” a través de las concesiones de explotación que el Ejecutivo *discrecionalmente* concede a los particulares, con lo cual le otorga al capital privado beneficios inmensos sobre la explotación del petróleo y gas de nuestro país.

Es bajo este esquema legislativo que tiene origen la actividad petrolera en nuestro país. Si evaluamos el papel que juega el Estado mexicano en este periodo, el cual está encaminado a crear las condiciones necesarias para fomentar las inversiones del capital privado, aunado al hecho de que las concesiones de este capital se limitan a ser captadas exclusivamente por el extranjero, en gran medida porque la oligarquía y la incipiente burguesía nacional no invierten en actividades productivas, podemos determinar que la industria petrolera en México nace entrelazada, sino es que derivada, del proceso de monopolización de los hidrocarburos por parte de los países industriales, particularmente por Gran

Bretaña y Estados Unidos, y más tarde, en forma concreta, queda dominada por los dos principales trusts petroleros: la Standard Oil y la Royal Deutch Shell.

A pesar de que el inicio de la Revolución Mexicana en noviembre de 1910 conllevó al derrocamiento y exilio de Porfirio Díaz, y la posterior radicalización del movimiento revolucionario culminó con la promulgación de una nueva Constitución en febrero de 1917, (que en el papel recuperaba para la nación el dominio del subsuelo y los hidrocarburos), la estructura de monopolio de Gran Bretaña y Estados Unidos sobre la industria petrolera en México no podrá ser eliminada sino hasta 1938, cuando la intensificación de la lucha interna de clases, que en el proceso de construcción de un proyecto de desarrollo nacional se impregna de una ideología antiimperialista, impulsa a Cárdenas a decretar la nacionalización de la industria petrolera.

Vemos así, que siendo el petróleo la fuente central de energía en la industria moderna, el desarrollo capitalista de nuestro país y de la mayoría de aquellos países subdesarrollados que al igual que México poseen grandes reservas de hidrocarburos, ha quedado definido, en gran medida, por las características del desenvolvimiento de la explotación comercial de nuestras fuentes energéticas, es decir, por la forma en que han interactuado los intereses de las oligarquías y burguesías nacionales con los intereses de las burguesías transnacionales en torno al petróleo.

Esta relación de intereses, que es definida a través del tiempo por las luchas de clase internas y por el grado de subordinación a la dominación imperialista, ha marcado el transito de nuestra sociedad hacia periodos de desarrollo o de profundización del subdesarrollo. En la medida en que los intereses nacionales se han visto supeditados a los intereses transnacionales, el papel de economía complementaria al desarrollo de los países industrializados, particularmente de Estados Unidos, se ha fortalecido profundizando el subdesarrollo estructural de

nuestra economía. Pero en el transito histórico también se han presentado aquellos periodos en que las luchas de clases se radicalizan hasta tomar una expresión antiimperialista que culmina con la recuperación de la soberanía nacional en la dirección de nuestro sistema económico en función de nuestro desarrollo. En ambos procesos, el papel del Estado ha sido central, ya sea construyendo, coordinando y dirigiendo alternativas de desarrollo, o bien, supeditando el funcionamiento del país a los intereses extranjeros.

Conocer y analizar las características de la intervención estatal en la dirección de la industria petrolera nacional, en los diferentes periodos históricos de desarrollo del capitalismo nacional, es el propósito fundamental del presente trabajo.

APARTADO PRIMERO

EL ORIGEN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN MÉXICO

EL ESTADO LIBERAL OLIGÁRQUICO: EL “PORFIRIATO”

Tomando como premisa de análisis que “la edificación de un estado nacional no se realiza jamás en el vacío [...] sino sobre la base de una estructura económica social históricamente dada y dentro de un contexto internacional concreto” (Cueva, 2002: 32), podemos comprender que la implementación del Estado Liberal-Oligárquico en México es la expresión económica, política, administrativa y social del proceso de profundización de la estructuración del capitalismo en nuestro país, y de nuestra inserción al sistema económico internacional bajo un nuevo esquema de vinculación entre el centro y la periferia determinado por la segunda revolución industrial.

El periodo precedente, La Reforma, había ya establecido las bases de este sistema económico. La concentración y centralización del poder en un Estado unificado y fuerte, que surgía de un largo periodo de anarquía política en el cual México perdió más de la mitad de su territorio en 1848, se constituyó en la herramienta necesaria para iniciar un nuevo proceso de acumulación originaria, en el cual se cumplieron las dos premisas básicas para la implementación del modo de producción capitalista, “la constitución de la propiedad capitalista de los medios de producción y la creación de una mano de obra “libre”, es decir, “liberada” de toda propiedad, incluida la de los medios necesarios para su reproducción social (medios de subsistencia).” (Cueva, 2002: 65-66). Este proceso de acumulación originaria implicó la movilización de una gran riqueza de manos de la iglesia, las comunidades indígenas y el Estado, para su concentración bajo un nuevo bloque de poder, constituido por una alianza entre el capital extranjero, la oligarquía terrateniente y la incipiente burguesía comercial, manufacturera y usurera, en el que se sustentaría el Estado Liberal-Oligárquico.

Las características de este tipo de desarrollo oligárquico estarán determinadas “en lo esencial por dos hechos: el de que el capitalismo no se implante aquí mediante una revolución democrático-burguesa que destruya de manera radical los cimientos del antiguo orden, y el de que nazca y se desarrolle subordinado a la fase imperialista del capitalismo” (Cueva, 2002: 79). De esta manera, el modelo de producción capitalista en México contiene elementos netamente capitalistas, como la división social del trabajo, la liberalización de la fuerza de trabajo, la inserción de tecnología en las áreas de agro-exportación, la eliminación de las restricciones a la libre circulación de mercancías al interior del país, entre otros; que interactúan con relaciones de producción que estructuran el subdesarrollo de nuestro sistema productivo, como lo son: la intensificación de las formas de explotación de la mano de obra, lo cual repercute directamente en la limitación del desarrollo de un mercado interno; el mantenimiento del sector agro-exportador como eje central de acumulación y la atrofia de los sectores productivos dedicados a satisfacer las necesidades del mercado interno; el predominio del capital extranjero en las principales actividades productivas y la consecuente salida de excedentes de capitales que esto implica; es en este sentido, que podemos decir que:

La “revolución” o la reforma liberal (...) fue todo menos una prolongación lineal y mecánica del periodo precedente, al que niega y continúa al mismo tiempo. Lo niega por el sistema de dominación política que se forma internamente, que permite a una nueva clase imponer sus objetivos e intereses y sus características ideológicas que contradicen el orden político y económico colonial y más directamente, su restauración conservadora; lo continúa porque el periodo colonial formó una estructura social que no fue modificada sustancialmente en la medida en que la economía de exportación se acomodó o retuvo sus rasgos básicos. También cambió el sentido de la articulación con el exterior: la burguesía rural que logra incorporar la economía al sistema capitalista mundial emerge como una clase dominante a medias o [...] como un grupo cuya articulación de intereses con las burguesías metropolitanas del exterior la convirtieron en clase dominante-subordinada. (Cueva, 2002: 131)

De esta manera, podemos concebir el periodo de Reforma como el proceso de estructuración del capitalismo como sistema económico nacional; antecedente necesario para la inserción de las economías capitalistas periféricas al nuevo orden internacional, determinado por las características del capitalismo monopólico.

De acuerdo con Lenin, la fase monopólica o imperialista del capitalismo internacional se consolida en el último cuarto del siglo XIX, cuando Inglaterra ha dejado de ser el único país capitalista, y por lo tanto el “taller de manufacturas del mundo” y se enfrenta a la competencia por mercados y fuentes de abastecimiento de materias primas que implica el surgimiento de otros Estados capitalistas independientes.

El desarrollo natural del capitalismo en cada uno de estos Estados conllevó, en una primera etapa, la organización monopólica de los principales procesos productivos al interior de sus fronteras. Posteriormente, en su proceso de crecimiento, estos monopolios buscaron su expansión hacia nuevos mercados a través del mundo. El crecimiento del comercio mundial que derivó de esta expansión permitió que los países más ricos acumularan grandes excedentes de capital, que al ser invertidos en los países pobres (en los cuales la escasez de capital originario provoca que se concedan grandes beneficios al capital extranjero, como altos costos de interés y bajos costos de la tierra, la mano de obra y las materias primas), les otorgó no sólo una fuente muy lucrativa de ingresos a través de las inversiones especulativas y directas, que además se constituyeron en un mecanismo para la expansión del comercio entre centro y periferia, además de la oportunidad de controlar, a través de la inversión productiva en áreas estratégicas, aquellos sectores de las economías subdesarrolladas que funcionarían como complementos de sus propias industrias y procesos productivos.

El control de los mercados periféricos y de las fuentes de abastecimiento de materias primas se constituyó en una necesidad central para todos aquellos

monopolios que quisieran sobrevivir y crecer. La implementación del capitalismo en los países periféricos y su posterior integración al sistema capitalista internacional, responden a este contexto internacional de luchas intercapitalistas por el reparto del mundo y la sustitución de la hegemonía británica en la dirección de la economía mundial:

el proceso de implantación del capitalismo en México, como en América Latina, se realiza, y no por casualidad, una vez que el capitalismo mundial entra en su fase imperialista, determinando un nuevo modo de vinculación entre los países metropolitanos y las áreas “periféricas”. En efecto, desde el momento en que el capital, ahora monopolístico, extiende sus tentáculos en toda la extensión del globo, que el propio desarrollo del capitalismo imperial requiere de una afluencia sin precedentes de materias primas y productos agropecuarios y que la segunda revolución industrial vuelve posible un comercio en escala ampliada al revolucionar los medios de transporte aún en la “periferia”; desde ese momento es natural que tiendan a romperse los límites de los viejos modos de producción en América Latina y se desencadene un proceso de acumulación originaria encaminado a implementar el predominio omnimodo del capital (Cueva, 2002: 66-67).

Un proyecto de tal envergadura necesariamente transita por un camino conflictivo, pues dichas reformas imponen la conformación de un nuevo bloque de poder que supeditará a sus intereses el desarrollo del sistema económico, desplazando a la antigua elite dominante. Pero tales transformaciones siempre abren también, las posibilidades para que surjan movimientos democráticos que planteen verdaderos proyectos de desarrollo nacional; y es justamente el Estado oligárquico el encargado de “*supeditar* a los elementos de poder precapitalista, por la fuerza cuando es menester, y por otro lado aniquilar, *manu militari* casi siempre, a los elementos democráticos burgueses que levantan una alternativa progresiva de desarrollo capitalista.” (Cueva, 2002: 130)

La superestructura estatal oligárquica es el mecanismo por medio del cual el nuevo centro de poder dominante, constituido por la alianza de clases entre la

oligarquía terrateniente, el capital extranjero y la burguesía comercial y usurera, edifica el sistema de producción en función de sus intereses. Es el Estado el que legisla a favor del capital privado otorgándole grandes beneficios como son: la fijación del salario mínimo en niveles que llevan a la pauperización a los trabajadores; el alargamiento de la jornada de trabajo, lo cual se constituye en una herramienta central en un sistema que obtiene sus excedentes fundamentalmente de la superexplotación de los trabajadores; la estipulación sobre la ilegalidad de los movimientos obreros y campesinos que luchan por el mejoramiento de las condiciones de trabajo; el otorgamiento de exenciones fiscales, subsidios, y derechos sobre el uso de los recursos naturales y la eliminación de las restricciones a la libre circulación de mercancías y capitales, entre otros. Las características antidemocráticas de este orden económico, son las que le impregnan el carácter represivo y antidemocrático al Estado liberal-oligárquico, pues este sistema necesariamente deberá ser resguardado por medio del uso de la violencia “legítima” que ejerce el Estado.

La matriz económica del modelo liberal-oligárquico

Las piezas angulares de la economía porfirista son la inversión extranjera y el sector agrominero-exportador, el cual se consolida como el eje central de acumulación. El hecho de que toda nuestra economía dependa del crecimiento de las exportaciones, que fundamentalmente son impulsadas por los flujos de inversiones extranjeras, determina la fragilidad del sistema para resistir las fluctuaciones en la demanda de los países industriales sobre las materias primas. Aunado a este factor, debemos considerar las pérdidas que implican para nuestro país los términos de intercambio desiguales que imperan en el comercio internacional de materias primas por manufacturas, y la cuantiosa salida de excedentes que genera el predominio de la inversión extranjera sobre la nacional. Todos estos elementos estructurarán la dependencia de nuestra economía hacia el

comportamiento de las economías industrializadas, principalmente bajo Estados Unidos que para esta época ya se consolida como el principal consumidor de nuestras exportaciones y el más importante inversionista en el país (Leal, 1972: 84).

El proceso de acumulación originaria, al permitir la concentración de una gran proporción de tierras en manos de la oligarquía terrateniente¹ y la conformación de una importante oferta de mano de obra que trabajaría en las haciendas y plantaciones (tanto como en las nuevas fábricas) se constituyó, junto con la renovación de las inversiones extranjeras, en el principal impulso para el crecimiento y desarrollo de las haciendas y plantaciones orientadas a la producción para la exportación.

Durante sus primeros años de gobierno, Porfirio Díaz se dedicó a consolidar las bases para el despegue económico del modelo agro-exportador:

Primero renegoció la deuda externa. Luego introdujo un nuevo código comercial (1884) que empezó por eliminar los aranceles proteccionistas y expandir el sistema bancario. Entre 1887 y 1892, introdujo nuevos códigos de minería que otorgaban al capital privado derechos sobre el subsuelo. La eliminación de las tasas de mercado locales [alcabalas], que habían favorecido a las oligarquías regionales facilitó el crecimiento y unificación del mercado doméstico, así como la centralización del poder económico y político en la Ciudad de México [...] La construcción de unos 19 000 km de vías férreas redujo el costo del transporte en más de 15 veces para 1900. La red ferroviaria conectó los mercados regionales y ayudó a consolidar un mercado doméstico nacional, (...) poseída por el capital extranjero, vinculaba las ricas áreas mineras del norte y centro de México con los importantes puertos del Golfo, las ciudades costeras de Texas y centros industriales. Esto facilitó la exportación de materias primas y fuerza laboral. (Cocroft, 2001: 108-109)

Los resultados de estas políticas económicas fueron, para todo el periodo del porfiriato:

¹ se calcula que simplemente entre 1861 y 1863 se trasladó a propietarios privados, el 60% de la propiedad eclesiástica y entre el 12 y 15% de la riqueza nacional; para el periodo final del porfiriato, este porcentaje había ascendido al 25%; y del total de todas las tierras expropiadas, una tercera parte se otorgó como pago a las compañías deslindadoras –aproximadamente el 10% de la extensión del país-, dentro de las cuales trabajaban principalmente extranjeros (Sergio de la Peña, 1975: 190)

- Crecimiento anual
 - exportaciones: 6.1% en promedio
 - importaciones: 4.7%
 - producción agrícola: 3.9%
 - industria de la transformación: 3.1%
- Amplitud del comercio interior. Crecimiento anual:
 - consumo de materias primas: 5.7%
 - consumo de minerales entre 1904/10, principalmente de carbón y petróleo: 50%
 - circulación monetaria 7.7%
 - crédito bancario: 14.6%

(Cocroft, 2001; Cosio, 1965 y Leal, 1972)

La siguiente serie de cuadros nos permite observar de una forma más detallada el comportamiento de la economía a lo largo del porfiriato:

Cuadro 1.1

Producto interno bruto por sectores, 1895-1910 (millones de pesos de 1950)										
Año	Total	Agricultura	Ganadería	Minería	Petróleo	Manufacturas	Electricidad	Gobierno	Comercio	Otros
1895	6 483	1 382	1 251	438	-	890	2	156	1 170	1 194
1896	6 906	1 471	1 268	449	-	1 034	3	154	1 291	1 237
1897	7 512	1 745	1 288	493	-	1 109	3	176	1 381	1 317
1898	7 676	1 694	1 305	540	-	1 121	3	198	1 436	1 379
1899	8 175	1 773	1 329	565	-	1 273	4	201	1 599	1 431
1900	8 250	1 632	1 335	550	-	1 360	5	194	1 697	1 477
1901	9 019	1 740	1 361	644	-	1 594	6	202	1 902	1 570
1902	8 584	1 766	1 361	704	1	1 265	7	197	1 752	1 531
1903	9 287	1 642	1 419	758	1	1 522	9	216	2 037	1 638
1904	9 688	1 718	1 511	784	1	1 573	11	236	2 083	1 771
1905	10 016	1 789	1 497	862	2	1 628	13	198	2 186	1 841
1906	10 292	1 828	1 470	840	3	1 702	15	219	2 310	1 905
1907	10 624	1 713	1 479	872	8	1 756	17	250	2 560	1 969
1908	10 904	2 387	1 486	922	12	1 678	20	257	2 232	1 920
1909	11 389	2 442	1 495	977	24	1 837	22	242	2 358	1 992
1910	11 650	2 609	1 501	1 039	33	1 836	26	220	2 377	2 009

Fuente: Peña, 1975: 242

Cuadro 1.2

México: Comercio exterior 1888/89 -1910/11 según origen y destino					
(millones de pesos y porcentaje)					
Países	Exportación por destino		Importación por origen		Saldo de México (valor)
	Valor	%	Valor	%	
Estados Unidos	2 601.3	74.2	1 579.7	55.4	1 021.6
Europa	831.8	23.7	1 217.7	42.7	- 358.9
Inglaterra	420.7	12.0	391.7	13.7	29.0
Alemania	176.3	5.0	308.5	10.8	- 132.2
Francia	119.1	3.4	281.5	9.9	- 162.4
Otros	115.7	5.3	236.0	8.3	- 120.3
Otros	73.9	2.1	52.3	1.8	21.6
TOTAL	3 507.0	100.0	2 489.7	100.0	657.3

Fuente: Sergio del a Peña, 1975: 173

Cuadro 1.3

Composición y aumento de los precios de las importaciones		
(porcentajes)		
	1877/78	1910/11
Bienes de consumo	75%	43%
Bienes de producción	43%	57%

Los precios de las importaciones aumentaron a lo largo del periodo en un 51%

Fuente: elaboración propia con datos de Cosío Villegas, 1965: 638

Cuadro 1.4

Composición y aumento de los precios de las exportaciones (porcentajes)				Porcentajes de las principales exportaciones que absorbía EEUU
	1877-78	1893-94	1910-11	
Plata	61.0		33.0	Metales preciosos 80 90 66 66 80 99 90 66 90 66
Oro	4.0		18.0	
Henequén	16.8	27.8	18.6	
Café	13.7	19.0	5.8	
Maderas finas	12.5	3.1	2.2	
Palo de tinte	9.5	3.3	0.4	
Pieles de res	8.0	3.1	4.2	
Vainilla	3.7	3.3	3.2	
Pieles de chivo	3.1	5.0	2.2	
Ixtle	3.1	2.1	2.0	
Azúcar	2.8	0.2	0.6	
Cobre	----	9.0	12.5	
Tabaco en rama	----	3.1	0.6	
Raíz de zacatón	----	2.4	1.2	
Chicle	----	1.2	1.6	
Garbanzo	----	0.7	2.2	
Mineral de cobre	----	0.2	5.6	
Ganado vacuno	0.3	0.2	3.6	
Caucho	0.3	0.2	9.9	
Plomo	----	----	5.3	
Antimonio	----	----	1.4	
Petróleo	----	----	0.2	
Los precios de las exportaciones aumentaron a lo largo del periodo en un 28.7%				
Fuente: Cosío Villegas, 1965				

Cuadro 1.5

Tasas anuales de crecimiento de la producción agrícola			
(porcentajes)			
	1892/99	1899/1907	1892/1907
Producción agrícola	6.1	1.9	3.9
Para exportación	4.6	5.0	4.8
Para uso interno	6.5	1.3	3.7
Alimenticios	5.9	0.1	3.3
Materias primas	4.1	6.5	5.6

Fuente: Peña, 1975: 200

Cuadro 1.6

Tasas anuales de crecimiento en la industria de transformación				
(porcentajes)				
	1877/92	1892/1906	1906/10	1877/1910
TOTAL	1.3	6.2	-0.6	3.1
Textiles	2.7	9.0	-5.0	4.4
Azúcar y derivados	1.3	3.5	1.6	2.3
Tabacalera	-0.6	4.8	-2.1	1.5

Fuente: Peña, 1975: 210

Sin embargo, este impresionante y constante crecimiento económico (disminuido en la industria de transformación en los años de 1906 a 1910) se sustentó, en gran medida, en la sobreexplotación de la mano de obra, lo cual implicó una notable reducción de los niveles de vida de la población. Había mencionado con anterioridad que una de las características fundamentales del capitalismo oligárquico consistía en la sustitución del uso de tecnología en los procesos productivos, por el redoblamiento de la explotación de la mano de obra que implicaba el alargamiento de la jornada de trabajo y el congelamiento de los salarios, este caso se presentaba fundamentalmente en las haciendas y plantaciones; también sucedía, principalmente en las áreas extractivas y las fábricas, que los empresarios combinaban el uso de tecnología avanzada con la

sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Esta tendencia se reflejó en la caída de los salarios mínimos reales, como podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.7

Tasas anuales de crecimiento del salario mínimo real por actividades 1877-1911				
(porcentajes)				
	1877/92	1892/98	1898/1911	1877/1911
General	-1.0	5.7	-1.9	-0.2
Agricultura	-1.3	16.1	-2.5	-0.5
Industria	-1.5	12.0	-2.5	0.3
Minería	-0.5	8.1	3.3	2.5
Sector público	-0.5	4.6	-2.1	-0.2
Fuerzas armadas	-3.5	7.1	-2.9	-1.5

Fuente: Peña, 217

También existen otros índices que nos permiten observar las condiciones sociales imperantes en el régimen de Díaz: para el periodo de 1910/11: de una población total de 15 160 000 de personas, siendo el 75.8% rural, sólo medio millón poseía tierras, mientras el 96% de las familias rurales carecían totalmente de ellas. En todo el país existían tan sólo 840 grandes hacendados, y de toda la superficie de México, los extranjeros poseían entre el 14 y 20%. Mientras tanto, el analfabetismo abarcaba al 84% de la población (Cocroft, 2001: 104 y Leal, 1972: 122).

La política de inversiones extranjeras

Desde los primeros años del gobierno de Díaz, las inversiones extranjeras se constituyeron en la principal fuente de capitalización de la economía nacional. Esta tendencia a depender permanentemente del financiamiento externo está determinada por dos hechos históricos: uno de ellos, es lo que Cueva ha denominado como el proceso de desacumulación originaria, que no es otra cosa que la perpetuación en el tiempo de la salida de excedentes de la región: “el

excedente económico producido en estas áreas no llegaba a transformarse realmente en capital en el interior de ellas [...] sino que fluía hacia el exterior para convertirse, allí sí, en capital” (Cueva, 2002: 13). De esta manera la salida de riquezas de la región se ha constituido en una importante fuente de capitalización de las economías industriales, que una vez que han acumulado cuantiosos excedentes de capital requieren exportarlos para seguir haciéndolos productivos, y fueron nuestros países los principales receptores de estos “excedentes provenientes de los países desarrollados”. El segundo hecho tiene que ver con las características propias del desarrollo de nuestras burguesías y oligarquías:

La burguesía nace aquí confundida y entrelazada en su origen y su estructura con la aristocracia terrateniente, y este hecho no deja de repercutir a su turno sobre el desarrollo económico, aunque sólo fuese porque en este caso “el capitalista, o mejor el propietario criollo, tiene el concepto de la renta antes que el de la producción [...] En una economía agraria integrada en el mercado internacional [...] las rentas de los propietarios terratenientes, que se elevan en la fase de prosperidad, no se invierten sino que se gastan (y en gran parte en bienes de importación), (Cueva, 2002: 86).

En conjunto, estas representan las principales causas de la falta de capitales internos.

Los objetivos de la política de inversiones resultan evidentes en la forma en que se distribuyeron los capitales por sectores: aquellos sectores destinados a satisfacer la demanda del mercado interno recibieron exclusivamente inversiones nacionales; el sector agrario se sustentó en inversiones mixtas, nacionales y extranjeras. Los sectores estratégicos como el petróleo, la minería, los transportes, la banca y las principales ramas industriales, fueron prácticamente controladas por el capital extranjero. Este esquema de inversiones determinó nuestra inserción a la economía internacional como economías agro-exportadoras complementarias de los centros industriales. De esta manera, la producción nacional se determinaba en función de las materias primas que éstos demandaban, lo que se reflejaba en el

hecho de que una gran proporción de nuestra producción se destinaba a las exportaciones; mientras que el papel de los sectores estratégicos como la banca, los transportes, el comercio y los servicios y la industria, al ser controlados por los extranjeros, se convirtió en herramienta para la articulación de las actividades de exportación e importación de mercancías:

esta presencia del capital imperialista en nuestro desarrollo implica por lo menos tres efectos negativos. El primero y más obvio consiste en la desnacionalización de la economía latinoamericana, con todas las derivaciones, incluso políticas, que ello supone. El segundo radica en el hecho de que tales inversiones constituyen un elemento más de deformación del aparato productivo local, puesto que se ubican, como es natural, en puntos estratégicos para el desarrollo de las economías metropolitanas y no en los que más interesarían para un desarrollo relativamente cohesionado de los países “anfitriones”. Y el tercero, en que tales inversiones son el vehículo más expedito para la succión de excedente económico [...] el capital monopólico obtiene sustanciosas superganancias que, al ser repatriadas, no hacen más que perpetuar la inicial escasez de capital local. (Cueva, 2002: 98)

Para 1911 los capitales extranjeros controlaban los puntos nodales de la economía nacional: eran dueños de las altas finanzas, las instituciones de crédito, las plantas de energía eléctrica, los sistemas de transporte, los telégrafos, las minas y el petróleo. Controlaban cerca del 80% del capital conjunto de las 170 empresas más importantes de México (Leal, 1975: 106), y poseían la mayor parte de los ochenta más importantes establecimientos comerciales e industriales -23 pertenecían a Gran Bretaña, 20 a Estados Unidos, 16 a Francia, 6 eran mexicanos y 16 tenían participación mixta- (Cocroft, 2001: 108).

El predominio de Estados Unidos

En el último cuarto del siglo XIX la supremacía económica de los Estados Unidos como potencia hemisférica se concretaba definitivamente. La producción interna y la acumulación de capital desbordaban las necesidades nacionales, por lo que la búsqueda de nuevos mercados para colocar sus excedentes de capital y manufacturas, y de los cuales extraer materias primas, se convertía en un interés de primer orden.

Comenzaba la segunda fase de aplicación de la Doctrina Monroe.² El expansionismo estadounidense se emprendería, de forma simultánea, a través de la conquista pacífica, vía inversión de capitales, y de la conquista territorial. Los mecanismos diplomáticos se complementarían con la guerra para extender los mercados, las rutas comerciales y mantener el control sobre ellos. La Diplomacia del Dólar y la Política del Gran Garrote se alternarían dependiendo de las condiciones nacionales de cada país que sería anexado a la órbita de influencia de los Estados Unidos.

En este marco, el año de 1889 se cerraba para el continente americano con las jornadas del panamericanismo: “Más que de una abstracta unidad hemisférica, la agenda de las deliberaciones gira alrededor de las relaciones comerciales, las regulaciones aduanales, la navegación, las comunicaciones, las patentes, la codificación del derecho internacional o la moneda común. La *business diplomacy* declara así (...) la diplomacia auténtica de los intereses económicos.” (Orozco, 1992: 9-10) Simultáneamente al desarrollo de esta política diplomática, Estados Unidos, a través del uso de la fuerza, consolidaría durante los siguientes 30 años su dominio de lo que Cantú denominó como el mediterráneo americano:

² La primera etapa de la Doctrina Monroe, de acuerdo con García Cantú, correspondió al proceso de acumulación originaria, cuya parte más importante fue el expansionismo territorial para concretar sus fronteras geográficas, periodo en el que México perdió más de la mitad de su territorio –p.230-

El mediterráneo americano había empezado a cobrar realidad en la guerra contra España en 1898. Cuba fue el primer botín. Por el Tratado de París, los Estados Unidos se apropiaron de Hawaii, Guam, Filipinas y las Islas Wake. Puerto Rico fue invadido ese mismo año. En la imaginación de los norteamericanos 1898 es la fecha significativa de que había, más allá de sus fronteras, un imperio. La compra de Alaska en 1867 y los 2 263 866 km² arrebatados a México en 1848, más los 109 674 km² vendidos después por Santa Anna, no eran, como los territorios sometidos a partir de 1898, el ejemplo irrefutable de su “destino manifiesto”. En 1902 Cuba es obligada a firmar la Enmienda Platt; en 1903, se apoderan de Panamá; en 1905 los marinos desembarcan en Haití; en 1905 ocupan Santo Domingo; en 1907 los delegados de cinco repúblicas centroamericanas firman ocho convenios en Washington, en cuyas cláusulas las cinco pierden su soberanía; en 1917 completan el mediterráneo con la compra de las Islas Vírgenes a Dinamarca.” (García Cantú, 1974: 230)

México, históricamente se ha definido como una zona estratégica para los intereses de Estados Unidos, tanto por su vecindad geográfica como por sus innumerables recursos naturales, algunos de ellos de valor estratégico para la industria moderna, como el caso del petróleo y otros minerales.

Las condiciones políticas internas de México en este periodo, que ya hemos analizado, permitieron emprender la conquista pacífica en alianza con la burguesía y la oligarquía nacional, aunque las amenazas de invasión militar y las intervenciones directas en los asuntos del país serían recurrentes.

Desde finales del siglo XIX México se colocó como la primera zona de inversión estadounidense en todo el mundo: ya en 1897 absorbíamos el 23% -202 200 000 de dólares- de su inversión total, y para 1911 este porcentaje ascendió al 45% -1 100 mdd- (Leal, 1975: 139 y Cosío, 1965: 1167). El primer paso para consolidar la integración de la economía mexicana a la estadounidense fue la construcción de infraestructura ferroviaria que conectara los principales centros productivos, fundamentalmente mineros, con los puertos y la frontera norte, con el objetivo de reducir considerablemente los costos de transporte de las exportaciones y las importaciones. A partir de la expansión del ferrocarril, Estados Unidos pudo

dominar otros sectores estratégicos, fundamentalmente la minería y la metalurgia. Los resultados de esta estrategia de inversión fueron el estrechamiento de nuestro comercio exterior con Estados Unidos: en 1891 absorbía el 53% del total de nuestras exportaciones, y para 1911 el 76%; mientras que nuestras importaciones provenientes de ese país se incrementaron, en ese mismo periodo, del 26% al 56% (Cosío, 1965). Nuestra economía se convertía en uno de los eslabones de la cadena productiva de los Estados Unidos.

Los primeros años de la industria petrolera en México: de la Ley del Petróleo de 1901 a la Constitución de 1917

En este contexto de dominio del capital extranjero sobre las áreas estratégicas de la economía nacional, se descubre a principios del siglo XX la existencia de importantes yacimientos de petróleo en nuestro país. Es un periodo en el que la proliferación del motor de combustión interna anuncia la futura predominancia de este energético en la industria moderna. Los dos principales inversionistas, Estados Unidos y Gran Bretaña, comenzarán una carrera por descubrir y dominar los principales campos petroleros del país; por su parte, el Estado mexicano se encargará de construir las bases legales para “legitimar” la explotación de los hidrocarburos por manos extranjeras.

La importancia de estudiar con detenimiento los primeros diez años de la industria petrolera, a pesar de los limitados niveles de producción, radica en el hecho de que es en este periodo cuando se definen las bases sobre las que se estructurará la explotación petrolera durante sus primeros 37 años. Ni la Revolución, que generó a la legislación del artículo 27, ni los primeros gobiernos posrevolucionarios, podrán eliminar la estructura de dominio y explotación de nuestra riqueza petrolera por parte de las dos grandes potencias. Será hasta la expropiación petrolera en 1938 cuando la nación logre recuperar la soberanía sobre

sus hidrocarburos, que para ese momento ya se han constituido como la principal fuente de energía de la industria moderna.

La legislación petrolera

El descubrimiento en 1901 de importantes yacimientos petroleros en la zona del Istmo de Tehuantepec por parte de Pearson (un importante contratista inglés que estaba construyendo el ferrocarril que atravesaría el Istmo), impulsó al gobierno mexicano a legislar, por primera vez en la historia del país, una ley particular sobre la exploración y explotación del petróleo. Hasta este momento, cualquier referencia a la propiedad o explotación de los “bitúmenes de la tierra” estaba englobada en la **Ley Minera de 1892**, en la cual se concedía al dueño del suelo el derecho de explotar el subsuelo “libremente sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes: los combustibles minerales, los aceites y aguas minerales. [...] La producción minera legalmente adquirida, y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a esta ley será irrevocable y perpetua.” (Alemán, 1977). Posteriormente, la **Ley del petróleo del 24 de diciembre de 1901**, otorga beneficios al capital privado para la explotación del petróleo y gas, los cuales son inmensos, aquí destacamos los siguientes:

a) serán libres de todo impuesto: la exportación de los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de la explotación; la importación, por una sola vez, de las máquinas para refinar petróleo o gas y para elaborar toda clase de productos que tengan por base el petróleo crudo; las tuberías necesarias para estas industrias, así como los accesorios para estas tuberías, bombas, tanques o barriles, gasómetros y materiales para los edificios destinados a la explotación; el capital invertido en la industria durante los primeros diez años, exclusivamente pagará el impuesto del timbre;

b) los concesionarios tendrán el derecho de comprar los terrenos nacionales necesarios para el establecimiento de sus maquinarias y oficinas al precio de tarifa de los terrenos baldíos; cuando se trate de terrenos de propiedad particular, los concesionarios tendrán el derecho de expropiar a dichos particulares; las empresas tendrán, además, el derecho de establecer tuberías para conducir los productos de la explotación por los terrenos de propiedad particular que sean necesarios. cuyos rasgos esenciales ya fueron expuestos en la introducción de esta primera parte del capítulo, recogerá y ampliará el espíritu de la ley minera sobre las concesiones a los particulares para la explotación del subsuelo. No existía ninguna legislación que controlara las formas de explotación y producción, ni siquiera en lo referente a las relaciones entre trabajadores y patronos o a los precios de los productos petroleros en el mercado interno; las empresas eran absolutamente libres de explotar bajo sus necesidades, métodos e intereses los yacimientos petroleros, lo cual devino en un gran abuso permanente por parte de los petroleros, no sólo en lo que se refiere al inmenso desperdicio de nuestros recursos energéticos que se produjo por la inexperiencia de las empresas para controlar los flujos de los hidrocarburos, sino también en otros casos como: los despojos a los campesinos de sus tierras, que en muchos casos implicó su asesinato; el establecimiento de relaciones obrero-patronales en las cuales los obreros no poseían ningún tipo de derecho laboral; la venta de los productos petroleros en el mercado interno a precios mucho más altos que los precios internacionales; entre muchos otros. Estos casos nos permiten visualizar las condiciones en las que se desarrolló la industria petrolera bajo el dominio del capital extranjero. El papel del Estado se limitaba a otorgar estos beneficios a los capitalistas extranjeros y a resguardar el “orden social” para que prosperaran estas industrias.

Pero los beneficios no se limitaron a los otorgados en 1901; en 1909 con las modificaciones a la Ley Minera de 1892, se otorgó el carácter de derecho de propiedad a las concesiones que se habían otorgado en la Ley del Petróleo de 1901. La **Ley Minera del 25 de noviembre de 1909** disponía lo siguiente: “Son de propiedad

exclusiva del dueño del suelo: I Los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades; y II Los criaderos o depósitos de materias bituminosas.”

Con la promulgación de esta nueva ley Porfirio Díaz clausuraba la dirección del Estado en la conformación de la industria petrolera nacional. El legado que dejaba Díaz a los posteriores gobiernos revolucionarios sería una economía absolutamente dominada por el capital extranjero, el cual lucharía hasta las últimas consecuencias por impedir cualquier reforma que vulnerara su dominio sobre nuestro país.

En el caso particular del petróleo, cada uno de los gobiernos que se sucederían en el poder durante el conflicto armado, fracasarían en su intento por imponer a la industria petrolera cualquier tipo de impuesto o reglamentación sobre la producción. El primero en enfrentarse a las empresas petroleras fue Madero, quien el 3 de junio de 1912 decretó un “Impuesto Especial del Timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, a razón de veinte centavos por tonelada”; posteriormente, el 11 de julio de ese mismo año, ante el desconocimiento total de cuáles eran las empresas petroleras que operaban en México, cuánto producían y cuánto ganaban, dispuso la obligación a las compañías petroleras de registrarse y declarar el valor y la composición de sus propiedades. La respuesta conjunta de los petroleros fue una rotunda negativa a cumplir con estos decretos, e incluso está documentada la intervención directa del gobierno de los Estados Unidos a través de su embajador en México, Wilson, en la organización y financiamiento del derrocamiento y asesinato de Madero el 23 de febrero de 1913 y en la toma de poder de Huerta.

El permanente intervencionismo del gobierno estadounidense en “defensa de sus intereses nacionales” durante el transcurso de la Revolución Mexicana, que llegó a concretarse con la invasión a Veracruz en 1914, generó una situación de enfrentamiento directo con los gobiernos mexicanos. Particularmente se desarrollaría un conflicto con las empresas petroleras, que no solamente se

negaban rotundamente a someterse a las disposiciones de los gobiernos mexicanos, sino que además se atrevieron a cercar y aislar toda la zona petrolera, desde Papantla al sur y la Huasteca Potosina al oeste hasta el río Pánuco al norte, a través de una fuerza armada encabezada por el general Peláez, que se mantuvo desde el 10 de noviembre de 1914 hasta el 20 de mayo de 1920, y que permitió que la producción petrolera, estratégica durante el transcurso de la Primera Guerra Mundial, no fuese interrumpida. Este comportamiento indispuso a todos los gobiernos revolucionarios contra los petroleros. El clímax de este enfrentamiento será la promulgación del artículo 27 de la Constitución de 1917.

El Artículo 27º constitucional

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas [ubicadas en territorio nacional incluyendo las de los mares territoriales] [...]

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes

mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

1. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, las protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas [...]

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

El objetivo central de este artículo es recuperar para la nación la propiedad de la tierra, el subsuelo y el agua ubicada dentro del territorio nacional, y a partir

de esto, regular la propiedad privada en función del interés nacional. Partiendo de este precepto, destacan por su enfoque social y antiimperialista aquellas disposiciones que establecen la nulificación de las operaciones de deslinde, disposiciones y concesiones que hayan privado de sus tierras a los pueblos originarios, y la restitución de dichas tierras a sus antiguos propietarios; la revisión de todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de los recursos naturales en detrimento del interés público; y la obligación de los propietarios extranjeros de regirse bajo las mismas normas que los propietarios mexicanos, particularmente en lo que se refiere a la imposibilidad de invocar la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder en beneficio de la nación, los bienes adquiridos.

De forma particular, considerando la importancia del petróleo y los minerales para la economía nacional, este artículo elimina la propiedad privada de estos recursos naturales, sustituyendo los derechos adquiridos por los particulares en la Ley Minera de 1909 por concesiones de explotación otorgadas por el gobierno federal.

El carácter retroactivo de estas disposiciones constituía una gran amenaza a los beneficios que las antiguas legislaciones mexicanas le habían otorgado al capital extranjero. Este hecho generó una respuesta inmediata por parte de las compañías y los gobiernos extranjeros. Las presiones para que se eliminara este artículo, o por lo menos se asegurara su no retroactividad, abarcaron medidas tanto de carácter diplomático y económico, como de intervención directa del servicio de inteligencia, particularmente del gobierno estadounidense a través de su embajada en nuestro país, y por supuesto de sabotaje político por parte de las empresas.

La confrontación entre el gobierno mexicano y el capital extranjero limitó considerablemente la capacidad de aplicar este artículo. Durante el periodo que abarca desde la promulgación de la Constitución Mexicana hasta el asesinato de Carranza el 21 de marzo de 1920, el gobierno mexicano va a expedir cinco decretos

reguladores de la propiedad de las compañías petroleras y de la actividad de explotación de hidrocarburos: el 13 de abril de 1917 se establece un impuesto especial del Timbre sobre el petróleo, gas y derivados de un 10% por tonelada neta sobre su valor. El 19 de febrero de 1918 se establece un impuesto sobre los terrenos petrolíferos y sobre los contratos petroleros celebrados con anterioridad, que será fijado de acuerdo con las rentas y la producción que las empresas deberán registrar; también decreta la obligación de las compañías petroleras de regular sus títulos de escrituración. El 8 de julio de 1918 se hace una revisión del artículo 14 del decreto anterior, en el cual se reconocía el derecho de propiedad que poseían las compañías, para reducir los títulos de propiedad a concesiones. Finalmente, en los decretos del 8 agosto de 1918 y del 12 de marzo de 1920, se establecen ciertas regulaciones a las que deben sujetarse las concesiones para explotar los hidrocarburos.

Ninguno de los decretos fue acatado por las compañías petroleras, las cuales se negaron rotundamente a cumplir siquiera con las disposiciones más elementales como el pago de impuestos y la regulación de los títulos de propiedad. Ante esta negativa el gobierno radicalizó su posición hasta decretar la reducción de los títulos de propiedad a concesiones, sin embargo las compañías petroleras, de forma directa y a través de sus respectivos gobiernos, siguieron presionando por la no retroactividad del artículo 27°. Esta situación se resolvería a favor de las empresas hasta 1923 durante el gobierno de Obregón, quien a cambio del reconocimiento internacional de su gobierno llegaría a una serie de acuerdos con los Estados Unidos, plasmados en los **Acuerdos de Bucareli**. En estos Acuerdos queda establecida la no retroactividad del artículo 27°: a) todos los derechos de propiedad privada adquiridos antes del 1° de mayo de 1917 serán respetados y protegidos. b) El párrafo IV del artículo 27° no es retroactivo respecto de todas las personas que hayan ejecutado, con anterioridad a la promulgación del a Constitución, algún acto positivo. Y c) El gobierno de los Estados Unidos reservará

todos los derechos de sus ciudadanos respecto al subsuelo bajo la superficie de tierras poseídas en México con arreglo a las leyes anteriores a 1917.

Durante el gobierno de Calles se intentará nuevamente regular la situación de la industria petrolera. En 1925 se desarrolla un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 27º en el ramo del petróleo, en el cual se ratifica el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos, y la confirmación mediante concesiones, con una extensión de 50 años, de los derechos sobre la explotación del petróleo y sus derivados. Nuevamente, ante las presiones del gobierno estadounidense se modifican los términos de la Ley y queda establecido que las confirmaciones se otorgarían sin limitación de tiempo a los superficiarios, y por el de la vigencia de los contratos a los arrendatarios, también se eliminó la amenaza de quitar las concesiones.

El artículo 27º no sería puesto en práctica hasta 1938 cuando Cárdenas nacionaliza la industria del petróleo. Los primeros gobiernos posrevolucionarios cederían ante las presiones de los gobiernos extranjeros y de las empresas petroleras, en parte porque el régimen revolucionario apenas ha iniciado un proceso de consolidación en el gobierno y aún no es lo suficientemente fuerte para confrontar al imperialismo, y en parte porque la nueva elite en el poder no ha identificado plenamente sus intereses en un proyecto de nación, la ideología caudillista sigue imperando en ella.

La producción petrolera

La historia comercial del petróleo tiene su origen en Estados Unidos, cuando en 1859 Edwin Drake, trabajador de la Pennsylvania Rock Oil of Connecticut, logra extraer 4 000 litros de petróleo de un pozo ubicado en la provincia de Titusville, Pennsylvania. Un año más tarde, se descubrirían las técnicas para refinar el

petróleo, y desde ese momento las innovaciones tecnológicas que requerirían petróleo se sucederían permanentemente y con ellas la demanda se multiplicaría aceleradamente.

Para 1870 John Rockefeller crea la Standard Oil de Ohio, empresa dedicada a la refinación de petróleo que más tarde ampliará sus actividades a todas las áreas de la industria petrolera, monopolizando la producción, refinación y distribución de crudo en todo el territorio estadounidense. Por su parte, la compañía British-Dutch, que se convertiría en la Royal Dutch-Shell, es creada en 1901, cuando William Knox d'Arcy obtiene del gobierno persa la concesión por 60 años “de todas las exploraciones de petróleo en el país entero por 20 000 libras en metálico; 20 000 acciones de la compañía; 16% de los beneficios netos y una renta anual de 1 800 libras” (Ruíz, 1982: 48-49). Ambas empresas serán los actores principales de la industria petrolera internacional, juntas monopolizarán las principales fuentes de hidrocarburos del mundo, constituyéndose en dos de las empresas más importantes y poderosas del mundo.

En el último cuarto del siglo XIX la producción mundial de petróleo se concentra en Estados Unidos y en Rusia, que para 1889 producen 57.07 y 61.67 millones de barriles anuales respectivamente. Será en los primeros años del siglo XX, particularmente a partir de 1911, cuando la flota británica sustituye el uso del carbón por el de petróleo, que la hegemonía de los hidrocarburos como fuente de energía se concretará, dando paso a la búsqueda acelerada por parte de los imperios de fuentes de aprovisionamiento.

Los siguientes cuadros nos permiten observar la dinámica de rápido crecimiento de la producción mundial de petróleo, el predominio de la producción petrolera estadounidense y la incorporación de nuevos países productores al mercado mundial de energéticos:

Cuadro 1.9

La producción mundial y la producción estadounidense entre 1901 y 1935 (millones de barriles)			
Periodos	Estados Unidos	Mundial	% de EE.UU. en relación con la mundial
1901-05	102	195.5	52.2
1906-10	172.7	299.9	57.6
1911-15	247.7	384.0	64.5
1916-20	362.6	541.7	66.9
1921-25	647.9	942.0	68.7
1926-30	895.4	1 319.2	67.8
1931-35	888.7	1 454.3	61.1

Fuente: Ruíz García, 1982.

Cuadro 1.10

Principales zonas productoras de petróleo entre 1900 y 1915 (miles de barriles anuales)				
	1900	1905	1910	1915
Estados Unidos	63 621	134 717	209 557	281 104
Rusia	75 780	54 960	70 337	68 548
Persia	-----	-----	-----	3 616
Rumania	1 629	4 421	9 724	12 030
Indias Occidentales	2 253	7 850	11 031	11 920

Fuente: Petroleum Facts & Figures 1950. Obtenido de Ruíz García, 1982: 49

Cuadro 1.11

Producción de petróleo en América (millones de barriles anuales)								
	EEUU	Argentina	Venezuela	Canadá	Perú	México	Colombia	Ecuador
1860	0.5							
1870	5.0			0.3				
1880	26.0			0.4				
1890	46.0			0.8				
1900	64.0			1.0	0.3			
1910	210.0			0.3	1.0	4.0		
1920	443.0	2.0	0.5	0.2	3.0	193.0	0.1	
1930	898.0	9.0	137.0	2.0	12.0	40.0	20.0	2.0
19401	353.0	21.0	186.0	9.0	12.0	44.0	26.0	2.0

Fuente: Petroleum Facts and Figures, 1959-61. p. 57

En México, como ya lo apunté, la explotación industrial del petróleo tiene su origen en 1901 con la Ley del Petróleo promulgada por el gobierno de Porfirio Díaz. La producción petrolera nacional, durante este primer periodo de su desarrollo, estará totalmente dominada por el capital británico y estadounidense. En sus primeros años será controlada por la compañía “El Aguila”, fundada por Pearson en 1908, y por “La Mexican Petroleum Company” y “La Huasteca Petroleum”, organizadas en 1907 por Doheny. Posteriormente, tras incrementarse la importancia del petróleo en el escenario internacional, los grandes trusts petroleros ampliarán su monopolio con los yacimientos mexicanos: en 1912 la Royal Dutch Shell adquiere el control de “El Águila”, y en 1925 la Standard Oil compra las acciones de las empresas de Doheny.

Este control monopólico del capital extranjero sobre la industria petrolera nacional va a definir las características de su desarrollo: la explotación de nuestro petróleo estará enfocada a satisfacer exclusivamente las necesidades energéticas de los Estados Unidos y de Gran Bretaña y de las industrias y actividades económicas

que éstos dominan en nuestro país; este hecho se refleja fundamentalmente en los niveles de producción y exportación.

En el siguiente cuadro podemos observar el desarrollo de la producción petrolera nacional. Las fuertes fluctuaciones que identificamos en el transcurso de este periodo son resultado directo de los acontecimientos políticos nacionales e internacionales. En la primera etapa, de 1901 a 1910, la producción es bastante reducida (tan sólo constituyó el 0.4% de la producción mundial), aunque ya se tenía conocimiento sobre la existencia de cuantiosos yacimientos en el país. La segunda etapa, de 1911 a 1921, cuando nuestra producción pasa de 12.55 a 193 millones de barriles, abarca los precedentes y el desarrollo de la Primera Guerra Mundial: el inicio de este segundo periodo coincide totalmente con la sustitución en 1911 del carbón por el petróleo como combustible de la flota británica; un año más tarde la Royal Dutch Shell adquiere el control de “El Águila”; posteriormente, durante el desarrollo del conflicto bélico, México produciría 219 millones de barriles, una cuarta parte de la producción mundial del petróleo y una importante proporción del petróleo que consumirían los Aliados. Finalmente, identificamos una tercera etapa de 1922 a 1937, durante la cual la producción comienza a reducirse de forma considerable hasta caer vertiginosamente a partir de 1926; este devenir de la producción, que afectó fuertemente los ingresos del gobierno por concepto de impuestos a la exportación, tiene tres orígenes: por una parte, es la política de castigo que los trusts petroleros utilizaron para confrontar a los gobiernos posrevolucionarios ante su intento por regular la industria petrolera; también responde a los descubrimientos petroleros realizados en Venezuela que permitieron mantener los yacimientos mexicanos como reservas; y a partir de 1929, influye de manera fundamental el desarrollo de la crisis internacional.

Cuadro 1.12

Producción de petróleo en México, 1901 a 1937			
Años	Producción	Años	Producción
1901	10 345	1919	87 072 954
1902	40 200	1920	157 068 678
1903	75 375	1921	193 397 587
1904	125 625	1922	182 278 457
1905	251 250	1923	149 584 856
1906	502 500	1924	139 678 294
1907	1 055 000	1925	90 420 973
1908	3 932 900	1926	64 121 142
1909	2 713 500	1927	50 150 610
1910	3 634 080	1928	44 687 887
1911	12 552 798	1929	39 529 901
1912	16 558 215	1930	33 038 853
1913	25 692 291	1931	32 805 496
1914	26 235 403	1932	34 000 830
1915	32 910 508	1933	38 171 946
1916	40 545 712	1934	40 240 563
1917	55 292 770	1935	41 027 915
1918	63 828 326	1936	46 906 605
		TOTAL	1 865 605 045

Fuente: Lorenzo Meyer, 1968: 21

En lo que respecta a la exportación petrolera y al consumo interno, en los primeros dos periodos se exporta en promedio el 85% de la producción total, y el resto es consumido en el país casi exclusivamente por las mismas empresas extranjeras y por los ferrocarriles. Estas proporciones se modifican a partir de 1929, cuando debido a la crisis económica internacional nuestras exportaciones se reducen considerablemente -de exportar el 79% en 1928 exportamos el 59.5% en 1929- y el consumo interno de petróleo en términos relativos se incrementa hasta abarcar casi el 40% de la producción total para 1937. La reducción considerable de la producción nacional de petróleo a partir de 1926 implica que aunque la proporción en porcentaje de nuestro consumo interno aumente, es menor o similar que el consumo en los años anteriores cuando producíamos una mayor cantidad de hidrocarburos.

Podemos concluir que en esta primera etapa de la industria petrolera, su desarrollo está condicionado enteramente por la estructura de una economía dependiente sustentada en el modelo exportador. La explotación petrolera no responde a las necesidades energéticas nacionales, sino que está supeditada a los intereses de los países capitalistas industrializados, que a través del monopolio que ejercen las grandes compañías transnacionales logran estructurar redes de explotación y saqueo de nuestros recursos naturales y nuestra mano de obra.

LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA ELIMINACIÓN DEL ESTADO LIBERAL-OLIGÁRQUICO

La última década del gobierno de Díaz se caracterizó por ser un periodo de crisis económica y política cuya profundidad limitaría la posibilidad de superarla dentro de los marcos del Estado oligárquico.

La crisis del modelo oligárquico fue determinada por factores exógenos y endógenos que se entrelazan y delimitan en el transcurrir de los acontecimientos políticos que devendrán en el inicio de la Revolución Mexicana en 1910, movimiento armado que destruirá las bases del sistema oligárquico para dar paso a la consolidación de nuevas alianzas económicas que estructurarán un nuevo tipo de Estado.

Dentro de los factores exógenos debemos considerar las dos crisis económicas internacionales que se registran en 1900/01 y 1906/07. Considerando que el sistema agro-exportador está totalmente supeditado, por sus características propias, a las fluctuaciones del sistema internacional y particularmente a la demanda internacional de materias primas, cualquier cambio internacional repercute directamente en nuestra economía, y precisamente fueron estos cambios en la economía mundial los que determinaron el agotamiento del modelo agro-exportador y consecuentemente la posterior desestructuración del Estado liberal-oligárquico:

La depresión internacional de 1900-1901 puso fin a la época dorada de las exportaciones. El comercio mundial cambió por aquellos años en su composición y en su dinámica. En 1905 se reajustó la política monetaria para buscar la estabilidad mediante su vinculación al patrón oro. Con ello se terminó con el proteccionismo *de facto* que había prevalecido durante los anteriores treinta años, por la constante depreciación de la plata. Este reajuste hizo que la estrategia de industrialización que una fracción de la burguesía mexicana –la *científica*– estableció hacia finales del porfirismo se colocara en una situación incierta, y que se desvanecieran las ventajas monopolistas de que disfrutaban los hacendados que producían para el mercado

doméstico. La crisis internacional de 1906-1907 repercutió en México en la quiebra de un sinnúmero de pequeños fabricantes, en protestas obreras y en enfrentamientos entre grupos oligárquicos provinciales y grupos financieros capitalinos. En fin, la primera década del siglo presenció el agotamiento del modelo minero-exportador; fórmula que garantizaba los intereses del capital extranjero, de una relativamente débil y muy fraccionada burguesía nativa, y de los grandes hacendados.

Puesto que la dictadura se mostró incapaz de encontrar una salida a la crisis, el bloque dominante comenzó a debilitarse, hasta desintegrarse por completo ante la embestida de la insurrección popular armada (...) que destruyó al Estado liberal-oligárquico (Leal, 1972: 160).

Este enfrentamiento al interior de la elite dominante se presenta entre el sector oligárquico tradicional y la incipiente burguesía industrial nacional. Ambos sectores se han visto fuertemente afectados por la crisis y por la concentración del poder que ha adquirido el capital extranjero. La situación requiere modificar la vía de desarrollo de la economía nacional, el problema consiste en establecer cuál será el nuevo eje de acumulación:

La relación entre este sector (“junker”) y la burguesía industrial (que en muchos casos, y sobre todo en los inicios del proceso, no es más que una prolongación suya) no es por lo tanto una relación preñada del antagonismo que surge de la oposición entre distintos modos de producción, sino, *cuando más*, de la que se desprende de la confrontación entre dos posibles vías de desarrollo del capitalismo. No se trata, en todo caso, de una contradicción general entre el proceso de acumulación capitalista y un conjunto de barreras feudales que estuvieran impidiéndolo; por el contrario, hay que tener presente que el desarrollo del sector primario-exportador es en América Latina la vía más expedita de acumulación de capital, razón por la cual la contradicción que existe entre tal sector y el industrial no se deriva de una necesidad objetiva de abolir aquél, sino que gira en torno a la apropiación del excedente económico que el mismo genera.

Lo cual no quiere decir que la modalidad de desarrollo del sector agro-exportador no cree en determinado momento un “cuello de botella” para la expansión del sector industrial al imponer límites severos a la ampliación del mercado interior, abriendo con ello un

espacio específico de confrontación entre las fracciones agraria e industrial. Pero esta misma confrontación, que en épocas de crisis alcanza el grado máximo de paroxismo, está siempre teñida de ambigüedad, en la medida en que la tendencia expansiva del capital industrial, que en principio lo impulsa a buscar una ampliación del mercado interno, se ve contrarrestada por el temor de desarticular el motor principal y ya establecido de acumulación de capital en general. (Cueva, 2002: 149-150)

Mientras estas contradicciones se reajustan, ambos sectores concretan sus objetivos en un cambio de régimen. La crisis de la reelección de Díaz, que logra contenerse en 1904, pero que se hace inaplazable para 1910, generará un movimiento político en el que predomina una visión reformista-liberal, es decir, se concibe la necesidad de emprender reformas políticas que permitan desplazar del poder a la elite gobernante y retornar a los principios constitucionalistas de 1857, sin modificar sustancialmente el sistema económico. La puerta de entrada para el desarrollo de este movimiento político se abrirá en 1908 como resultado de la entrevista Díaz-Creelman. A partir de este momento se organizará una multitud de “partidos políticos” de entre los cuales surgirá el más importante de ellos: el Partido Nacional Antirreleccionista, encabezado por Madero, (proveniente de una rica familia capitalista del norte del país). La estrategia que le permitió constituirse en una verdadera fuerza política consistió fundamentalmente en tres factores:

1. trascender los límites estrictamente locales y dirigirse, a través de giras “nacionales”, a sectores amplios de la población, particularmente los medios, que hasta este momento, en la mayoría de los casos, habían expresado sus demandas en el ámbito local;

2. limitar sus objetivos políticos al principio de “Sufragio efectivo-no reelección” y al impulso de pequeñas reformas económicas que no se enfrentaran sustancialmente con ningún sector económico importante; y

3. recoger y encauzar las demandas populares, particularmente las de los sectores obrero y campesino, al ámbito democrático, es decir, al proceso meramente electoral. En conjunto, estos tres factores le permitieron congregarse en

su entorno a un movimiento de masas bastante amplio, que se constituyó en una verdadera amenaza para el régimen de Díaz. La respuesta del dictador será el encarcelamiento de Madero junto con otras 5 000 ó 6 000 personas, lo cual implicará cerrar las opciones políticas para llegar a un acuerdo pacífico dentro del bloque dominante.

Paralelamente a este proceso de fractura interna entre los sectores dominantes, las características represivas y antidemocráticas del Estado oligárquico han generado el desarrollo de un movimiento intelectual que se constituirá en el principal precursor ideológico de la Revolución Mexicana. Desde los últimos años del siglo XIX comenzaron a proliferar en distintas entidades del país los círculos liberales, que para 1901 se congregarán en la Confederación de Círculos Liberales. Estos espacios políticos integraron a un grupo bastante heterogéneo de intelectuales críticos surgido de los sectores liberales juaristas, que a través de su publicación *Regeneración* promueven su ideología entre muy diversos sectores sociales a lo largo del territorio nacional. Será con la radicalización de la situación política nacional, que se presenta la disyuntiva entre optar por la vertiente “reformista” o la “radical”, es decir, luchar por las reformas de participación política o por las reformas socio-económicas y del sistema político. La fractura del grupo sería inevitable, y los radicales, de entre los que destacan los hermanos Flores Magón, conformarán en 1905 el verdadero primer partido político nacional: el Partido Liberal Nacional. Será el primer partido que al tener un proyecto económico y político nacional a largo plazo, recoja las principales demandas de los distintos sectores sociales del país, lo que a su vez le permite ser una organización con muchos núcleos en diversas regiones del país. Los puntos esenciales de su estructura ideología y su programa de partido se harán públicos en 1906:

Ese programa llamaba a derribar a la dictadura y a realizar una serie de reformas políticas y sociales: sufragio libre, no reelección

presidencial, supresión de caciques y jefes políticos locales, enseñanza laica, instrucción obligatoria hasta los catorce años y mejores sueldos para los maestros, prescripción de su anterior nacionalidad y adquisición de la ciudadanía mexicana a los extranjeros que adquieran bienes raíces en nuestro país, nacionalización de los bienes del clero puestos a nombre de testaferros, jornada máxima de ocho horas de trabajo, descanso dominical obligatorio, salario mínimo de un peso y mayor en las regiones de más alto costo de vida, reglamentación del trabajo a domicilio y del servicio doméstico, prohibición del trabajo de menores de catorce años, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, anulación de todas las deudas de los peones con los terratenientes y abolición de las tiendas de raya, fundación de un banco agrícola, restitución de los ejidos de los pueblos y distribución de las tierras ociosas entre los campesinos, protección a la raza india. (Gilly, 2000: 76)

Como podemos observar, la mayoría de las demandas que enarbolarán los diversos grupos políticos y sectores sociales que se terminarán enfrentando en la Revolución, y que posteriormente quedarán plasmadas en la Constitución de 1917, están contenidas en este proyecto elaborado por el Partido Liberal Mexicano en 1906. Por esta razón este grupo, que termina siendo desestructurado porque las condiciones nacionales todavía no son las adecuadas para emprender este proyecto y por la fuerte y sistemática represión del régimen a la que se enfrenta, puede ser considerado el precursor ideológico de la Revolución Mexicana.

Simultáneamente al surgimiento y consolidación de este movimiento intelectual se desarrolla el movimiento obrero mexicano. El mismo desarrollo natural del capitalismo en nuestro país implicó la conformación de las diferentes clases sociales que son inherentes al sistema. La proliferación industrial vino acompañada de la organización obrera para luchar por mejorar sus condiciones de trabajo, elevar su nivel de vida y por ampliar sus derechos como ciudadanos. Las condiciones socio-económicas y laborales de los obreros en el régimen porfirista fueron deplorables, todo el peso del crecimiento económico se sostuvo en la pauperización de los sectores trabajadores, situación que llegó al límite al

presentarse las crisis económicas en la primera década del siglo XX. El resultado de esta situación de miseria en la que vivían los obreros, aunada a una represión permanente por parte del gobierno, fue el origen del estallamiento de múltiples huelgas que se extendieron por el país y por diferentes sectores productivos; entre los movimientos más importantes destacan las huelgas de Cananea en 1906, Río Blanco en 1907 y la de los ferrocarrileros en 1908. Es importante resaltar que el movimiento obrero y el Partido Liberal Nacional se respaldaron mutuamente en una lucha en la que compartieron muchos objetivos comunes. Los obreros encontraron a líderes intelectuales en las filas del partido, mientras los movimientos de los trabajadores, al estar en contacto directo con la población más empobrecida, se constituyeron en una base social para el partido, que también influyó en los objetivos políticos de éste.

En el caso del desarrollo del movimiento campesino existen algunas particularidades, la más importante desde mi punto de vista fue su carácter exclusivamente local, impreso por las mismas características del sistema hacendario, que permite mantener aislados a unos campesinos de otros y en caso de que existan manifestaciones o insurrecciones, éstas son reprimidas de inmediato por las mismas fuerzas de seguridad de las haciendas, lo que determina que cualquier movimiento se aniquile inmediatamente sin que traspase los límites de lo local. Este factor ha dificultado que se conozca con precisión qué tan amplios o constantes fueron los movimientos campesinos durante el porfiriato, sin embargo, aunque no existen los registros equivalentes a los de los movimientos obreros, a excepción de unos cuantos casos como la lucha de los yaquis, sí podemos estar seguros que la resistencia y la lucha contra el sistema de haciendas se desarrolló permanentemente, y considero que el ejemplo máximo es la facilidad, la rapidez y la fuerza con la que se articuló el movimiento campesino nacional bajo el ideario de “Tierra y Libertad” del Ejército Zapatista una vez iniciada la Revolución, finalmente fueron los campesinos los que sostuvieron la lucha armada durante diez años.

La conjunción de todos estos factores y las decisiones equívocas del régimen, que no supo responder más que con violencia y represión, dieron paso al inicio de la guerra civil. Fueron los sectores de la tradicional burguesía mexicana, encabezados por Madero, los que desataron el conflicto en 1910, sin embargo, su misma falta de proyectos políticos nacionales que traspasaran la sustitución de Díaz en el poder, conllevó a que los ejércitos campesinos y un nuevo sector pequeñoburgues del norte tomaran las riendas de la revolución enarbolando sus respectivas demandas. La Convención de Aguascalientes de 1914 en la que se reúnen los principales ejércitos revolucionarios después de derrocar al gobierno de Victoriano Huerta (y que es identificado como el momento en el que se elimina definitivamente al Estado liberal-oligárquico, después de desplazar completamente al ejército nacional), abrirá una nueva fase en la guerra civil: la lucha por imponer un nuevo proyecto de nación.

Por un lado, los ejércitos campesinos bajo los preceptos del Plan de Ayala promulgado el 25 de noviembre de 1911, enarbolan como demanda central la redistribución de la tierra:

“6º (...) los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados (...)

7º en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.”

Las debilidades más importantes de este proyecto radican en que más allá de la redistribución de las tierras no se cuenta con un proyecto político para construir un nuevo Estado, de lo cual se deriva que no se contemplen las demandas de ningún otro sector social además del campesinado. El hecho de que los intereses particulares del sector obrero no estén incorporados en el programa político campesino, conlleva a que los trabajadores de la ciudad no se identifiquen con la lucha campesina y terminen pactando en 1915, a través de la Casa del Obrero Mundial, con los constitucionalistas para combatir a los ejércitos campesinos. Esta alianza determina la derrota militar del movimiento campesino. Finalmente, el punto culminante de la derrota política se presenta cuando en diciembre de 1914 los ejércitos del norte y del sur, encabezados por Villa y Zapata respectivamente, a pesar de haber tomado la Ciudad de México y el Palacio Nacional, deciden ceder el poder al gobierno elegido en la Convención de Aguascalientes, que más tarde se alineará con el sector constitucionalista.

La otra fuerza contendiente es el ejército constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza. Una vez que Huerta ha usurpado el poder y la mayoría de los gobernadores de los estados han reconocido al nuevo gobierno, Carranza, gobernador del estado de Coahuila, hace público el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe:

“1º Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República. 2º Se desconoce también a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación. 3º Se desconoce a los gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan. 4º Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará “Constitucionalista” al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador constitucional del Estado de Coahuila. 5º Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando. 6º El Presidente interino de la República convocará a elecciones generales,

tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiese sido electo.”

Carranza inmediatamente recibe el apoyo de otros gobernadores y de la mayoría de los sectores maderistas que habían comenzado a desarticularse después del asesinato de Madero en 1913; este hecho le aporta un importante respaldo político a su proyecto, lo cual le permite ir ampliando sus bases de apoyo para enfrentar una vez derrocado Huerta, a los ejércitos campesinos.

La victoria política del proyecto zapatista que tiene lugar en la Convención de Aguascalientes de 1914, y la consecuente victoria militar en la toma de la Ciudad de México, conlleva a Carranza a ampliar su proyecto político incorporando importantes demandas de los sectores populares, que más allá de ser comprendidas y compartidas, funcionan como una estrategia política para incorporar a sus filas a grupos sociales que hasta este momento no se identificaban con la lucha por el poder de Carranza, o que no estaban contemplados en el proyecto zapatista, como el caso de los obreros. Estas adiciones al Plan de Guadalupe, se dan a conocer el 12 de diciembre de 1914:

“1º Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución (...)

2º El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes

relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.”

En efecto, estas adiciones amplían considerablemente la base de apoyo de las fuerzas constitucionalistas, sin embargo, será la alianza que establece Obregón con la Casa del Obrero Mundial para formar los batallones rojos, la herramienta central para enfrentar definitivamente a los sectores populares y lograr contener el impulso campesino.

1916 es el año en que los ejércitos campesinos son definitivamente derrotados militarmente por el ejército constitucionalista:

Pero los dos años de guerra civil, desde la ruptura con Aguascalientes, no habían pasado en vano. Los enemigos enfrentados durante cierto tiempo tienden a aprender uno del otro y a influirse recíprocamente. En vísperas de Querétaro, el constitucionalismo era más que nunca una facción compuesta por un conjunto de tendencias bastante disímiles y hasta encontradas en algunos puntos. La guerra campesina zapatista y villista, la resistencia de los yaquis, las huelgas y las luchas obreras, las reformas sociales en los estados, el enriquecimiento de una capa de oficiales carrancistas mediante el saqueo y el apoderamiento de tierras y bienes y la corrupción administrativa, la invasión de la expedición punitiva, eran todos factores que habían influido para una mayor diferenciación dentro del constitucionalismo. Al carecer de otro medio de manifestación política, se abrían camino empíricamente para encontrar una expresión en las distintas tendencias y hombres de la fracción victoriosa. (Gilly, 2000: 254)

Estas diferencias entre las tendencias progresista y conservadora convergerían en el Congreso Constituyente que se inauguró en Querétaro el 21 de noviembre de 1916. La facción conservadora tomó como eje el proyecto de Carranza, el cual “era una simple reforma de la Constitución liberal de 1857 en una serie de aspectos de organización política del país y no incluía las conquistas y demandas sociales prometidas en el curso de la revolución” (Gilly, 2000: 254-55).

La facción progresista:

quería introducir profundas reformas políticas y sociales en la estructura jurídica del país (...) La esencia de estas reformas era: establecer un sistema muy amplio de garantías democráticas y de mecanismos jurídicos para su protección; eliminar toda injerencia privada o religiosa en la educación, quedando ésta como prerrogativa exclusiva del Estado; dar categoría constitucional a las disposiciones sobre liquidación de los latifundios, reparto de tierras a los campesinos, protección a la pequeña propiedad, restitución de las tierras comunales y estímulo a la explotación colectiva de la tierra; nacionalizar las riquezas del subsuelo, la minería y el petróleo, es decir, establecer el principio legal necesario cuya conclusión debía ser la nacionalización de todas las industrias extractivas; poner límites al derecho de propiedad privada, sometiéndolo al “interés social” (aunque no se precisaban esos límites ni los del “interés social”), lo cual expresaba la persistente tendencia a la nacionalización de las industrias básicas y al desarrollo de la economía a través de un sector estatizado; establecer a nivel constitucional un sistema de garantías y derechos del trabajador (la jornada máxima de ocho horas, el derecho de huelga, el salario mínimo, etcétera) que las constituciones liberales no mencionan, pues las dejan en todo caso a cargo de las leyes posteriores. (Gilly, 2000: 255)

La tendencia progresista imperó en la elaboración de la Constitución Mexicana de 1917. En ella quedaron suscritas las principales demandas de los sectores obrero y campesino, así como el espíritu nacionalista y antiimperialista que todas las facciones habían desarrollado en el transcurso de la guerra. La historiografía ha calificado a nuestra Constitución como la más avanzada del

mundo para la época en la que fue promulgada: “La Constitución de 1917 es una constitución burguesa. (...) Pero es también el testimonio legal (...) de las conquistas arrancadas por las masas en lucha.” (Gilly, p.259)

La Revolución había concluido, la fracción vencedora comenzaría un proceso de reajuste de fuerzas y alianzas para consolidar su poder y su gobierno. El primer resultado de este proceso fueron los asesinatos de Zapata en 1919 y de Carranza en 1920, y la toma de poder de Álvaro Obregón en ese mismo año como el primer presidente posrevolucionario de México. En los siguientes veinte años se construirían las bases del nuevo Estado mexicano en el que se sustentaría el régimen surgido de la revolución.

Los primeros gobiernos posrevolucionarios: Obregón y Calles. El proceso de institucionalización del nuevo régimen

La década de los años veinte es un periodo de articulación y consolidación del nuevo bloque de poder que surge de la Revolución. En estos años tendrá lugar el proceso de tránsito de un sistema caudillista hacia un sistema de poder institucionalizado que será la base del nuevo Estado mexicano, el cual perdurará, con diversos ajustes, hasta la década de los setenta.

A pesar de que la Revolución implicó una transformación general de la estructura del Estado mexicano, durante los primeros años de posguerra los cambios políticos fueron mucho más radicales que las transformaciones económicas. Si bien se logró excluir de los sectores gobernantes a la antigua coalición oligárquica, ésta continuó siendo el sector económico de mayor peso en la estructura económica del país. La nueva burguesía, constituida por los generales que se formaron en el trayecto de la Revolución y que a través de ésta lograron enriquecerse al arrebatarse a la vieja oligarquía parte de sus propiedades, aún no se

ha consolidado completamente, seguirá formándose y capitalizándose con el tiempo a través del Estado. Tres factores convergen para alimentar la debilidad estructural de la burguesía revolucionaria, particularmente de los que encabezan el gobierno: por un lado, la oligarquía y el capital extranjero presionan para construir alianzas que permitan un reacomodo del poder en el que se vean nuevamente representados; del lado opuesto, las fuerzas populares, que aún no han sido totalmente desarticuladas, presionan para que se lleve a la práctica el espíritu de la Constitución de 1917, específicamente en lo que se refiere a la reforma agraria, a la consolidación de los derechos obreros y a la recuperación para el Estado del dominio de los recursos naturales; simultáneamente, los nuevos gobernantes deben enfrentarse a la amenaza que implica el sistema caudillista como procedimiento para acceder al poder, que es el mismo por medio del cual ellos han llegado al gobierno. La única posibilidad de mantener su supremacía como grupo dominante es construir una serie de alianzas con cada uno de estos tres sectores que les permita confrontarlos y contrarrestar su poder:

su objetivo (de Obregón) es desarrollar una nueva burguesía, pero comprende que esto no puede hacerlo enfrentando directamente a las masas, sino que necesita contenerlas haciéndoles concesiones, controlándolas desde arriba y al mismo tiempo apoyándose en ellas para enfrentar al imperialismo por un lado y a las fuerzas restauradoras por el otro, y además a la posible e inevitable alianza de ambos. (Gilly, 2002: 332)

Obregón consolida su sistema de equilibrio al constituir como su instrumento político al ejército y como su base social a las organizaciones populares: las sindicales que convergen en el Partido Laborista, encabezado por Morones y la CROM; las campesinas integradas en el Partido Agrarista, que encabezan los jefes zapatistas Magaña y Díaz Soto y Gama; y a los sectores medios urbanos integrados en el Partido Cooperativista, el cual tiene entre sus principales figuras a Emilio Portes Gil. Apoyado en estos dos pilares le es posible confrontar y

subordinar al antiguo bloque dominante para establecer las bases sobre las cuales compartirán el poder económico.

De esta manera Obregón se constituye en la figura central de poder, lo que le permite actuar como el árbitro conciliador para emprender la reconstrucción del país. Este modelo obregonista quedaría impreso en los siguientes gobiernos posrevolucionarios, particularmente en la estructura del Partido Nacional Revolucionario.

Para alcanzar la estabilidad del nuevo régimen se requería iniciar un proceso de institucionalización que eliminara el caudillismo como mecanismo para acceder al poder y que le otorgara al gobierno central la suficiente fuerza para controlar los procesos políticos y económicos nacionales. Si bien durante su gobierno, Obregón logró concentrar el apoyo de los principales caudillos alrededor de su figura, las fisuras aparecieron en 1924 cuando llegó el momento de la sucesión presidencial. La primera gran crisis política se resolvería por las armas y Obregón lograría imponer a Calles como presidente. Es indudable que el verdadero poder durante el gobierno de Calles lo ejerció Obregón (sin que esto implique que el nuevo presidente no construiría sus propias alianzas y bases de poder), por lo que la unidad de los caudillos se logró mantener por los próximos cuatro años.

La segunda y más importante crisis política se vivió en 1928 cuando, a través de las reformas constitucionales emprendidas el año anterior, Obregón fue reelegido para un segundo periodo presidencial y posteriormente asesinado ese mismo año. La muerte del principal caudillo implicó la división del bloque de clases socialmente dominante, particularmente del sector obregonista, sin embargo, fue esta coyuntura la que permitió a Calles emprender la recomposición del bloque en el cual él figuraría como el nuevo centro de poder, reestructuración que se expresaría en la institucionalización del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado en 1929.

El primer paso de Calles para emprender el proyecto de institucionalización consistió en consensuar con el ejército, con los grupos obregonistas y con su propio grupo, la presidencia de Portes Gil, el primer civil, después de Madero, que ascendería a este cargo. Una vez concretada esta alianza, a través de esta figura conciliatoria que se ubicaba en la frontera entre el obregonismo y el callismo, Calles convoca a formar el PNR integrándose a él todos los partidos políticos de la República de “credo y tendencia revolucionaria”: “Calles tratará de articular a través del PNR una nueva coalición política que pueda convertirse en el sustento del incipiente régimen” (Leal en Evolución del Estado mexicano, tomo II, 1998: 170).

El propósito expreso era institucionalizar la transferencia del poder, fuente de todas las rebeliones militares de los años veinte, así como avanzar en la centralización del poder como condición necesaria para la consolidación del Estado, obstaculizada por los poderes regionales (...) Un partido que fundaba un pacto de solidaridad y unión entre los distintos jefes militares, organizaciones políticas locales y regionales y las fuerzas campesinas y obreras ligadas a aquellos (...) requisito para enfrentar al gran enemigo del momento: el fraccionalismo (Peschard en Evolución del Estado mexicano, tomo II, 1998: 204-205).

A partir de este momento, quedaban congregadas dentro del partido todas las facciones revolucionarias. La lucha abierta por la sucesión al poder estaba cancelada. Todos los asuntos sobre la transferencia del poder y las carreras políticas se institucionalizarían dentro del partido, quedando identificadas las burocracias gubernamentales y partidistas, (Peschard, 1998). En concreto, el PNR se constituía en el partido del Estado: todos los políticos se formaban en el Partido, lo cual implicaba que la política gubernamental se diseñaba dentro de éste. El eje directriz de esta nueva coalición política fue Calles. Será hasta el gobierno de Cárdenas que se origine una nueva reestructuración dentro del bloque de poder.

Podemos concluir que los gobiernos de Obregón y Calles constituyeron un periodo de reformas políticas, en el cual quedó institucionalizado el nuevo Estado mexicano. La propia composición social y la estructura ideológica de clase de la burguesía, imposibilitaba que los triunfos sociales de la Revolución contenidos en la Constitución de 1917 se concretaran en un proyecto de gobierno para ser emprendidos. Será el desarrollo intenso de la lucha de clases, agudizada por la crisis económica de 1929-1933, lo que impulse una reorganización de los sectores populares independientes, que conllevará a ejercer una fuerte presión sobre los gobiernos revolucionarios para que cumplan con su parte correspondiente del pacto social que se concretó en los últimos años de la guerra civil. Este panorama nacional plantea al gobierno de Cárdenas la necesidad de emprender el proceso de reformas económicas que quedó frustrado desde 1917.

APARTADO SEGUNDO

LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO POPULISTA Y LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

EL ESTADO POPULISTA

La estructura del Estado populista responde a las necesidades de una nueva etapa del desarrollo del capitalismo en México, en la cual la naciente burguesía revolucionaria se constituirá en el eje central del bloque de poder, supeditando a los antiguos sectores oligárquicos y populares dentro de un nuevo modelo de desarrollo que buscará sustentarse en la industrialización.

Si bien el Estado populista se estructura definitivamente en la década de los años treinta durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, reimpulsado en cierta medida por las condiciones socio-económicas generadas por la crisis de 1929-1933, los antecedentes los identificamos en la década precedente. El primero de ellos es el pacto social que los gobiernos posrevolucionarios establecerían con los sectores populares, que se institucionalizaría con la creación del PNR y que devendría en el eje central de la superestructura del nuevo Estado.

Otro precedente importante para la constitución del nuevo Estado serán los reajustes económicos y socio-políticos generados por la crisis internacional de 1929. Para esta fecha, la estructura económica del país no se diferenciaba sustancialmente de las condiciones imperantes en la última década del porfiriato: la reforma agraria no se había llevado a la práctica, muy pocas tierras habían sido repartidas a los campesinos, por lo que la única redistribución de tierra en proporciones considerables que había tenido lugar era la que se había apropiado la nueva burguesía, sin que esto implicase de ninguna manera el declive del sector agroexportador porfirista; las principales actividades económicas como la extracción minera y petrolera, la generación de energía, el sistema de ferrocarriles,

etcétera, seguían siendo controladas en su totalidad por extranjeros; nuestras exportaciones y su destino no se habían diversificado después de la revolución; y las condiciones socio-económicas de los trabajadores, a pesar de las mejoras obtenidas por el sector obrero a través de las legislaciones laborales, seguían declinando ante la falta de tierras (lo cual afectaba particularmente al sector de los trabajadores agrícolas, que abarcaba al 67.7% de la población económicamente activa del país), el congelamiento de los salarios y el alza de los precios. En este contexto nacional tiene lugar la crisis internacional de 1929.

Los datos que presenta Lorenzo Meyer en Historia de la Revolución Mexicana: periodo 1928-34, nos permiten apreciar que la recuperación económica de la crisis es bastante rápida a partir de los últimos meses de 1933, e inclusive el autor plantea que a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos, esta coyuntura internacional si bien enfatiza la necesidad de desarrollar el mercado interno para contrarrestar la crisis del sistema agroexportador, no determina en sí el inicio del proceso de sustitución de importaciones en nuestro país, que será emprendido como modelo económico a partir de 1940 cuando ya han sido construidos los cimientos de la estructura del Estado populista o benefactor; por el momento los efectos más profundos originados por la crisis internacional serían de carácter socio-político, los cuales delinearían las principales características del Estado populista. Estos efectos son:

- 1) El resurgimiento de una ideología nacionalista impregnada de matices antiimperialistas: la crisis internacional hizo evidente para todos los sectores sociales la fragilidad de una economía que está supeditada a los intereses extranjeros. Tanto la población como el mismo gobierno ven con recelo la política del capital extranjero, el cual no sólo invierte casi exclusivamente en aquellas áreas que complementan los procesos productivos de sus respectivos países, sino que permanentemente rebasa los límites de la legalidad al negarse a cumplir con las obligaciones laborales, ambientales, impositivas y de registro, impuestas por el Estado mexicano. Este resurgimiento del nacionalismo y antiimperialismo impulsó

la conceptualización de un Estado que, recuperando la soberanía sobre los procesos productivos, se constituyera en el agente regulador de un verdadero proceso de desarrollo nacional independiente, beneficiando tanto a las clases económicas hegemónicas como a los sectores populares.

2) El fortalecimiento de la tendencia industrializadora que pugnaba por modificar la estructura económica sustentada en el sector agroexportador: la fluctuación y declinación de los términos de intercambio de las materias primas que exportaba México, con la consiguiente salida de excedentes que implica el intercambio desigual de materias primas de exportación que están subvaluadas por manufacturas de importación sobrevaluadas, remarcó la fragilidad de un sistema productivo sustentado exclusivamente en la demanda extranjera. La industrialización fue concebida como el principal mecanismo para reducir nuestros lazos de dependencia con el exterior, y ésta sólo se estructuraría reorientando la apropiación del excedente de capital, acaparado históricamente por el sector agroexportador, hacia el sector industrial.

3) El desarrollo de un proceso de intervencionismo estatal para regular los procesos productivos: la respuesta internacional a la crisis económica fue el auge del intervencionismo estatal bajo el modelo keynesiano. El Estado recuperaba el papel central como agente regulador de la economía nacional. En México esta etapa representó un primer ensayo sobre la efectividad de la intervención estatal, lo cual se concretó a corto plazo en la reorganización del Banco de México en 1932, la creación de la CFE y Petromex en 1933, y en la elaboración del primer Plan Sexenal para el periodo de 1934-1940.

4) La radicalización de la lucha interna de clases: la ausencia de importantes transformaciones socioeconómicas durante los primeros gobiernos posrevolucionarios impidió que existiera una verdadera paz social en el país. A pesar de la cooptación de los principales líderes obreros y campesinos dentro del pacto obregonista, institucionalizado con la creación del PNR, los movimientos sociales se agudizaron con el paso de los años, reorganizando a los diversos

sectores populares bajo nuevos liderazgos y principios; en este contexto tiene lugar la crisis de 1929 que, con la consecuente caída del nivel de vida de la población y la emergencia de una ideología nacionalista y antiimperialista, contribuyó a la radicalización de estos movimientos sociales, que por mucho habían ya desbordado a los grupos populares organizados en torno a la estructura de poder de Calles. La legitimidad del gobierno estaba en entredicho y para resguardar la estabilidad del régimen sería necesario reajustar los términos de la alianza de clases.

En el marco de estas condiciones internas se fue definiendo un nuevo proyecto de Estado nacional. En mayor o menor medida, cada una de estas tendencias económicas, políticas e ideológicas dibujaron los pilares estructurales del Estado populista. Tres son los ejes centrales de este nuevo modelo de Estado: 1) un capitalismo de Estado sustentado en un proyecto de industrialización bajo la hegemonía de la burguesía nacional; 2) una alianza de clases entre el gobierno y los sectores populares reorganizados, institucionalizada a través de la reforma del PNR y su estructuración en el partido corporativista del Estado¹; y 3) una estructura ideológica nacionalista, antiimperialista y desarrollista. A su vez, este nuevo pacto social quedará englobado teóricamente en el principio de la armonía entre las clases sociales:

El principio de la “paz social”, o de la “armonía entre las clases sociales”, adquiere primacía sobre las ideas y prácticas políticas inspiradas en los antagonismos de clase. Para acelerar las rupturas estructurales (políticas y económicas, internas y externas) [...] las “clases populares”, grupos de intelectuales, sectores militares y la burguesía industrial se unen bajo la bandera del nacionalismo económico, de la devolución del país al pueblo, de las reformas institucionales y del desarrollismo. Para unos, está en juego el ascenso

¹ De acuerdo con Cockcroft el término “corporativismo” se emplea “para describir un sistema político que para su legitimidad y perpetuación cuenta con una política de masas, en donde el estado capitalista otorga modestas concesiones a los movimientos populares y sujeta a las organizaciones de masas a su tutela y en donde quienes se resisten a tal incorporación son generalmente reprimidos con la fuerza del estado. El partido oficial sirve como comité administrativo de los asuntos de las organizaciones de masas en los asuntos de elecciones nacionales y locales.” (2001: 139).

económico y social; para otros la posibilidad de un capitalismo nacional, o más autónomo; para unos y otros, en escala variable, se trata de emancipar al país del “latifundio” y del “imperialismo”. (Ianni, 1984: 122)

Sin embargo, ni esta alianza se da entre iguales, ni estos tres ejes tienen el mismo peso dentro de la superestructura estatal. La columna vertebral de este modelo de Estado es el desarrollo de un proyecto capitalista de industrialización dirigido por la burguesía nacional a través del uso del aparato estatal; los otros dos ejes y el resto de los integrantes de la alianza populista funcionan como sustentos a este proyecto, sobretodo en los primeros años del Estado populista cuando la burguesía nacional no es lo suficientemente fuerte como para reestructurar por sí misma el sistema económico nacional. Será en alianza con las clases populares y bajo la bandera del nacionalismo y antiimperialismo que esta frágil burguesía logrará enfrentar y supeditar al antiguo bloque de poder, incorporándolo posteriormente, bajo nuevas condiciones, dentro del proyecto desarrollista. Pero la alianza de clases le otorga otra gran ventaja a la burguesía: al tener el gobierno un pacto de apoyo bilateral con cada una de las principales organizaciones de los diversos sectores populares que se han integrado a la estructura corporativista del partido del Estado, neutraliza el desarrollo autónomo de éstos y, más aún, la alianza entre los diferentes sectores, a la vez que obtiene la “legitimidad” para enfrentar y eliminar a todos aquellos movimientos sociales independientes que no se han integrado a esta estructura de poder: la “democracia” populista excluye a las fuerzas no populistas. (Ianni, 1984: 141) De esta manera la alianza de clases le permite a la burguesía contrarrestar el poder del antiguo bloque oligárquico y a la vez evitar que el movimiento de masas devenga en una revolución social. Una vez que la burguesía ha consolidado su hegemonía sobre el resto de las clases nacionales su alianza con el sector popular se debilita y su orientación política se va desplazando hacia la derecha. (Córdova, 1977)

Este devenir de la alianza populista nos permite confirmar que:

En principio, el estado denominado “populista” no es más que el estado capitalista moderno, que refleja tanto el predominio de la fracción burguesa industrial como determinados efectos de la lucha de las clases trabajadoras y en particular del proletariado. [...]

El aspecto “antioligárquico” no le viene desde luego del cumplimiento de una tarea democrático-burguesa [...], sino del hecho de tener que supeditar a la fracción agroexportadora con el fin de transferir hacia el sector industrial y hacia el estado misma buena parte del excedente que de otro modo captarían directamente los burgueses agrarios. Con esta transferencia impulsa un proyecto de industrialización que [...] se desarrolla en esta fase ampliando el empleo y elevando los salarios reales. Ahora bien, tal elevación no se realiza espontáneamente, por la generosidad de la burguesía industrial, sino a través de enfrentamientos continuos entre ella y el proletariado, que el estado justamente se encarga de “arbitrar”. La “bonanza” coyuntural de la economía en general crea un espacio suficiente de negociación como para que el estado aparezca confirmando aquel papel. Robustecido por la parte que ha captado del excedente, puede además realizar unos cuantos gastos “sociales”, con lo cual ratifica su condición de *welfare state*.

En fin, el estado burgués refleja en esta fase la apariencia de viabilidad de un desarrollo nacional autónomo y –lo que ya no es una mera apariencia- ciertos esfuerzos encaminados a lograr este objetivo. En tal perspectiva debemos ubicar un hecho típico como el de la conformación de un sector capitalista de estado que intenta convertirse en motor o siquiera promotor del desarrollo burgués nacional, asumiendo actividades económicas estratégicas que la “iniciativa privada” nativa es incapaz de emprender. (Cueva, 2002: 209-210)

Para finalizar, es necesario aclarar que si bien se emprende un proyecto de desarrollo económico nacional bajo la dirección de la burguesía industrial en un marco de intervencionismo estatal, esto no implica de ninguna manera que las relaciones de dependencia con el exterior se hayan eliminado, o incluso diluido considerablemente; más allá de la recuperación de algunos procesos productivos de carácter estratégico para el impulso del nuevo proyecto, el nacionalismo populista queda limitado:

el hecho de que el nacionalismo populista parezca con frecuencia mucho más una simple retórica, resulta de que es más un elemento de aglutinación de heterogéneos que un programa de acción. En ciertos casos, funciona como una “técnica política” para forzar a los gobiernos y a las empresas que actúan de modo expoliador a reformular las condiciones de negociación y dependencia. Esa es la razón por la que la burguesía nacional de la coalición populista aparece habitualmente como una burguesía subalterna. (...) Era subalterna durante la vigencia del poder oligárquico. Continúa siendo subalterna en la vigencia del populismo, debido a las negociaciones posibles con el capital y la tecnología extranjeros. Y aún más, a la burguesía no le interesa llevar el nacionalismo demasiado lejos, ya que cualquier lucha abierta contra el imperialismo puede hacer que los trabajadores descubran perspectivas políticas que ella no podría controlar. Para la burguesía nacional, la condición subalterna, en relación con el imperialismo, parece ser un precio menor que el riesgo del enfrentamiento político con los trabajadores. (Ianni, 1984: 63-65)

El cardenismo

Tomando como premisa que: “el grado de populismo varía directamente con el estado de la lucha de clases y la fortaleza relativa del imperialismo” (Cockcroft, 2001: 169), podemos entender porqué el gobierno de Lázaro Cárdenas es la expresión más radical de la política populista en México.

Cuando Cárdenas asume la Presidencia la lucha interna de clases se ha agudizado en extremo. Los movimientos huelguísticos, muchos de ellos desarrollados en las industrias dominadas por el capital extranjero, se desencadenan uno tras otro (según cifras oficiales el número de huelgas ascendió de 13 en 1933 hasta 642 en 1935), es un periodo en que los sindicatos están conformando su carácter nacional; simultáneamente los movimientos campesinos, que si bien no articulan lazos nacionales como el movimiento obrero, e incluso muchas veces no traspasan los límites territoriales de los latifundios donde se desenvuelven, se suceden a lo largo del país, fundamentalmente en las zonas productoras más importantes. Esta ebullición política también se vive al interior

del bloque de poder. La familia revolucionaria se encuentra dividida; al interior del partido se confrontan las tendencias reaccionarias de una nueva burguesía que sólo utiliza el poder para enriquecerse, dejando en letra muerta las victorias revolucionarias contenidas en la Constitución, y las progresistas, que pugnan por impulsar un modelo de desarrollo nacional.

El incremento de la movilización social fortaleció al sector progresista posibilitando la llegada de Cárdenas al poder, pero el aparato político estaba controlado aún por Calles, quien en el devenir de la crisis se acercó cada vez más a los sectores de poder tradicionales. Estos son los grandes movimientos políticos que el gobierno cardenista debió afrontar y encauzar hacia la estructuración del proyecto modernizador del Estado. En el transcurrir del sexenio los movimientos sociales populares y las reacciones de los bloques de poder hegemónico (la gran burguesía nacional y extranjera), determinadas y limitadas por el enfrentamiento interimperialista que culminaría en una Segunda Guerra Mundial, se confrontaron y se condicionaron mutuamente marcando los caminos que el gobierno podía seguir, muchos de los cuales posiblemente hubiesen renovado la guerra civil; y es aquí donde debemos exaltar la capacidad política de Cárdenas para construir entre las posibles soluciones a la crisis, aquella que respondiendo a las necesidades de los sectores populares sin traspasar los límites de una estructura capitalista, le permitiera imponer la estabilidad social esencial para implantar las bases del nuevo modelo de desarrollo.

De esta manera, el contexto nacional e internacional: un imperialismo debilitado y absorbido por sus problemas en sus países de origen, la agitación de clase desde abajo aumentando rápidamente, y la burguesía mexicana dividida; se constituyó en la coyuntura histórica para emprender la ruptura estructural con el antiguo sistema oligárquico a través de un programa de reformas económicas, sociales y políticas que consolidarían las bases para desarrollar el nuevo proyecto económico industrializador en el que se sustentaría el Estado mexicano hasta la década de los años setenta.

La política económica

El logro más importante del gobierno cardenista fue la constitución del Estado como el principal agente regulador de los procesos económicos nacionales. El Estado al ejecutar este papel, que se fortalece cuando se ha creado un poderío económico propio al recuperar el dominio sobre los principales sectores estratégicos de la economía nacional, logra supeditar a las distintas fuerzas económicas en torno de un proyecto de desarrollo encabezado por la burguesía nacional.

Durante su gobierno, a través de una política intervencionista muy activa, Cárdenas crea las condiciones propicias para el desarrollo del modelo económico burgués. Durante la primera mitad del sexenio, el gobierno elabora una legislación progresista dentro de la cual destacan las leyes destinadas a: incrementar las obligaciones de pagos de impuestos a los sectores de la gran burguesía y los monopolios que registraban “superbeneficios” (durante su gobierno los impuestos a las utilidades constituyeron la tercera parte de todos los ingresos fiscales); proteger de la competencia extranjera a la industria nacional en desarrollo a través de la imposición de aranceles prohibitivos a las importaciones de todas aquellas mercancías que se producían dentro del país y exentando del pago de impuestos a aquellas empresas que se construyeran en ramas productivas importantes para el desarrollo del país; y particularmente importante, la Ley sobre la expropiación en beneficio de la nación, publicada en 1936, según la cual el Estado tenía pleno derecho de expropiar los bienes particulares en beneficio de la sociedad.

Otra importante medida fue reformar el sistema bancario nacional, mexicanizando y ampliando el sistema del crédito. A pesar de que el Banco de México se creó en 1925 con el propósito de constituirlo en el único emisor de dinero y regulador de la circulación monetaria, la tasa de interés y el tipo de cambio con el exterior, no fue posible concretar su papel central ante la resistencia de múltiples bancos nacionales dominados por el capital extranjero. Fue hasta

1932, cuando se promulgó un decreto que hacía obligatoria la asociación de toda la red bancaria con el Banco de México, que éste recuperó la facultad de banco central. Cárdenas por su parte, se encargará de reforzar la supremacía del Banco de México en el sistema financiero nacional al decretar la ampliación de sus derechos como árbitro supremo en la realización de la política de créditos, en el control de la exportación de oro y plata y en la regulación del tipo de cambio. Un año más tarde, en 1936, dispone el incremento de los activos monetarios del banco para la inmediata ampliación del crédito tanto para el sector productivo privado nacional como para la realización de un extenso programa oficial de transformaciones sociales.

La consolidación de un sistema nacional de crédito, en el que el Estado desplaza a los bancos privados empleando sus propios medios de financiamiento, fue posible gracias a la creación de múltiples bancos que se encargarían de fomentar el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio exterior. En lo que respecta al sector industria: en 1933 se crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas especializado en el financiamiento para el desarrollo de la industria de la transformación, que a partir de 1937 se especializó en el rubro de obras públicas; junto con el Banco Hipotecario se crea la Nacional Financiera (NAFINSA) para restituir al sistema bancario el grado de liquidez indispensable para el desempeño de sus múltiples actividades, también se dedicó a fomentar el desarrollo industrial en general; en 1936 surge el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial para otorgar crédito al movimiento cooperativo en las distintas ramas de la industria, sin embargo este banco nunca fue prioritario, por lo que en 1941 ante la falta de recursos desaparece. Para fomentar el sector agrario el gobierno reformó en 1935 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creando dos nuevos bancos: el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agrícola; el primero se proponía proporcionar crédito al sector ejidal y el segundo se dedicaría a fomentar la propiedad privada sobre la tierra. Además de los bancos se fundaron otras instituciones de crédito con un carácter más limitado, entre las que

destacan: los Almacenes Nacionales de Depósito, los cuales deberían almacenar la producción agrícola, conceder créditos con base en las reservas y ayudar a los productores a obtener mejores precios por su producción; y la Asociación Nacional de Productores de Azúcar que debería fomentar el desarrollo de la producción azucarera del país. Finalmente, para el fomento del comercio exterior, se creó en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior, cuya función central fue otorgar financiamiento a los productos exportados por productores nacionales, fundamentalmente a los agrarios, a la vez que fomentaba la importación de mercancías industriales esenciales para el país. En conjunto, esta amplia red de financiamiento nacional permitió al gobierno desplazar el crédito extranjero y emprender un importante proceso de desarrollo de la industria nacional, no solamente a través del crédito directo a ésta, sino también a través de la construcción, por parte del gobierno, de una importante infraestructura industrial y de transportes que permitió la integración del mercado interno y el surgimiento de nuevas empresas.

Otro de los instrumentos que el gobierno creó para reforzar su papel coordinador, fueron los comités reguladores: en 1937 entra en funciones la CFE, creada en 1933, con los objetivos de establecer un control estatal sobre el sistema eléctrico del país para poner fin a las acciones ilícitas de las compañías extranjeras, y a través de la participación directa del Estado en la producción, comenzar a desarrollar las regiones más atrasadas del país satisfaciendo sus necesidades de energía, junto con las de las nuevas empresas. En 1938 se crea el Comité para la Regulación de los Precios del Mercado de Víveres, medida indispensable para contrarrestar la súbita alza de los precios en el mercado interior provocada por la gran burguesía nacional y extranjera en respuesta a las reformas socioeconómicas impulsadas por el gobierno. En 1939 se constituye la Comisión Estatal para el Desarrollo de la Industria Minera, que al igual que la CFE, le otorga al gobierno el espacio para participar en la producción de este sector; también tiene las misiones de ayudar a los productores nacionales a obtener los mejores precios para su

producción e invertir en la construcción de pequeñas y medianas empresas en esta rama.

También es importante destacar el papel que jugó la estrategia corporativista del gobierno para fortalecer el papel rector del Estado. En febrero de 1936 Cárdenas, a través de sus famosos “Catorce Puntos”, promueve la organización de los diferentes sectores sociales en asociaciones que definan y promuevan sus respectivos intereses frente al gobierno. Este llamamiento incluye tanto a los sectores populares, cada fracción con sus respectivas demandas, como a los empresarios y principales capitalistas del país. A través de esta política de construcción de canales de comunicación entre los diversos grupos sociales y el gobierno, se pretende constituir al Estado en el principal receptor de las demandas sociales, fortaleciendo su papel de árbitro en la lucha de clases. (Cockcroft, 2001: 157)

Finalmente, las transformaciones más radicales del gobierno cardenista fueron la nacionalización de los ferrocarriles en 1937 y de la industria petrolera en 1938, con lo que se logró la monopolización en manos del Estado del transporte y el combustible necesarios para el sostenimiento de una planta industrial.

La política social

- La reforma agraria

En 1930 México seguía siendo fundamentalmente un país rural sustentado en las estructuras oligárquicas de la época porfirista. Para ese año, la población total del país ascendía a 16 500 000 personas, de los cuales 5.3 millones corresponden a la población económicamente activa (PEA), y de ésta, el 68% estaba ocupada en actividades agrícolas:

Ahora bien, del total de individuos que integran la población económicamente activa en la agricultura, 68 por ciento son agricultores sin tierra; el 15 por ciento ejidatarios y comuneros; y el resto son poseedores de predios privados. Por lo que se refiere a los

predios, el 99.3 por ciento son terrenos privados, cuya superficie abarca el 93.7 por ciento del área total censada. De estos predios privados el 86.3 por ciento tienen una superficie menor de 50 hectáreas, el 11.5 por ciento tienen entre 50 y 1,000 hectáreas, y el resto, o sea el 2.2 por ciento, son mayores de 1,000 hectáreas. (Leal, 1998: 198)

Como podemos observar, la estructura de concentración de la tierra en pocas manos no se modifica sustancialmente después de la Revolución Mexicana. Desde 1915 hasta 1934, se distribuyeron tan sólo 7 152 842 de hectáreas de tierra a 793 442 campesinos; el ejido ocupaba en 1930, el 6.34% de la superficie total de las tierras agrícolas, y los pocos ejidos que existían en el país no contaban con sistemas de riego ni con las herramientas necesarias para hacer producir eficientemente la tierra. Para ese mismo año, la gran proporción de los agricultores sin tierra (2.5 millones) seguía vinculado al sistema de haciendas porfiristas. Las pocas mejoras en el sistema agrario nacional que se registraron en la primera década posrevolucionaria tienen que ver con la creación de una importante infraestructura de riego para la zona norte del país (Coahuila, Chihuahua, Sonora y Durango), y no es casualidad que se haya creado en esa zona, pues en ella están concentrados los negocios de la antigua pequeña burguesía rural que se ha consolidado en el gobierno. De esta manera, la única transformación considerable que se había registrado en el sector agrario era la proporción creciente de la producción que se destinaba al mercado interno: en 1928 sólo el 30% de la producción agropecuaria se exportaba.

Estas son las condiciones del sector agrario cuando Cárdenas toma el poder. La política agraria cardenista tiene una orientación central: modernizar el campo a través de las inversiones públicas, la extensión del crédito y la consolidación de políticas de apoyo y protección a los productores nacionales, para incrementar considerablemente su productividad en términos capitalistas. A su vez este eje central se bifurca en dos proyectos de desarrollo: el de los agricultores privados, y el del ejido a través de la distribución de tierras a las comunidades indígenas.

Durante este sexenio se distribuirán más tierras que en ninguno otro periodo en toda la historia del país: 18 352 276 de hectáreas a un millón de campesinos, pasando la extensión de tierra ocupada por ejidos del 6.34% en 1930 a 22.46% en 1940; a través de esta distribución también se impulsó la ocupación de las regiones poco pobladas.

La reforma agraria no sólo permitió elevar la productividad del campo, gracias a los préstamos y las inversiones públicas, así como mejorar los niveles de vida de los antiguos campesinos desposeídos, sino que el inmenso respaldo popular que obtuvo Cárdenas se constituyó en un arma política de presión que utilizó para que los latifundistas se supeditaran a los lineamientos del nuevo proyecto económico, dentro de los cuales destacaba la necesidad de evolucionar en sus métodos de cultivo, es decir, dejar de sustentar exclusivamente la producción en la superexplotación de un campesinado paupérrimo y comenzar a invertir en tecnología.

Pero el reparto de tierras no sólo le otorgó al presidente un apoyo popular que le permitió inmovilizar a un sector muy significativo de la burguesía agraria, también fue un mecanismo por medio del cual se logró contener la explosión social en el campo: “¿Se dieron las dotaciones simplemente por darse, por afectar a los hacendados? No, fue para evitar la explosión violenta que se sentía en los centros campesinos por la explotación de latifundistas.” (Cárdenas, Apuntes, vol. IV: 54)

La reforma agraria, junto con la nacionalización de los ferrocarriles y el petróleo, se constituyó en una de las políticas más progresistas del cardenismo. La principal demanda agraria que había llevado a la Revolución a los ejércitos campesinos comenzó a ser satisfecha, y esto le concedió a Cárdenas un impresionante respaldo popular por parte del sector agrario. Sin embargo, es necesario destacar que esta reforma agraria no solucionó de fondo los problemas de los antiguos campesinos desposeídos y tampoco modificó sustancialmente el sistema de concentración de la tierra. En lo que respecta al primer elemento

destacamos el siguiente dato: “en 1935 cerca del 89.9% de todos los campesinos miembros de las comunidades no podían obtener su alimentación de su pedazo de tierra y se veía obligado a trabajar fuera del ejido” (Shulgovski, 1993: 237) además, a pesar de la existencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal los créditos no fueron suficientes para mecanizar la producción en el ejido, hubiese sido necesario invertir más y sobretodo, continuar con la política de fomento al ejido en los sexenios posteriores. Respecto al segundo elemento, es claro que junto con el surgimiento de ejidos y el fortalecimiento de la nueva burguesía agraria, continuaron desarrollándose los latifundios. En el siguiente cuadro podemos corroborar este hecho:

Cuadro 3.1

Dimensiones de la propiedad privada, 1940				
Dimensiones de la propiedad privada (miles de hectáreas)	Número		Territorio (miles de hectáreas)	
	Número	%		%
Total de predios menores de 5 hcts	928 543	100	1 157	100
Menores de 1 hct	497 378	54.56	168	14.56
De 1 a 5 hcts	431 215	46.44	969	85.44
Total de predios Mayores de 5 hcts	290 336	100	94 331	100
De 5.1 a 10	74 187	25.55	578	0.58
10.1 a 25	82 013	28.25	1 391	1.40
25.1 a 50	46 466	16.00	1 742	1.75
50.1 a 100	31 763	10.94	2 375	2.37
100.1 a 200	22 695	7.82	3 347	3.37
200.1 a 500	17 428	6.00	5 695	5.73
500.1 a 1 000	6 087	2.10	4 455	5.65
1000 a 5 000	6 883	2.37	5 548	9.82
5000 a 10 000	1 342	0.46	9 752	10.68
10 000 a 20 000	751	0.26	10 613	12.02
20 000 a 40 000	420	0.14	11 943	32.11
40 000 y más	301	0.10	31 981	15.0

Fuente: Anatol Shulgovsky, México en la encrucijada de su historia, 1993: 243

- El fomento a la educación

El otro gran renglón de la política social de Cárdenas fue el impulso a la educación. A través de ésta no sólo mejoró el nivel de vida de la población, particularmente fuera de las ciudades, sino que sirvió como conducto al gobierno para transmitir los principios progresistas de una sociedad en desarrollo. Durante el sexenio cardenista se impulsó un importante programa de alfabetización a nivel nacional; se construyó un gran número de escuelas de educación primaria; se creó en 1936 el Instituto Indigenista para que a través de la ayuda económica y educativa se emprendieran proyectos de desarrollo en la comunidades indígenas, además, a través de esta institución se contribuyó a fomentar una ideología multicultural; se fundó en 1937 el Instituto Politécnico Nacional para preparar técnicos que sustituyeran a los extranjeros que dominaban los puestos de control y dirección en la industria. La educación durante este sexenio fue un reflejo de las transformaciones socioeconómicas que estaba viviendo el país.

Las transformaciones políticas: la reforma del PNR

Ya hemos dejado entrever que el arribo de Cárdenas a la presidencia no fue resultado de un consenso unánime de las fuerzas políticas integradas en el PNR. Para 1933 la unidad partidaria se había fracturado. Con la finalidad de evitar la ruptura definitiva del partido, el cual era el principal sustento del maximato, Calles decidió dirimir los enfrentamientos y dejar que Cárdenas surgiera como el candidato oficial respaldado por un Plan Sexenal ambiguo que denotaba las diferencias en los proyectos de nación que cada una de las fracciones sustentaba.

Cárdenas asumió la presidencia en un ambiente de falsa unidad de la “familia revolucionaria”. La estructura de su gabinete demostró un esfuerzo por conciliar a las diferentes fuerzas políticas, lo cual fue imposible mantener por más

de dos años ante la política emprendida por los sectores reaccionarios, encabezados por Calles, de abierta confrontación y sabotaje hacia el gobierno a partir de que Cárdenas comenzó a ejecutar las reformas socioeconómicas. Ante este ambiente de ingobernabilidad, era necesario que el Presidente propiciara la ruptura con el régimen callista para seguir impulsando el proyecto reformador del sector progresista. A través de múltiples reformas sociales, que denotaron la inclinación de Cárdenas a satisfacer las demandas más elementales de los movimientos populares, el gobierno se forjó un amplio respaldo nacional de todo el sector popular y de algunas fracciones de la burguesía nacional, lo que le permitió reformar el pacto populista, en el cual la nueva figura central sería el presidente de la República apoyado por un conjunto de fuerzas populares reorganizadas que convergerían en el nuevo Partido de la Revolución Mexicana, creado en 1938. En este momento fue desplazado el sistema de poder construido por Calles.

De acuerdo con Arnaldo Córdova y James Cockcroft, mientras el PNR fue concebido como una unión destinada a fundir en un sólo organismo político a la mayoría de las facciones rivales, oficiales del ejército y caudillos, para dar cohesión a las burocracias política, civil y militar, constituyéndolo en un clásico partido de grupos y de individuos; el PRM se creaba como un verdadero partido de organización de masas edificado en una estructura corporativista. En este concurren el sector obrero (integrado por la Confederación de Trabajadores de México -CTM-, la Confederación Regional Obrero Mexicana -CROM-, la Confederación General de Trabajadores -CGT-, el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana -SITMMSRM- y el Sindicato Mexicano de Electricistas -SME-), el sector campesino (las Ligas de las Comunidades Agrarias de los diferentes estados y regiones del país, y la Confederación Campesina Mexicana, que pronto se convertiría en la Confederación Nacional Campesina -CNC-), el sector popular (organizaciones

sindicales de maestros y burócratas, las uniones de trabajadores independientes, cooperativistas, artesanos, estudiantes, profesionales, pequeños comerciantes, pequeños productores y pequeños propietarios, que posteriormente, en su mayoría, se integrarían en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares -CNOP-), y el sector militar, que se fusionaría con el sector popular en 1940.

Esta convergencia de las distintas fuerzas populares en un mismo órgano político no implicó de ninguna manera que se borrarán las divisiones sectoriales y que se unificarán los intereses de clase. El mismo Pacto Constitutivo del PRM, que determina el carácter corporativista del partido, establecía la obligación de cada una de las organizaciones de regirse por sus respectivos estatutos con el fin de que conservaran su autonomía y la dirección y la disciplina de sus afiliados; incluso la cláusula siete determinó la imposibilidad de que existiera algún tipo de colaboración entre las agrupaciones campesinas y las organizaciones obreras. De esta manera el Partido mantuvo una división tajante y definitiva entre todos los sectores. Cada una de las demandas de estos sectores se proyectaría a través del vínculo corporación-presidente.

A manera de conclusión, con la reestructuración del partido se logró:

en primer lugar resolver la dualidad de poder que significaba la existencia del PNR bajo el control de Calles; en segundo, con el PRM se integraron y disciplinaron todas las fuerzas sociales y políticas del país que, gracias a su nivel de organización, habían logrado cierta representatividad en el ámbito nacional. Se alcanzaba así, por primera vez, la articulación entre poder político y fuerzas sociales a través del partido del Estado. (...)

Con la creación del PRM se posibilita el fortalecimiento del Estado como rector de toda la actividad política nacional. En primer lugar, a partir de entonces el partido se integra por completo al aparato estatal, quedando, de hecho, subordinado al presidente. En segundo, la reorganización del partido oficial permite al Estado aprovechar el alto grado de organización que los trabajadores habían alcanzado para 1938, con el fin de institucionalizar su participación y de restringir hasta los límites que conviniera al propio Estado el

desenvolvimiento de los movimientos populares (Mirón en Evolución del Estado mexicano, tomo II. 1998: 261-263)

Como conclusión general, podemos decir que el máximo logro del sexenio cardenista es la constitución definitiva del Estado como el agente regulador central de los procesos económicos nacionales, derivándose en el árbitro supremo de la lucha interna de clases. El Estado en el uso de su poder económico facilita el desarrollo capitalista en colaboración con el capital extranjero en nombre del nacionalismo y la Revolución; a la vez, a través de la estructura corporativista, en la cual también quedan englobadas, aunque fuera del partido, las organizaciones de los empresarios, se constituye en el árbitro natural y poder central en la lucha de clases en el país, lo que le permite canalizarla hacia el fortalecimiento del proyecto de la burguesía en el poder. (Cockcroft, 2001)

La nacionalización de la industria petrolera

La nacionalización de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938 es la culminación de un conflicto histórico que tiene sus orígenes en la Revolución Mexicana. En el transcurrir de esta lucha contra el poder monopólico de las empresas petroleras transnacionales, coexistieron dos frentes de confrontación, cada uno con sus respectivos intereses: uno encabezado por el movimiento obrero de la industria petrolera, que desde 1913 comienza a estructurar su lucha por la sindicalización; y otro encabezado por el Estado, que a partir de la promulgación del artículo 27 constitucional busca recuperar el dominio de la nación sobre los hidrocarburos. Por su parte, las empresas petroleras, respaldadas por sus respectivos gobiernos de origen, lucharon por mantener el *statu quo* de su pleno dominio sobre los hidrocarburos mexicanos y su total independencia para dirigir la industria, socavando la soberanía del Estado mexicano. El desenvolvimiento de

este enfrentamiento a través de los años terminó por hacer convergir los intereses y principios de la lucha obrera y la del gobierno en una lucha que devino en una confrontación antiimperialista:

Que entre trabajadores y gobierno existía una convergencia, y no una identidad, era visible en sus distintos métodos y ritmos. Cada parte encarnaba frente a las compañías visiones e intereses diversos que en el conflicto coincidían. Los generales revolucionarios actuaban en nombre de la nación, de la Constitución y de una idea de justicia que ellos veían plasmada en esa ley fundamental. Los trabajadores actuaban en nombre de un conflicto inmediato con el patrón: el monto del salario y de las prestaciones; y de un conflicto histórico con el capital: el control sobre el proceso de trabajo y las instalaciones productivas. Como las compañías eran extranjeras y se negaban a subordinarse a las leyes nacionales, como los trabajadores mexicanos estaban en una situación de inferioridad con relación a los empleados extranjeros, y como esos trabajadores eran también nacionalistas, se operó naturalmente una convergencia con el nacionalismo de los militares revolucionarios contra el enemigo común. (Gilly, 2001: 193)

El movimiento sindical petrolero y la nacionalización de la industria petrolera

El origen del movimiento obrero en la industria petrolera se remonta a los primeros años de la Revolución Mexicana. Después de una década de desarrollo de la industria petrolera en nuestro país no existía una legislación laboral que otorgará los mínimos derechos a los trabajadores; cada planta se regía por sus respectivos reglamentos y las relaciones obrero-patronales quedaban delimitadas por los intereses de las empresas.

En los primeros años el movimiento de los obreros petroleros se desarrolló de forma local y sus demandas se restringieron a los renglones de derecho a la huelga, incremento salarial y jornada de trabajo de 8 horas. Conforme se fue fortaleciendo la organización obrera se comenzaron a articular demandas a nivel

regional mucho más amplias encaminadas a consolidar el derecho a la sindicalización y la seguridad social. Estas demandas, compartidas por todos los movimientos obreros de las distintas ramas de la economía, quedaron incorporadas en el artículo 123 de la Constitución Mexicana, y posteriormente reforzadas en la Ley del Trabajo de 1931, cuya promulgación reivindicó las luchas laborales.

El desacato a la legislación por parte de las empresas generó la radicalización del movimiento obrero. Las huelgas y la formación de sindicatos tuvieron lugar en casi todas las regiones petroleras del país (tan sólo entre 1924 y 1925 se registraron 26 nuevos sindicatos petroleros). Con el paso de los años estos movimientos regionales se fueron articulando a través de acciones conjuntas, como la huelga que se desarrolló en 1925 en todas las empresas pertenecientes a la compañía El Águila, que destacaron la eficacia de un movimiento unificado a nivel nacional.

Este proceso de consolidación del movimiento obrero en la industria del petróleo culminó en la Constitución, el 5 de agosto de 1935 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, afiliando a 15 000 trabajadores de todas las regiones petroleras del país. El 27 de diciembre de ese mismo año el gobierno le otorgó el reconocimiento legal al Sindicato. La siguiente lucha estaría encauzada hacia la búsqueda de un contrato colectivo para toda la industria, en el cual, junto con las peticiones económicas (incremento salarial, indemnización por despido, enfermedad o accidentes laborales, seguridad industrial en las instalaciones, servicio médico, y otras demandas específicas por categoría de trabajadores) contenía cláusulas sobre el control del sindicato en la contratación y despido de los obreros.

Después de negociaciones infructuosas con las empresas petroleras para que firmaran el contrato colectivo, en las cuales éstas argumentaron incapacidad económica para satisfacer las demandas laborales, el sindicato decidió recurrir a la huelga, paralizando todas las instalaciones petroleras del país, exceptuando las de

Petromex (quien de forma general cumplía con la legislación laboral) y la Mexican Gulf, del 28 de mayo al 9 de junio de 1937. En el marco de la política corporativista de Cárdenas, el gobierno instó al Sindicato a levantar la huelga y recurrir a los canales institucionales para la solución del conflicto. El sindicato aceptó y se dirigió a la Junta de Conciliación y Arbitraje para declarar el conflicto económico. La Junta nombró una comisión que se encargaría de examinar la situación económica de las compañías para determinar sus posibilidades de atender las demandas laborales.

La Comisión examinadora elaboró un estudio detallado sobre la situación económica de las empresas petroleras y las condiciones de los trabajadores mexicanos, realizando una comparación entre la industria del petróleo en México y en los Estados Unidos. Resulta interesante destacar los siguientes datos: en México, los obreros petroleros calificados recibían aproximadamente una tercera parte del salario de los obreros de la misma categoría en Estados Unidos y los obreros no calificados recibían menos del 23% que en los EEUU; mientras que la productividad media del trabajo en nuestro país era doce veces mayor que en EEUU. También se desenmascaró la política de las empresas de ocultar la información: las compañías habían publicado un informe en el que señalaban el monto de sus ganancias, según el cual, en 1934 habían obtenido 21 millones de pesos, en 1935 28 mdp y en 1936 20 mdp; la Comisión comprobó que las ganancias reales eran 52, 62 y 56 mdp en los respectivos años. También dio a conocer las ganancias netas que las compañías habían obtenido por el capital invertido en nuestro país: en 1934 obtuvieron el 16.53%, en 1935 el 17.82% y en 1936 el 16.05%; mientras que en Estados Unidos, para 1934 y 1935, la industria petrolera había obtenido los siguientes porcentajes de ganancias netas por capital invertido: 2.20% y 1.44%; la Comisión concluyó que las compañías habían recuperado su capital invertido por lo menos hace diez años, y por lo tanto, estaban en perfectas condiciones de satisfacer las demandas de los obreros (Shulgovski, 1993: 335). El 18 de diciembre la Junta de Conciliación y Arbitraje resolvió que las empresas

deberían de aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo por 26 millones de pesos.

La reacción inmediata de las empresas fue ampararse ante la Suprema Corte de Justicia. Mientras ésta resolvió, las compañías en un frente común presionaron a sus respectivos gobiernos para que representaran sus intereses frente al gobierno mexicano y presionaran a través de la suspensión del crédito. Aunada a la presión diplomática, los empresarios petroleros intentaron desestabilizar la economía nacional a través de la fuga de capitales -tan sólo de junio de 1937 a junio de 1938 las existencias en los bancos mexicanos disminuyeron en 82 millones de pesos (Shulgovski, 1993: 337)- y de la reducción de la producción petrolera, lo que afectó considerablemente los ingresos del gobierno por concepto de impuestos.

Aunada a esta desestabilidad producida por las presiones ejercidas por las compañías y sus gobiernos, se incrementaba la presión por parte de un movimiento obrero que fortalecía su articulación a nivel nacional. Muchos otros sindicatos respaldaron a los trabajadores petroleros proponiendo la realización de una huelga nacional en diversos sectores económicos. Si bien, a través de la mediación del gobierno, las principales centrales de trabajadores optaron por no realizar la huelga debido a las implicaciones que tendría para la economía nacional y la estabilidad política del país, la amplitud de la movilización obrera fue orillando al gobierno a defender firmemente el derecho del sindicato petrolero a luchar por mejorar sus condiciones laborales.

El 1º de marzo de 1938 la Suprema Corte de Justicia rechazó el amparo y resolvió que las compañías deberían de pagar las prestaciones por 26 millones de pesos en un plazo máximo de siete días. A partir de este momento el conflicto obrero-patronal se transformará en un conflicto entre el Estado y las compañías. La actitud intransigente de las compañías, la fortaleza del movimiento obrero y el desarrollo de los conflictos europeos, determinarán la decisión final del gobierno de expropiar la industria petrolera. Todavía en las entrevistas que tienen lugar entre los representantes de las compañías y el presidente los días 4 y 7 de marzo,

Cárdenas mantiene abierta la posibilidad de que las empresas realicen el pago y se negocie con el sindicato, bajo la supervisión del gobierno, las disposiciones administrativas. En la reunión del 7 de marzo las compañías se niegan rotundamente a pagar más de 22 400 000 pesos, argumentando que los restantes cuatro millones cubrirán los salarios y los gastos por la contratación de nuevo personal para que se realicen las obras de infraestructura de las casas de los obreros, los hospitales, etc. El Presidente reitera su propuesta de mediación en el conflicto y les hace saber que las negociaciones de los aspectos administrativos resultaran beneficiosas para los empresarios, con la única condición de que acepten pagar el monto total de 26 millones de pesos. Los representantes de las empresas rechazan la proposición, en respuesta, Cárdenas determina cerrar los canales de comunicación directa entre la presidencia y las compañías; en adelante éstas tendrán que hacer uso de los conductos institucionales.

La estrategia de Cárdenas estaba encauzada a mediar en el conflicto obrero-patronal, respondiendo satisfactoriamente a las demandas de ambos sectores, siempre y cuando las empresas respetaran y acataran las disposiciones legales de las instituciones mexicanas (el sindicato ya lo había hecho cuando optó por los canales institucionales para resolver el conflicto):

El presidente quería que los productores petroleros retiraran su declaración de no acatamiento de la decisión de la Suprema Corte y presentaran otra declaración diciendo que pagarían los veintiséis millones establecidos, pero que no podían poner en práctica las cláusulas administrativas que ellos habían objetado enérgicamente desde un principio. En lugar de comprender el plan del presidente, las compañías petroleras buscaron llegar a un acuerdo con los dirigentes de los trabajadores petroleros por el cual éstos retirarían las cláusulas inaceptables, con la condición de que las compañías pagaran la suma íntegra del fallo. (Gilly, 2001: 52)

Más allá de no comprender el plan del presidente, el conflicto central era de principios:

La posición de las compañías petroleras frente a las leyes y autoridades mexicanas estaba impregnada de un “*spirit of oil super-sovereignty*” (un espíritu de supersoberanía petrolera) que bloqueaba todo acuerdo pacífico (...) Esta “supersoberanía petrolera” era tan excluyente como lo era, para el gobierno mexicano, su soberanía nacional. En este *conflicto de soberanías* (una legítima y la otra no, pero ambas reales y convencidas de su propio derecho) la colisión era inevitable y, a juicio de las compañías, un buen caso para mostrar su determinación de no ceder en otros países y dejar sentado un ejemplo. (Gilly, 2001: 209)

Que la confrontación central giraba en torno de los principios que cada uno de los actores defendía se hizo evidente cuando el 16 de marzo las compañías declararon su disposición a pagar los 26 millones de pesos si se revisaban las cláusulas contractuales.

Para las compañías la cuestión salarial no era finalmente insuperable. Pues contra la pared, se mostraron dispuestas a ceder en los salarios. La verdadera cuestión de principios era el control absoluto de sus operaciones y su personal en manos de la gerencia, sin cortapisas contractuales ni intromisiones sindicales. (Gilly, 2001: 54)

No estaba pues en la cuestión de los salarios el núcleo duro de la resistencia de las empresas. Se negaban a someterse formalmente al fallo de la Corte y a aceptar las cláusulas contractuales sobre las relaciones entre la gerencia y los trabajadores en los lugares de trabajo. Es decir, se concentraba en dos conflictos de *poder*: uno frente a la nación, sus leyes y su gobierno; el otro frente a los trabajadores. (...) *Es en este punto, y no en el monto a desembolsar según el laudo, donde las posiciones se vuelven irreductibles y se juega en definitiva la expropiación* (Gilly, 2001: 53-54)

Por la forma en la que se desarrolló el conflicto entre Estado y empresas resulta claro que la idea de expropiar la industria petrolera no se consolida sino hasta el último momento, en los días que transcurrieron después de la última entrevista del Presidente con los representantes de las compañías. El contexto nacional en el que se desenvolvía la confrontación Estado-empresas, marcado por un respaldo político muy fuerte del sector popular hacia el Presidente (construido principalmente a través de la reforma agraria) se complementó con los sucesos internacionales que hacían inminente una próxima segunda guerra en Europa: la Guerra Civil Española, iniciada en 1936 y a punto de ser ganada por el ejército franquista gracias a la intervención de Alemania e Italia; la invasión de Etiopía por Italia en 1936; y el acontecimiento más reciente, la invasión de Austria por Alemania el 11 de marzo de 1938. La suma de las condiciones nacionales y las internacionales terminaron por conformar la coyuntura histórica para que la nacionalización de la industria petrolera no desembocara en una guerra civil o incluso en una intervención militar por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña. Esta evaluación de Cárdenas quedó registrada en sus Apuntes del 15 de marzo: “El momento es oportuno. Los gobiernos capitalistas hablan en este momento a favor de las democracias y del respeto absoluto a los demás países. Veremos si lo cumplen. Existe actualmente control político de parte del gobierno y la clase popular. Considero que muy pocas oportunidades tan especiales como ésta se presentarán a México para lograr independizarse del capital imperialista” (Gilly, 2001: 37).

Frente a la negativa de las empresas de firmar el Contrato Colectivo, el 17 de marzo el Sindicato Petrolero pidió a la Junta de Conciliación y Arbitraje diera por rescindido el contrato de trabajo; ésta aceptó y declaró terminados los contratos el 18 de marzo. Ese mismo día, a las 22 horas, el Presidente decretó la expropiación de la industria petrolera.

La solución del conflicto petrolero en el contexto de la preguerra mundial

Cárdenas previó acertadamente la capacidad de reacción frente a la expropiación por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña ante la inminente guerra mundial. A pesar de que las compañías demandaron la inmediata intervención de sus gobiernos para que México retractara la expropiación, y que éstos respondieron rápidamente con un boicot económico por parte de Estados Unidos y con la exigencia directa de la devolución de los bienes expropiados por parte de Gran Bretaña, fue la situación internacional el elemento decisivo que marcó los ritmos y logros de las negociaciones entre los tres gobiernos.

El gobierno mexicano estableció las primeras pautas para encauzar el conflicto hacia una solución negociada: en primer lugar, Cárdenas declaró que la nacionalización de la industria petrolera no cambiaría la orientación de la política exterior del país, dando entender que México estaba dispuesto como antes a vender petróleo a los Estados Unidos y a Inglaterra y no a los Estados fascistas (Shulgovski, 1993: 351). En la siguiente declaración, realizada el 22 de marzo, el presidente hizo saber que la expropiación petrolera era ilegalmente irreversible pero que se pagaría indemnización y aseguró que había sido “una medida totalmente excepcional y por lo tanto, no se extenderá a las demás actividades del país (...) ningunas otras disposiciones van a dictarse que puedan afectar la confianza del país sobre los negocios” (Gilly, 2001: 81).

Las respuestas de los gobiernos extranjeros fueron diametralmente opuestas y reflejaron la diferencia de intereses que cada uno de ellos tenía respecto al petróleo mexicano y su propia seguridad nacional ante la proximidad de la Segunda Guerra Mundial.

La expropiación no afectó de igual manera a las empresas estadounidenses y a las inglesas. En el caso de Estados Unidos, el hecho de que seguía

constituyéndose en el principal productor de petróleo a nivel internacional, aseguraba su acceso al abastecimiento de energéticos que sustentarían a su ejército en caso de que se viera obligado a intervenir en la contienda bélica; además, su lejanía geográfica del continente europeo le proporcionaba suficiente seguridad territorial para no ser bloqueado por los ejércitos enemigos, por lo cual le era necesario evitar abrir un frente de conflicto en su frontera sur. Contrariamente a la situación estadounidense, Gran Bretaña tendría definitivamente que intervenir en la guerra europea, y al no contar con reservas energéticas en su propio territorio, y al estar bloqueados sus accesos a las zonas petroleras de Medio Oriente, debido a la ubicación geográfica de los países del Eje, se vería obligada a depender casi totalmente del petróleo americano. Esta evaluación geoestratégica tuvo un gran peso en la decisión del gobierno estadounidense de no emprender una política conjunta con el gobierno británico para resolver el conflicto con México. A Estados Unidos le convenía que Inglaterra fuese a depender totalmente de su abastecimiento de energéticos, y en gran medida, de la protección de su flota en el Océano Atlántico.

Incluso, debemos considerar otro factor de peso para comprender la negativa de Estados Unidos a respaldar la exigencia del gobierno británico de eliminar el decreto expropiatorio y, por el contrario, reconocer el derecho a expropiar del Estado mexicano. De acuerdo con los datos de producción y ganancias de las empresas petroleras en México, eran las de origen británico las que dominaban la industria. La productividad de los pozos explotados desde 1901 se había reducido considerablemente en la década de los años treinta –debido en parte a la sobreexplotación de los pozos, particularmente en el marco de la Primera Guerra Mundial, y en parte al inmenso desperdicio que realizaban las empresas en las actividades de extracción-, pero el reciente descubrimiento de nuevos pozos altamente productivos en la región del Istmo, le proporcionó a El Águila una ventaja muy superior sobre las compañías estadounidenses en los montos de producción, y por lo tanto de ganancias. Esta situación de superioridad se

incrementó aún más cuando Cárdenas, como parte de su estrategia política para fracturar el frente de acción común que las compañías habían establecido ante el conflicto petrolero, autorizó a El Águila en noviembre de 1937 nuevas concesiones para la explotación de riquísimos yacimientos petrolíferos en la región de Poza Rica. En conjunto, estos sucesos permitieron que del porcentaje total de extracción de petróleo en el país, esta empresa acaparara en 1934 el 46% y en 1937 el 59.2%; mientras que La Huasteca redujo su porcentaje del 27.18% al 11.92% en los mismos años. Del total de las ganancias registradas en 1936, 56 millones de pesos, 43 millones correspondieron a El Águila (Shulgovski, 1993: 339-340). Como podemos concluir, la expropiación afectaba mucho más fuertemente a Gran Bretaña que a Estados Unidos. Este elemento también estuvo presente en la evaluación geoestratégica de Estados Unidos para reconocer internacionalmente el derecho de México a la expropiación; además, finalmente, Estados Unidos seguiría siendo el principal socio comercial de México, y ésta era una oportunidad para eliminar importantes intereses comerciales de Inglaterra en México.

Ante esta evaluación, podemos entender que la respuesta de Gran Bretaña ante la expropiación fuera el no reconocimiento del derecho de México a expropiar, y por lo tanto la exigencia directa al gobierno mexicano de eliminar el decreto expropiatorio y devolver a las compañías sus propiedades. En la tercera nota que hizo llegar al gobierno mexicano, el 11 de mayo de 1938, además de reiterar su negativa a reconocer la expropiación, demandó el pago inmediato de 370 962 pesos por concepto de reclamaciones especiales (daños sufridos por extranjeros durante la revolución) que había vencido el 1 de enero del año en curso. El gobierno mexicano realiza el pago por 361 737 pesos e inmediatamente retira a su embajador diplomático en Londres, argumentando que la ruptura de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña era el resultado de la intromisión de ese gobierno en los asuntos internos de México.

Por su parte, la política que emprendería Estados Unidos hacia México fue definida paulatinamente en el transcurso del año, delimitada por el devenir de la conformación de equilibrios entre los intereses particulares de los diversos sectores empresariales que invertían en México, atendiendo particularmente los petroleros, y el interés nacional definido en torno a la cuestión de la próxima guerra mundial y la necesidad del rearme. Es este contexto de confrontación de diversos intereses al interior de Estados Unidos, lo que nos permite entender las variaciones en la fuerza con la que el gobierno estadounidense respondió ante la expropiación.

La primera reacción de Estados Unidos fue el envío de una nota al gobierno mexicano el 26 de marzo en la que se exigía el pago inmediato de la indemnización por las propiedades expropiadas, con lo cual se rechazaba la propuesta del gobierno mexicano de pagar de forma periódica a través de la venta del petróleo. La nota, que incluía los reclamos por las expropiaciones de tierras realizadas en el marco de la reforma agraria, vino respaldada con la intención de retirar a su embajador en México y de emprender un boicot comercial contra nuestro país. Por intervención directa del embajador estadounidense en México, representante directo de Roosevelt, se logró acordar que la nota no se haría pública y que la entrega no sería seguida inmediatamente por el retiro del embajador; además de esta mediación, el embajador Daniels pactó con el gobierno mexicano que la nota sería entregada físicamente pero considerándola como “no presentada oficialmente”. Esta mediación permitió que el gobierno mexicano conociera la posición de Estados Unidos y tuviese la oportunidad de responder con una exposición de los principios y la política que México seguiría en la resolución del conflicto, sin que estas conversaciones se consolidaran en la política exterior oficial de cada uno de los gobiernos, es decir, se logró mantener abiertos los canales de comunicación entre ambos gobiernos. Sin embargo, mientras tanto se emprendió el boicot comercial contra México, particularmente se suspendió la compra de petróleo y plata.

El hecho de que en las siguientes notas enviadas por Estados Unidos, el 30 de marzo y el 22 de agosto, si bien seguían exponiendo que una expropiación sin indemnización inmediata implicaba hurtar las propiedades de los ciudadanos estadounidenses, acusando al gobierno mexicano de incurrir en esa práctica, se asentaran las bases para abrir las negociaciones se explica por el desarrollo de los acontecimientos internacionales, los cuales determinaron la urgencia de llegar a un acuerdo con el gobierno mexicano lo más pronto posible.

Aquí es donde entra en juego la Política del Buen Vecino emprendida por Roosevelt

Roosevelt, con su política del Buen Vecino, estaba empeñado en construir una nueva alianza de largo alcance con las clases dirigentes latinoamericanas. Ese pacto suponía una mayor autonomía relativa de estos gobiernos y un cese de la amenaza de intervención a cambio de su participación en la preparación de la guerra y de un posterior orden internacional con predominio estadounidense. En términos más amplios, Roosevelt estaba diseñando un acuerdo continental a largo plazo que pudiera incluir en sus marcos, fijándole límites, al creciente nacionalismo de esas clases dirigentes, en lugar de ensayar contra él un combate frontal o una guerra diplomática de desgaste.”

“La política del Buen Vecino, como pacto con las demandas nacionalistas de los representantes políticos de las clases dirigentes industrializadoras de América Latina, era el equivalente y la contrapartida a nivel del continente del New Deal, el pacto rooseveltiano con los asalariados estadounidenses y con su nuevo sindicalismo de industria organizado en el Congress of Industrial Organizations (CIO) (...) Eran pactos que preparaban, junto con una salida capitalista de la crisis, la entrada de Estados Unidos en la guerra que se avecinaba –y, como después se vio, la gran expansión mundial de Estados Unidos, su economía y sus modos de dominación entre 1945 y 1960. (Gilly, 2001: 204 y 215)

La urgencia de Estados Unidos de cerrar el frente de conflicto con México ante la inminencia de la guerra mundial, permitió que en noviembre de 1938 se llegara al acuerdo entre ambos gobiernos de establecer una comisión mixta para

negociar concretamente la forma y los montos en los que se pagarían las indemnizaciones. El acuerdo final sobre el funcionamiento de la Comisión Bipartita se concretó el 19 de noviembre de 1941, cuando ésta se instaló y comenzó a trabajar en la valoración de las compañías expropiadas.

Recapitulando: la situación internacional fue el elemento determinante en la solución del conflicto petrolero entre México y Estados Unidos, así lo precisa Cordell Hull, Secretario de Estado de Estados Unidos, en sus Memorias:

Menos de tres semanas antes de Pearl Harbor, llegamos a un acuerdo con México el 19 de noviembre de 1941 para resolver la controversia sobre la expropiación mexicana de las propiedades petroleras estadounidenses en 1938. Habíamos estado negociando este difícil problema durante tres años.

Gilly continúa con esta recapitulación de las negociaciones precedentes al desenlace:

El primer acuerdo muy provisorio, que reconocía el derecho de México a expropiar pero abría la larga controversia sobre la indemnización, había sido alcanzado en abril de 1938, después de las tensas semanas subsiguientes al 18 de marzo y en vísperas de la Conferencia Panamericana de Lima a la cual Washington concedía gran importancia en su política continental. El segundo acuerdo, que echaba las bases para resolver el conflicto, fue logrado casi en vísperas de la entrada de Estados Unidos en la segunda guerra mundial.

Desde agosto de 1941, sabiendo ineludible y cercano este desenlace, el Departamento de Estado había llegado a una fórmula provisional de arreglo con el gobierno mexicano, presidido por el general Manuel Ávila Camacho. Presionaba a Estados Unidos la posibilidad, discutida con los mexicanos pero no precisada, de obtener bases militares en México o al menos el derecho de escala para sus aviones militares entre su territorio y Panamá. (Gilly, 2001: 297)

LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Como hemos apreciado en el capítulo anterior, la Segunda Guerra Mundial constituyó para México una importante coyuntura para consolidar el proceso de reestructuración del Estado mexicano y del sistema económico bajo la hegemonía de la fracción de la burguesía industrial que encabezaba el gobierno.

Las transformaciones estructurales de mayor envergadura ya habían sido llevadas a cabo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. La más importante de ellas fue la constitución definitiva del Estado como el agente regulador central de los procesos económicos nacionales, convirtiéndose con ello en el árbitro supremo de la lucha interna de clases. El antiguo bloque de poder (conformado por el capital extranjero, la burguesía agraria nortea surgida de la Revolución y el sector oligárquico) y los sectores populares, habían sido supeditados a través de las reformas socio-económicas y políticas emprendidas durante el cardenismo, al nuevo proyecto económico del grupo que ahora detentaba el poder. A partir de estas bases le corresponde al gobierno de Ávila Camacho establecer las nuevas condiciones de la alianza entre los diferentes actores económicos que permitan la estructuración y desarrollo del modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones. Pero en este proceso de rearticulación del bloque de poder tiene lugar la Segunda Guerra Mundial, la cual en su desenvolvimiento delinearé las posibilidades y los límites de acción de cada uno de los sectores de poder.

El Sexenio de Ávila Camacho

El entendimiento con Estados Unidos

El desenlace de los conflictos europeos en una confrontación de alcance mundial obligó a los Estados Unidos a redefinir su política exterior en función de

una política de seguridad nacional de rearme. La estructuración de su economía en una economía de guerra que se constituiría en el principal soporte de los Aliados y su inminente intervención militar en la contienda bélica, obligaba al gobierno estadounidense a replantear sus relaciones y alianzas con los países latinoamericanos. En tiempos de guerra América Latina debería de constituirse no sólo en una zona de seguridad regional en la cual las bases militares estadounidenses pudiesen desplazarse y resguardar las fronteras geográficas de Norteamérica y los canales de comunicación fundamentales para mantener los flujos de comercio y navegación estratégicos para los Aliados, sino también debería de constituirse en la región proveedora de materiales estratégicos para la industria armamentista (como los minerales) y de materias primas y algunas mercancías que dejarían de ser producidas temporalmente en los países beligerantes debido a la reorientación de sus economías en economías de guerra.

Para lograr esta “unidad continental” en un contexto histórico marcado en el plano internacional por una guerra interimperialista y en el regional por el surgimiento de tendencias nacionalistas y populistas que buscaban limitar la supremacía estadounidense que se había ido construyendo en la región a través de la interacción entre la política del dólar y la del gran garrote, Estados Unidos debió pactar nuevos términos de alianza con las clases dirigentes latinoamericanas. La política del “Buen Vecino” desplazaría la práctica del intervencionismo militar en la región por una política de inversiones, condonación de las deudas y apertura de canales de préstamos que encuadrara con el proyecto industrializador que las elites políticas latinoamericanas estaban implementando en sus respectivos países; a cambio, América Latina se constituía en la principal aliada de Estados Unidos a corto plazo otorgándole el respaldo militar-estratégico y económico necesarios para sostener su economía de guerra y a largo plazo asegurándole el papel de principal inversionista extranjero en el nuevo modelo económico de industrialización.

En el caso de México, esta alianza se concretó con acuerdos en los siguientes renglones:

1. El reconocimiento definitivo por parte del gobierno estadounidense al derecho del gobierno mexicano a expropiar y la disposición de ambos para establecer mecanismos de negociación que permitiesen resolver el monto y la forma de pago de la indemnización a los expropiados; por su parte, México se comprometió a no hacer extensiva la política de expropiación.

2. La contribución mexicana a la guerra de los Aliados a través del respaldo a la política militar estadounidense y, fundamentalmente, de la colaboración económica por medio de las exportaciones de materias primas estratégicas, productos agrícolas y mano de obra.

3. El saneamiento de la deuda externa de México y la reapertura del crédito externo por parte de Estados Unidos a cambio del otorgamiento de condiciones favorables para el desarrollo de la inversión extranjera estadounidense en nuestro país.

Ya expuse en el apartado anterior las condiciones imperantes en las que se desarrolló el acuerdo sobre la expropiación petrolera entre ambos gobiernos, sólo agregaré que el trato definitivo sobre el monto y las modalidades en que México deberá pagar, tiene lugar a través del Convenio Zevada-Cooke firmado en 1942, a través del cual se fija la suma de 23.9 millones de dólares para la empresa Standard Oil, New Jersey, y 1.5 mdd para el Grupo Imperio; ya durante el gobierno de Cárdenas se había llegado al primer arreglo de este tipo con el Grupo Sinclair, al que se aceptó pagar 8.5 mdd. El conflicto con la Compañía El Águila se solucionará hasta 1947, durante el gobierno de Miguel Alemán, cuando se acuerda pagar una indemnización por un total de 130.3 mdd. En lo que respecta a la deuda por las expropiaciones agrarias y la ferrocarrilera, éstas se logran reajustar “a favor de México” a través del Convenio de 1941, mediante el cual México acepta pagar 40 mdd a Estados Unidos por concepto de “reclamaciones agrarias”, y el Convenio de

1946 sobre la deuda ferrocarrilera, en el que se acuerda reducir su monto de 557.6 mdd a 50.5 mdd. (Ceceña, 1970)

El segundo nivel de entendimiento entre ambos gobiernos fue el compromiso mexicano de respaldar militar y económicamente la guerra de los Estados Unidos. Podemos definir la política mexicana frente a la guerra como militarmente defensiva y económicamente ofensiva. El apoyo militar que México ofrecería a Estados Unidos fue condicionado a la solución del conflicto petrolero y a la reapertura del crédito, y a pesar de que ambas condiciones son satisfechas por el gobierno estadounidense, nuestro país intenta mantener su política de respaldo militar enmarcada en los acuerdos que se alcanzan en las conferencias panamericanas, lo que le permitirá mantener una relativa independencia militar. Las más importantes concesiones mexicanas fueron la constitución en 1942 de la Comisión México-norteamericana de Defensa Conjunta a través de la cual ambos gobiernos coordinarían sus políticas de defensa territorial, y la autorización a barcos y navíos americanos para fondear aguas y puertos mexicanos, y a aviones para sobrevolar el espacio aéreo mexicano y aterrizar en pistas y aeropuertos nacionales. Quedó eliminada tajantemente la posibilidad de que Estados Unidos instalara bases militares en nuestro país. Finalmente, otro punto de acercamiento en lo que respecta a la cooperación militar fue la firma del Acuerdo de Préstamos y Arrendamientos por medio del cual Estados Unidos nos otorgó un crédito de 10 millones de dólares para artículos militares de defensa, mismos que importaríamos de ese país, y del cual sólo deberíamos pagar el 48% del monto total en anualidades hasta 1948.

Esta escasa colaboración militar con nuestro vecino del norte quedó contrarrestada con la amplia disposición del gobierno mexicano para colaborar económicamente de forma exclusiva con los Aliados, específicamente con los Estados Unidos, lo cual fue corroborado en el mensaje a la nación del 3 de junio de 1942 del presidente Ávila Camacho: “la guerra exige una renovación constante de materiales y México está en aptitud de organizar su trabajo para contribuir

eficazmente al incremento industrial de América, perfeccionando así la capacidad de resistencia del Hemisferio” (Blanca Torres, 1984: 103). Este respaldo económico quedaría concretado con la firma de un conjunto de convenios comerciales a través de los cuales México se comprometió a abastecer de materiales estratégicos para la guerra y otras materias primas a los Estados Unidos; entre estos acuerdos destacan:

a) el Tratado Bilateral de Comercio que entra en vigor el 23 de diciembre de 1942 (y que permanecerá vigente hasta 1951), por medio del cual queda establecido que México reservará durante 18 meses la venta exclusiva a los Estados Unidos de toda la producción exportable de minerales estratégicos (cobre, plomo, zinc, cadmio, grafito, manganeso, mercurio, molibdeno y tungsteno) y de fibras duras, para los cuales, en conjunto con otros productos fundamentales como el petróleo, la plata y algunas producciones agrícolas y ganaderas, las tarifas arancelarias estadounidenses serían reducidas hasta en un 50% (tarifas que sólo serían extensibles a las mercancías consideradas estratégicas para Estados Unidos, en el resto de los sectores el gobierno estadounidense ampliaría su política proteccionista, limitando la entrada de productos mexicanos cuyo principal mercado hasta ese momento había sido Estados Unidos); a cambio el gobierno estadounidense “se comprometía” a abastecer nuestras necesidades de insumos industriales, que también se deberían ver “beneficiadas” con importantes rebajas arancelarias gracias a la cláusula de trato incondicional de la nación más favorecida incluida en el tratado. Es necesario desatacar en este punto que nuestras importaciones de insumos industriales se vieron sujetas a la disposición de Estados Unidos de exportar estos materiales (los cuales muchas veces eran de segunda mano o tecnología obsoleta), lo que originó una discontinuidad en el abastecimiento necesario para el desarrollo de los sectores industriales que requerían dichas importaciones.

b) La firma de una serie de convenios particulares por medio de los cuales Estados Unidos se comprometía a adquirir a precios fijos toda la producción

exportable de artículos como hule, henequén, garbanzo, ixtle, chicle, piña, cera, plátano, sal y pescado, entre otros. Dentro de este tipo de convenios destaca el Acuerdo de Compra de Metales Estratégicos porque refleja claramente las condiciones imperantes de los términos de intercambio entre las materias primas que exportamos y las manufacturas, fabricadas con nuestros insumos, que importamos: los precios de los minerales exportados por México fueron fijados en un nivel que superaba por muy poco los precios de 1929, mientras que los productos industriales que importábamos habían por lo menos duplicado sus precios; simplemente, entre 1937 y 1940 el precio de la plata se incrementó en un 18.6%, el del oro en un 36.5%, el del cobre en un 9.7%, el del zinc en un 9.3%, el del petróleo en un 28.6% y el del plomo en un 10.3%; mientras que el precio de los automóviles importados en un 75%, las láminas de hierro y acero en un 49%, los tubos de cañería en un 74%, las refacciones de metal para maquinaria en un 47.5%, etc. Los términos de intercambio de nuestro país se constituirían en uno de los principales obstáculos para el desarrollo de nuestro proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones. (Torres, 1984)

La contribución económica de México al esfuerzo bélico estadounidense también abarcaría la exportación de mano de obra para contrarrestar la salida de soldados hacia la guerra y el desplazamiento de la mano de obra agrícola hacia el sector industrial de guerra. Los convenios de migración originaron la salida de 120 000 braseros durante el sexenio, cifra a la que hay que agregar los 116 320 trabajadores ilegales que migraron en este mismo periodo. (Torres, 1984)

Otro importante punto de acuerdo tanto con Estados Unidos como con otros países acreedores fue el saneamiento de la deuda externa de México y la reapertura del crédito externo:

Al subir al poder el general Ávila Camacho en diciembre de 1940, heredó una situación bastante difícil en relación a la Deuda Exterior, tanto de la llamada Deuda Directa como de los compromisos derivados de medidas expropiatorias del petróleo,

ferrocarriles y latifundios propiedad de extranjeros. Las reclamaciones por concepto de la Deuda Exterior Directa se elevaban a 510 millones de dólares, y las de las compañías petroleras expropiadas en 1938 a más de 200 millones; las de los ferrocarriles a otros 558 millones de dólares, es decir, *un total de cerca de 1,300 millones de dólares* por estos tres conceptos. Por otra parte, los créditos exteriores continuaban suspendidos desde 1913” (Ceceña, 1970: 204)

A través de una serie de convenios con el gobierno estadounidense, Ávila Camacho logrará finiquitar, de forma favorable para nuestro país, las deudas de indemnización por expropiaciones y también obtendrá un considerable descuento sobre la deuda total acumulada desde el porfiriato, todo lo cual permite que al final del sexenio la deuda exterior total haya tenido una reducción del 79% respecto al nivel de 1940: a) Convenio de 1941 sobre el pago de las “reclamaciones agrarias”; b) Convenio Zevada-Cooke de 1942; c) Convenio de 1942 sobre la Deuda Directa: “se logró un ajuste sustancial sobre las reclamaciones erigidas, las cuales se redujeron de 509.516,222 dólares por capital e intereses, a solamente 49.560,750 dólares; este ajuste significó una reducción de más del 90 por ciento en relación a la suma reclamada” (Ceceña, 1970: 200). d) Convenio de 1946 sobre la Deuda Ferrocarrilera; e) Finalmente, aunque no correspondió al gobierno de Ávila Camacho, el Convenio de 1947 sobre la indemnización a la Compañía El Águila cierra definitivamente el viejo conflicto de la deuda externa acumulada desde el porfiriato, inaugurando una nueva etapa en el proceso de endeudamiento del país. (Ceceña, 1970)

La principal implicación que tuvo el inicio de las negociaciones sobre el reajuste de la deuda fue la reapertura para nuestro país a partir de 1941 de los canales de crédito provenientes de fuentes gubernamentales. Durante el gobierno de Ávila Camacho todos los créditos fueron otorgados por el Export Import Bank (Eximbank) en el marco de una política de inversiones para el desarrollo de los sectores estratégicos que permitiesen una mayor integración de la economía

nacional en aquellas áreas directamente relacionadas con nuestro comercio exterior. En este sexenio el Eximbank nos otorgó una línea de crédito a largo plazo de alrededor de 90 millones de dólares, de los cuales se utilizaron en este mismo periodo 60 mdd distribuidos fundamentalmente en obras de infraestructura, particularmente en la construcción de carreteras y en la ampliación de la red de ferrocarriles y la red eléctrica. Debemos puntualizar las implicaciones de esta política crediticia: no sólo benefició ampliamente a Estados Unidos por estar dirigida al desarrollo de la infraestructura necesaria para conectar las economías de ambos países, sino que además estos créditos fueron otorgados con dos condiciones: México debería importar de los Estados Unidos todos los insumos necesarios para realizar estas obras y las inversiones se realizarían con la coparticipación del capital prestado por el Eximbank, la inversión pública nacional y las inversiones del capital privado estadounidense; es decir, esta política crediticia no sólo permitió el reciclaje de los préstamos al ser utilizados para pagar insumos provenientes de Estados Unidos, sino que se convirtió en un mecanismo para abrir sectores de inversión al capital estadounidense. Esta estructura de crédito e inversiones se perfeccionaría aún más con la estructuración de las instituciones financieras internacionales dominadas por Estados Unidos, como el Banco Mundial, que se crearían una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Cuando esto ocurre, las relaciones económicas, políticas y militares de México con Estados Unidos se han estrechado profundamente. La burguesía industrial mexicana en el poder consolidó su alianza con el capital extranjero estadounidense, el cual desempeñaría un papel fundamental como principal inversionista extranjero y socio comercial en el proyecto económico del gobierno mexicano (mientras que en 1939 el 56% de nuestras exportaciones y el 58% de nuestras importaciones estaban concentradas en el mercado estadounidense, para 1944 el 90% de nuestro comercio exterior se desarrollaba con Estados Unidos). Así

se inauguraba el despegue del proyecto industrializador en México bajo la proyección hegemónica de Estados Unidos sobre nuestra economía.

La “Política de Unidad Nacional”

En el plano interno, la Segunda Guerra Mundial también se constituyó en la coyuntura que permitiría reconfigurar las alianzas del gobierno tanto con los antiguos sectores dominantes de la burguesía nortea y la oligarquía, como con el sector popular. En el marco de la lucha antifascista y de la batalla de la producción (consistente en el esfuerzo mexicano por contrarrestar la escasez producida por la guerra y satisfacer la demanda estadounidense de materiales estratégicos, productos agrícolas y mano de obra complementarios para su economía de guerra) el gobierno de Ávila Camacho hizo un llamado a todos los sectores sociales del país para emprender una política de “Unidad Nacional” sustentada en la “conciliación entre los diversos intereses y grupos, encaminada a fortalecer la hegemonía del Estado. [...] se buscaba, en suma, la suspensión de demandas particulares de clase, en aras del bienestar general de la nación” (Libro del Estado, tomo II: 44). La concreción de esta política de unidad nacional fue el pacto que se estableció entre el gobierno, los obreros y los industriales: en 1942 el sector obrero firma el Pacto de Unidad Obrera, en el cual se compromete a no realizar huelgas y a aceptar el arbitraje obligatorio del presidente en los conflictos obreros-patronales. Más tarde, en 1945 este pacto fue ratificado por la burguesía, a través de la firma del Pacto Obrero-Industrial, prometiendo no elevar los precios para corresponder al sector obrero. Por su parte, el Estado quedaría como arbitro supremo en los conflictos entre obreros y empresarios, y se autoasignaba el papel de principal promotor económico en la implementación de un proyecto de desarrollo sustentado en la industrialización, con el cual todos los sectores sociales se beneficiarían.

Este reajuste de las relaciones de poder logrado en el plano económico tendría su contraparte política con la institucionalización del ejército, la política de conciliación con la Iglesia y la reestructuración del sector popular y del partido oficial.

En lo que respecta al Ejército y la Iglesia, el Estado buscó neutralizar su fuerza permitiendo su desenvolvimiento en campos específicos donde pudiesen defender sus intereses. Por una parte, el sector militar fue institucionalizado y constituido en el brazo armado del Estado, lo cual permitió cerrar definitivamente el periodo de la política caudillista que había caracterizado a los gobiernos posrevolucionarios e inaugurar una nueva etapa donde los civiles desplazarían a los militares en el gobierno; para afianzar esta política, Ávila Camacho emprendió un proyecto de renovación de los rangos superiores promoviendo el ascenso de militares jóvenes con el propósito de desarticular viejas ambiciones. Por otra parte, la confrontación entre Iglesia y Estado que había quedado reducida a la esfera de la educación, se contrarrestó con la sustitución en 1945 de los postulados de educación socialista, implementados durante el sexenio cardenista, por los de nacional y democrática.

Respecto a la reestructuración del sector popular y del partido oficial, éstas obedecieron a la necesidad del gobierno de desarticular el poder político de las organizaciones de masas que el cardenismo les había otorgado para constituir las en su respaldo fundamental. Ahora que la burguesía industrial había logrado reconfigurar sus alianzas con el antiguo bloque de poder, consolidándose como el sector hegemónico de éstas, el respaldo popular debería adquirir otro carácter para responder a las nuevas necesidades de la elite en el poder. Con este objetivo se constituye en 1943 la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) de la cual queda excluido el sector militar y es incorporada la burocracia, con lo que se logra reagrupar a las capas medias y constituir un órgano del partido en estrecha dependencia con la burocracia política:

Desplazado el ejército como generador de la clase política posrevolucionaria, la CNOP se convirtió en el agente por excelencia de la formación y promoción del personal político del México moderno, personal que ya no surgiría del empuje de las organizaciones de masas sino de la lealtad de las burocracias, tanto sindical como política.

El Estado auspició a dichas burocracias, con prebendas y favores, ayudando así a consolidar una estructura de control y mediación corporativizada y vertical que caracterizaría al sistema político mexicano. (Peschard, Puga y Tirado en Evolución del Estado Mexicano, tomo II, 1998: 48)

Esta medida será reafirmada con la reestructuración del PRM en el PRI, que recupera el mecanismo de afiliación individual al partido que había sido desplazado por la afiliación de organizaciones de masas impuesta durante la reconfiguración del PNR en el PRM, y refuerza, a través del estatuto, la estructura piramidal de la toma de decisiones, quedando definitivamente desplazadas las asambleas como órganos de decisión suprema y reducidas a confirmadoras de las decisiones adoptadas por el Comité Ejecutivo del Partido. (Peschard, Puga y Tirado, 1998: 54)

Al finalizar el gobierno de Ávila Camacho:

el Estado no tenía ya frente así ni a generales insurrectos ni a partidos políticos armados; la iglesia había abandonado sus anhelos de disputa por el poder público y el sector militar había asumido cabalmente su papel de brazo armado del Estado. Además, el sector popular se había abierto a los heterogéneos grupos medios, sometiéndolos a la disciplina del partido para servir de contrapeso efectivo al empuje del sector obrero (Peschard, Puga y Tirado, 1998: 54).

Las bases del entendimiento con todos los sectores de poder económicos y políticos tanto nacionales como extranjeros habían quedado sentadas. El proyecto

industrializador se ponía en marcha y México iniciaría una importante etapa de crecimiento económico y estabilidad política que perduraría, con los altibajos comprensibles de cualquier proyecto capitalista, especialmente si mantiene relaciones de dependencia con el capital extranjero, hasta la década de los años setenta.

El despegue del proyecto industrializador vía sustitución de importaciones

El Modelo de Sustitución de Importaciones supone una organización de la economía en la que el Estado a través de su acción directa como inversionista y de su acción indirecta, a través de su política económica, viene a garantizar una estructura proteccionista y de estímulo a la industrialización como una nueva estrategia de crecimiento. (Villareal, 2000: 61)

Una vez monopolizados por el Estado el transporte ferroviario y la producción de energía, mexicanizado y ampliado el sistema de crédito nacional, y contruidos los cimientos de una política fiscal y económica de Estado de carácter proteccionista, todos ellos elementos esenciales contruidos durante el cardenismo para el desarrollo de una estructura industrial, correspondería al gobierno de Ávila Camacho emprender una política de estímulos a la inversión privada que permitiera constituir la en el motor del desarrollo industrial.

Este proceso de estimulación a los capitalistas privados contemplaría básicamente tres renglones que complementarían el proteccionismo de facto que la economía nacional vivía debido al desarrollo de la contienda bélica: 1. la creación de una legislación que a través del otorgamiento de importantes exenciones fiscales, subsidios y ampliación del crédito, motivara al capital privado a invertir en el sector industrial; 2. el desarrollo de una política de gasto público en los sectores estratégicos de la economía como el transporte y la energía, algunos renglones industriales básicos como la siderurgia, y en el sector agrícola, con el

objetivo de articular los procesos productivos nacionales; y 3. la rectificación de la política agraria cardenista con el fin de rearticular y proteger al sector agrícola privado como fuente de insumos y mano de obra para la industria y las ciudades, y de divisas para financiar las importaciones a través del sector agroexportador.

Dentro de la política industrial, el objetivo central del Estado fue construir a través de su política económica y fiscal para el fomento industrial un mecanismo de capitalización del sector privado.

Con la intención de cerrar el enfrentamiento con los inversionistas privados y lograr un rápido entendimiento que permitiese su incorporación al proyecto de desarrollo industrializador, la primera medida que toma el gobierno es la modificación de la Ley de Nacionalizaciones y la eliminación del Impuesto al Superprovecho, que había sido implementado por Cárdenas para gravar las superganancias. Un año más tarde, en 1941 se emite la Ley de Industrias de Transformación que consiste en otorgar exenciones de impuestos (a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal o gravámenes locales) por 10, 7 ó 5 años, y con posibilidad de prórroga por 5 años más, a las industrias según sean clasificadas como “fundamentales”, de importancia económica u otras. Tan sólo entre 1941 y 1946 se entregaron en el marco de esta ley 397 exenciones fiscales: 149 a empresas de artefactos metálicos, 78 de productos químicos, 43 de alimentos, 18 de eléctricos, 15 de construcción, 9 de papel y 9 de textiles. En 1945 se amplían los beneficios otorgados con la publicación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que a través de la Regla XIV elimina total o parcialmente los impuestos a la importación para maquinaria y equipo que fomente el desarrollo industrial.

Otro importante mecanismo de fomento a la industria fue la amplitud del financiamiento que se destinaría tanto al sector privado como al gasto del gobierno. Los instrumentos serían el Banco de México y NAFINSA: en 1941 se emite la Ley Orgánica del Banco de México con el objetivo de constituirlo en uno de los principales instrumentos de la política económica del gobierno al otorgarle el papel rector del crédito de la banca nacional y privada y al ampliarle

considerablemente la cartera de crédito a la producción; en lo que respecta a NAFINSA, además de ampliarle la cartera de crédito destinada a la empresa privada y al gasto público, se le asignó facultades para crear empresas que no fueran atractivas para la iniciativa privada por requerir fuertes inversiones o por la inseguridad de las utilidades. Durante este sexenio el monto total de financiamiento proveniente de NAFINSA se incrementó de 20.1 millones de pesos en 1940 a 802.3 mdp en 1945, y su inversión se redistribuyó durante este periodo en los siguientes renglones: en 1940 dedicaba el 16.1% de sus recursos al financiamiento de obras de infraestructura, para 1945 el 48.3%; de 6.6% destinado a la industria básica aumentó a 26.6%; del 3.2% en la industria de la transformación a 11%; y de 74.1% en otras actividades a 14.1%. (Torres Ramírez, 1984: 295)

Simultáneamente a estas facilidades directas que los capitalistas privados recibían, el Estado se dedicó a construir toda una infraestructura industrial básica que permitiese la articulación de los procesos productivos y del mercado interno. Durante este sexenio la inversión pública participó aproximadamente con el 40% de la inversión total distribuida de la siguiente manera: 1. fomento industrial: electricidad, petróleo y gas (sectores que acapararon el 9.8% de la inversión pública total en este periodo), transportes y comunicaciones, el 55.1%; 2. sector agrícola, 15.7%; y 3. sector social, 10.7% (Torres, 1984: 286)

El Estado reafirmó este apoyo económico a través de una política de subsidios por medio de precios bajos, incluso por debajo de los costos de producción, de los bienes producidos por las empresas estatales, que se complementaría con el paso de los años con el reforzamiento de la práctica de precios congelados de una gran cantidad de servicios, importaciones e insumos agrícolas, que aunque no producía directamente el Estado, éste se encargaba de financiarlos, por ejemplo, en el caso de la industria petrolera, muchas de las importaciones realizadas por PEMEX fueron vendidas en el mercado interno por debajo de su precio internacional.

Finalmente, dentro de las medidas políticas tendientes a concentrar a aquellos sectores de la burguesía industrial cercanos al gobierno, en 1941 se emite la Ley de Cámaras que divide a la CONCANACOMIN con el objetivo de independizar los sectores industriales de los comerciales, y se crea la CANACINTRA que concentrará a un joven sector industrial (que en 1945 agrupa a cinco mil empresarios) que se constituirá en el principal protagonista de las relaciones de la burguesía industrial con el Estado.

En cuanto a la política agraria en México, históricamente podemos afirmar que a excepción del sexenio cardenista, la política industrial mexicana reservará al sector agrario el papel de proveedor de insumos agrícolas y mano de obra para la industria, alimentos para las ciudades y divisas a través del sector agroexportador para financiar las importaciones. De esta manera, la política agraria ha sido siempre complementaria de la política industrial y como tal se han perpetuado las prácticas económicas que han generado un desequilibrio estructural en el campo mexicano, donde casi la totalidad de las tierras y el financiamiento es acaparado por un puñado de latifundistas dedicados al sector agroexportador, mientras la gran proporción de la población rural vive en condiciones de miseria que la obligan a emigrar a las ciudades, contribuyendo con la ampliación de los cinturones de miseria en las zonas conurbanas, o al extranjero.

En cuanto Ávila Camacho asume el poder inicia la rectificación de la política agraria cardenista a través de cuatro mecanismos:

1. El freno al reparto agrario y la reducción de la inversión, particularmente al sector comunal: mientras que en el sexenio de Cárdenas se repartieron 18 millones de hectáreas y se destinó el 9.5% de los recursos gubernamentales al crédito agrícola, durante el sexenio de Ávila Camacho se repartieron 6 millones de hectáreas (la mayor proporción fueron tierras improductivas) y el porcentaje de recursos públicos otorgados en créditos al sector agrícola disminuyó para 1946 a 1.4%. En lo que respecta al porcentaje de la inversión pública destinada al sector

agrícola, éste se redujo hasta el 18% en 1946, menos de la mitad del destinado a este rubro durante el sexenio anterior; además, las obras de irrigación, centros de almacenaje y carreteras que construye el gobierno se ubican geográficamente en las principales zonas productoras (Torres, 1984: 309).

2. La reprivatización del ejido: a través de la reforma al Código Agrario se reglamenta la parcelización del ejido y la emisión de títulos de propiedad, lo que permite no sólo reducir el número de hectáreas que corresponden a tierras comunales, sino crear los mecanismos legales para que los campesinos puedan vender sus tierras a los grandes latifundistas; esta política se vio complementada con la venta, durante este sexenio, de más del 40% de las tierras de riego que eran administradas por el Banco de Crédito Agrícola. (Peschard, Puga y Tirado, 1998)

3. La emisión de certificados de inviolabilidad de la propiedad privada: también a través de la reforma al Código Agrario se determinan las condiciones de inafectabilidad de la propiedad de predios con una dimensión de hasta 300 hectáreas, lo que permite que se amparen 1 173 123 hectáreas a través de 12 508 certificados de inviolabilidad.

4. La reforma al Artículo 27° Constitucional para aumentar la dimensión de la pequeña propiedad: aunque esta reforma la lleva a cabo Miguel Alemán debe considerarse el broche de oro de la política agraria neolatifundista en la que se sustentará el proceso de industrialización. A través de esta reforma la pequeña propiedad crece de 50 a 100 hectáreas para las zonas de riego, a 200 hectáreas para zonas de temporal y a 300 para zonas de plantación.

Aunada a estas medidas que buscan crear un clima de estabilidad a la inversión privada a través de la reforma de las leyes agrarias, el gobierno emprenderá algunas políticas de fomento al sector agrícola como son los subsidios a las exportaciones agrarias y el establecimiento de precios remunerados de garantía.

Podemos afirmar que las medidas políticas y económicas emprendidas por el gobierno de Ávila Camacho, tendientes a lograr el entendimiento con los diferentes sectores económicos y políticos para reincorporarlos al proyecto económico del gobierno fueron exitosas. Al finalizar la década de los años 40 se había ya consolidado “una burguesía industrial, agraria y comercial fuertemente vinculada al Estado, tanto por los beneficios que ha recibido de éste como por la inclusión en ella de funcionarios gubernamentales enriquecidos” (Peschard, Puga y Tirado, 1998: 38). A partir de esta reestructuración de fuerzas y alianzas de poder, México inicia una larga etapa de crecimiento económico sustentada en un proceso de industrialización vía la sustitución de importaciones.

La industria petrolera en manos del Estado: contribuciones al proceso industrializador (1940-1976)

La nacionalización del petróleo y la monopolización de la industria petrolera en manos del Estado fue esencial para emprender la industrialización de la economía. La contribución de PEMEX a este proceso se canalizó principalmente por dos vertientes: de forma directa, tuvo el objetivo de satisfacer las crecientes necesidades energéticas de la planta industrial y de la población nacional, y de forma indirecta, a través de una política de precios congelados y de su aportación fiscal al gobierno, realizó una impresionante transferencia de valor que favoreció la capitalización de múltiples sectores económicos².

² El cálculo que presenta Francisco Colmenares sobre las transferencias de capital que realizó Pemex hacia el sector industrial y de transportes entre 1938 y 1979 nos permite dimensionar el papel que el Estado le asignó a la empresa petrolera en el proceso de capitalización de la industria nacional: “de 1938 a 1979, la industria y el transporte se han beneficiado de un subsidio de alrededor de 4 billones 779 mil millones de pesos. En el caso de la industria el subsidio se ha conformado así: durante 41 años, los ingresos corrientes por ventas de combustóleo fueron de 29 mil 926 millones de pesos, los probables hubiesen sido por 438 mil 952 de pesos; por ventas de gas natural ingresaron a Pemex 23 mil 826 millones de pesos. La suma del subsidio a ambos combustibles consumidos por la industria fue de 768 mil millones de pesos.

Por el lado del transporte, el subsidio se conformó de la siguiente manera: por ventas de gasolina ingresaron 213, 255 millones de pesos corrientes, los probables hubieran sido 3 billones 127 millones de pesos; por ventas de diesel ingresaron 54 mil 748 millones de pesos, los ingresos probables hubiesen sido por 903 mil 327 millones de pesos; por ventas de turbosina ingresaron 12 mil 697 millones de pesos, los ingresos

De esta forma, la industria petrolera en México deja de ser un instrumento orientado a la extracción de crudo para la exportación y se constituye en la principal fuente de abastecimiento de energéticos del país y en pieza clave del proceso de acumulación capitalista. A través de la integración vertical en manos de PEMEX de todo los procesos productivos de la industria petrolera, desde la extracción de crudo y la elaboración de productos petroquímicos hasta la distribución y comercialización, el Estado buscó garantizar la autosuficiencia energética del país en cada una de las etapas por las que transitaría el modelo sustitutivo de importaciones, y a la vez constituir a PEMEX en uno de los principales núcleos industriales generadores de encadenamientos productivos para el desarrollo de otras industrias.

Otro punto destacable de la estrategia petrolera del Estado en este periodo consistió en convertir a PEMEX en un instrumento de redistribución del ingreso y de capitalización de diversos sectores económicos. Por medio del mantenimiento de la política de precios congelados, el Estado distribuyó recursos económicos y materiales a todos los sectores de la población -obviamente de forma prioritaria al sector industrial y urbano, y de forma secundaria al sector agrario y rural- favoreciendo una rápida capitalización de la economía nacional. Por su parte, los impuestos pagados por la paraestatal se constituyeron, particularmente a partir del auge petrolero, en el más importante soporte del gasto público, a lo que debemos sumar las propias inversiones de la empresa en infraestructura industrial y en obras de bienestar social para sus trabajadores. Finalmente, debemos destacar la contribución de PEMEX en la generación de empleos y técnicos mexicanos altamente capacitados.

Durante este periodo PEMEX estará completamente enfocada en abastecer el mercado interno, que impulsado por el proceso industrial y un intenso

probables habrían sido de 260 mil 521 millones de pesos. En total el subsidio a este sector suma alrededor de 4 billones de pesos (Colmenares, 1982: 184).

gasto público se mantiene en permanente crecimiento –el consumo nacional de energía registra un incremento anual a tasas del 9 o 10% durante todo este periodo (Suárez y Palacios, 2001). En este lapso el mercado extranjero se vuelve marginal y será hasta el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos a mediados de los años setentas, que PEMEX volverá a incorporarse al mercado mundial del petróleo, no sin tener que sobrepasar un importante debate nacional que confrontó una postura nacionalista que concebía un desarrollo económico sólido y ecológicamente sustentable incitando la expansión hacia el sector exportador de la industria de refinados y petroquímicos y explotando moderadamente los recursos naturales, y una postura cortoplacista que veía en las nuevas reservas y en la exportación de crudo una impresionante fuente de divisas para generar una nueva ola expansiva de la economía y contrarrestar la crisis política.

A pesar de las importantes críticas que se pueden realizar al desarrollo de PEMEX durante esta etapa histórica –falta de inversión en los sectores que producen artículos con mayor valor agregado, la inexistencia de políticas para desarrollar fuentes alternativas de energía, el derroche energético provocado por los precios congelados, entre los más importantes-, el éxito económico y social de esta paraestatal es la demostración fehaciente de la capacidad del Estado mexicano para dirigir los procesos económicos nacionales en función de un proyecto de desarrollo.

LA NUEVA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE. EL SISTEMA BRETTON WOODS: IMPLICACIONES PARA EL PROCESO INDUSTRIALIZADOR MEXICANO

El sistema Bretton Woods: el nuevo orden internacional

Si dirigimos la mirada hacia el exterior, vemos que al finalizar la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos ya se había constituido en la potencia hegemónica del sistema capitalista: “Como resultado de la maduración de sus fuerzas económica y militar y de la destrucción infligida a los rivales por la guerra, los Estados Unidos tuvieron en sus manos la capacidad y la oportunidad para organizar y conducir la red imperialista de nuestro tiempo.” (Magdoff, 1969: 49)

La reorganización y coordinación del sistema imperialista en función de los intereses empresariales y de seguridad estadounidenses se emprendió a través de un entramado institucional de organismos “internacionales” de carácter político, económico, financiero y militar (ONU, BM, FMI, IFC, GATT, OTAN, entre otros.), que al estar totalmente dominados por Estados Unidos a través de mecanismos de toma de decisiones que excluyen, ya sea por parámetros económicos –un dólar un voto en el caso del FMI- o políticos-militares –la constitución de un Consejo de Seguridad en la ONU con capacidad de veto integrado por cinco potencias con poder nuclear-, los intereses de los países vencidos en la guerra y de la totalidad de los países subdesarrollados, se constituyen en instrumentos de Estado y de clase para proyectar la Pax Americana.

Después de salvaguardar el sistema imperialista por medio del financiamiento de la reconstrucción de Europa y Japón, Estados Unidos se daría a la tarea de abrir el resto del mundo al dominio de su capital a través de la eliminación de las barreras que impidieran la libre circulación de capital y mercancías y el control de los recursos naturales estratégicos. Los mecanismos para conquistar mercados, recursos naturales y espacios geoestratégicos

anteriormente dominados por Europa variaron de acuerdo a las condiciones de cada uno de los países o colonias. La intervención militar, la cooperación económica y militar, el dominio financiero y el intercambio comercial interactuaron conforme lo demandaba la situación:

El grado y el tipo de los métodos [...] naturalmente varían. En territorios remotos y débiles conviene la ocupación colonial. En circunstancias algo diferentes, el soborno de funcionarios y los préstamos (vía bancos o instituciones estatales) pueden resultar apropiados. Entre los países más avanzados, se forman alianzas y grupos de interés.

El resultado de este proceso es una red de relaciones económicas y políticas internacionales. La red misma cambia de fisonomía y de énfasis a través del tiempo como resultado de guerras, depresiones y tasas distintas de industrialización. Las formas también varían: colonias, semicolonias, “una variedad de formas de países dependientes, países que oficialmente son independientes en lo político, pero que en rigor están sujetos en la red de la dependencia financiera y diplomática”, y socios grandes y chicos entre las potencias imperialistas. El asunto importante lo constituyen los diferentes grados de dependencia dentro de una economía internacional, economía internacional que está en continuo fermento como resultado de las batallas que libran las corporaciones gigantes en la escena mundial y las operaciones de estas corporaciones en combinación con sus gobiernos respectivos para mantener el control y la dominación sobre las naciones más débiles. (Magdoff, 1969:46)

En este contexto de construcción y reforzamiento de la hegemonía y las alianzas de poder debemos enmarcar políticas como el Plan Marshall, la sustitución del esquema colonial predominante en la preguerra por mecanismos financieros que “otorgando la independencia política a las antiguas colonias” permitiesen mantener el control y la explotación imperialista de los recursos naturales y de los mercados de las áreas periféricas del capitalismo, la apertura de los canales de crédito para el “desarrollo” de los procesos industrializadores en América Latina como palanca para promover la inversión extranjera en economías

sustentadas en políticas proteccionistas, la cooperación militar o la ocupación militar en países geográficamente estratégicos, por mencionar las más destacables.

A través de la articulación de estos múltiples mecanismos Estados Unidos logró estructurar y mantener un sistema financiero internacional sustentado en la supremacía del dólar como moneda mundial, tras lo cual sobrevino su preeminencia como exportador de capital.³ Para regular e impulsar esta expansión financiera y comercial, buscando corregir y evitar los errores que conllevaron a la depresión internacional de 1929, se crearon, en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods en 1944, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, poco más tarde, el GATT (hoy Organización Mundial del Comercio).

con la misión de organizar y reglamentar el comercio mundial a través de la creación de una serie de mecanismos macroeconómicos de tipo keynesianos, para regularizar la producción y el empleo, así como incentivar nuevas relaciones entre capital y trabajo, estandarizar las prácticas laborales, el uso de nuevas tecnologías, y promover la organización de las empresas en grandes corporaciones con su internacionalización. (Saxe y Núñez, 2001: 100)

Pero lejos de constituir un sistema regulador basado en meros principios desinteresados, debemos conceptualizar al FMI como un organismo que fue concebido

para reflejar el control de Estados Unidos sobre la masa monetaria – oro- y para impulsar su capacidad de proveer gran parte del capital futuro del sistema monetario. El Banco Mundial fue diseñado para proporcionar un marco de referencia gubernamental seguro a fin de promover la inversión privada, mucha de la cual sería estadounidense. (Kolko, 1972: 16)

³ Para 1960 los Estados Unidos habían desplazado totalmente a Europa como centro financiero hegemónico. Los principales países europeos exportadores de capital (Reino Unido, Francia, Alemania, Países Bajos y Suecia) de aportar en 1914 el 93.2% del total de las inversiones extranjeras mundiales, disminuyeron su participación a 61.6% en 1930 y a 35.4% en 1960; en contrapartida, los Estados Unidos fueron afianzando su posición de exportador de capital: mientras que en 1914 aportaban el 6.3% del total y en 1930 el 35.3%, ya para 1960 contribuían con casi el 60% del total mundial. (Magdoff, 1969: 67)

El diseño de estas instituciones financieras y comerciales aseguraba que Washington pudiera dominar sus políticas e impulsara programas favorables a sus intereses, por la vía de sus mecanismos de votación y los requisitos de membresía, enrocando la actuación y fomentando la sinergia de ambas instituciones, al exigir que para ser miembro del Banco es necesario, primero, serlo del Fondo. La noción central fue crear una estructura de instituciones “internacionales”, cuyo control estadounidense ha quedado garantizado, desde su fundación hasta nuestros días, por medio de su sistema interno de toma de decisiones el cual fue diseñado para promover los intereses, de manera general, de los países industrializados, que a través del G-7 coordinan las políticas económicas internacionales, y de manera particular, de Estados Unidos, quien posee el mayor porcentaje de votos dentro de ambos organismos, bajo el esquema de un dólar un voto, y por lo tanto tiene el poder de definir su dirección al contar con un veto efectivo. “En el caso del FMI [...] Washington cuenta, por el capital que “aporta”, con 17.16% del poder de voto. Algo contrastante con la posición de China e India que suman cerca de la tercera parte de la población mundial, pero que apenas cuentan con poco menos del 5% del poder de voto (China 2.95/India 1.93)”.⁴ (Saxe y Delgado, 2003: 13)

A este mecanismo de funcionamiento hay que agregar otros dos: la elección de sus presidentes y de los representantes de cada uno de los países en los organismos:

Aunque casi todas las actividades del FMI y el BM tienen lugar hoy en el mundo subdesarrollado (y ciertamente todos sus préstamos), estos organismos siempre están presididos por representantes de los

⁴ “Solamente, países europeos en conjunto, como Reino Unido (4.97%), Alemania (6.02%), Francia (4.97%), Italia (3.97%) y España (1.42%), podrían, en su caso, sobrepasar ligeramente el poder de voto de EU. Otros países con una participación considerable son Japón (6.16%), Rusia (2.76%) y Arabia Saudita (3.24%). Fuera de los países antes mencionados, Venezuela (1.24%), Suiza (1.61%), Suecia (1.12%), México (1.20%), Brasil (1.41%), Bélgica (2.14%) y Australia (1.51%), el resto de los 183 miembros del FMI ni siquiera alcanza el punto porcentual de poder de voto.” (Saxe y Delgado, 2002: 13)

países industrializados (por costumbre o acuerdo tácito el presidente del FMI siempre es europeo, y el del Banco Mundial siempre es norteamericano). Estos son elegidos a puerta cerrada y jamás se ha considerado un requisito que el presidente posea alguna experiencia sobre el mundo en desarrollo.

Los problemas también derivan de quién *habla* en nombre del país. En el FMI son los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales. En la OMC son los ministros de Comercio. Cada uno de estos ministros se alinea estrechamente con grupos particulares en sus propios países. Los ministros de comercio reflejan las inquietudes de la comunidad empresarial [...] Los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales suelen estar muy vinculados con la comunidad financiera; provienen de empresas financieras y, después de su etapa en el gobierno, allí regresan. [...] Las decisiones de cualquier institución reflejan naturalmente las perspectivas e intereses de los que toman las decisiones. (Stiglitz, 2002: 44)

Quedó estructurado así, un “nuevo orden internacional” en el que, como nítidamente lo explicó Morgenthau,”... el comercio y la inversión internacional pueden ser conducidos por los empresarios y bajo principios empresariales” (Kolko, 1972: 16)

El Modelo de Sustitución de Importaciones: crecimiento económico dependiente

El modelo de sustitución de importaciones corresponde a una etapa de industrialización de la economía mexicana con altas tasas de crecimiento económico que se extiende desde 1940 hasta mediados de la década de los años setenta. La característica esencial de este periodo de desarrollo industrial lo constituye la activa participación estatal en la dirección de la economía. El Estado, a través de sus políticas fiscal, monetaria y comercial, es decir, por medio del control del ingreso y gasto público, del tipo de cambio y de prácticas

proteccionistas y de estímulos a la inversión, creó las condiciones para activar y sostener la demanda agregada a un nivel que permitió alcanzar una tasa de crecimiento promedio anual del PNB, entre 1940 y 1970, de 6.5%.

Sin embargo, este índice de crecimiento económico no es reflejo de un desarrollo equilibrado de nuestras fuerzas productivas y nuestra capacidad financiera. La política gubernamental de constituir al capital extranjero en la principal fuente de recursos, vía inversión directa y deuda, para financiar la brecha entre ahorro e inversión, profundizada por la expansión permanente del gasto público y el mantenimiento indefinido de una política de exenciones fiscales y subsidios, tuvo dos implicaciones de gran envergadura que a largo plazo devinieron en los principales obstáculos para proseguir con el proceso de industrialización del país: el predominio del capital extranjero en el sector industrial tecnológicamente más desarrollado (automóviles, maquinaria y equipo, electrónica, química industrial y farmacéutica, materiales de construcción, entre otros), y la generación de una deuda externa impagable que conllevaría al estrangulamiento de nuestra economía con la crisis deudora de 1982.

El desarrollo del Modelo de Sustitución de Importaciones

El estudio del modelo de sustitución de importaciones se subdivide en dos grandes etapas que se diferencian entre sí tanto por las estrategias de política monetaria y fiscal que siguió el Estado en cada una de ellas, como por el desarrollo del proceso de industrialización que la economía alcanzó a través de la sustitución de importaciones.

- La primera etapa (1940-1960)

En esta primera etapa los objetivos centrales del Estado son: en la década de los años 40, la articulación de la economía nacional para emprender el proceso de industrialización; y en la década de los 50, lograr la autosuficiencia productiva en bienes de consumo destinados al mercado nacional. Para alcanzar estos objetivos la participación estatal estará enfocada en dos aspectos: estimular la reactivación de la inversión privada y su orientación hacia el desarrollo del sector industrial a través de una política de fomento consistente en la ampliación del crédito, el otorgamiento de exenciones fiscales y subsidios, y el establecimiento de tarifas y controles cuantitativos a las importaciones para proteger a las nuevas industrias; y por medio del gasto público, emprender la construcción de la infraestructura e industrias básicas que permitan articular los procesos productivos a escala nacional para activar el mercado interno como principal generador de la demanda y fortalecer al sector agroexportador para incrementar el ingreso de divisas. De esta manera, durante los años cuarenta, la inversión pública se concentrará prioritariamente en infraestructura eléctrica y de transportes, y a partir de los años 50, ésta se extenderá hacia la creación y ampliación de industrias básicas.

En este periodo el Estado financiará su gasto público y los déficit en la balanza comercial por medio de tres canales: la emisión de dinero, las divisas que ingresan al país a través del sector agroexportador y, en menor medida, el crédito externo. Con el objetivo de no recurrir constantemente a la práctica de contratación de deuda externa, el Estado hará uso de la tasa de cambio como instrumento de política comercial para dinamizar el sector exportador y devaluará la moneda en dos ocasiones: en 1948 de 4.85 a 8.63 pesos por dólar, y en 1954 a 12.5 pesos por dólar.

En esta primera etapa las principales fuerzas de la demanda fueron, de forma fundamental el mercado interno y, en un segundo plano, la demanda internacional de materias primas estratégicas y productos agrarios complementarios de la economía de guerra estadounidense. La inversión privada (dentro de la cual destaca la inversión extranjera que para este periodo aporta casi

el 25% de la inversión total) y la pública (que constituyó en promedio un 40%) se complementaron permitiendo alcanzar una tasa de crecimiento promedio anual de la economía del 5.9%, como lo podemos ver en el siguiente cuadro (5.1):

Cuadro 5.1

<i>Contribución sectorial al crecimiento del PIB, 1950-1962 en pesos constantes de 1960 (porcentajes)</i>			
	Participación relativa	Contribución al crecimiento	Tasa de crecimiento media anual
Total	100.0	100.0	5.9
Agropecuario	16.6	11.4	3.9
Agricultura	10.4	7.9	4.4
Ganadería, silvicultura y pesca	6.2	3.5	3.2
Industrias extractivas	5.1	5.2	6.0
Minería	1.7	0.8	2.8
Petróleo	3.4	4.4	7.8
Industria	23.4	27.3	7.0
Transformación	18.6	21.7	7.0
Construcción	3.8	4.2	6.5
Electricidad	1.0	1.4	9.1
Comercio	30.3	33.3	6.5
Transporte	2.7	2.7	5.9
Gobierno	5.3	5.8	6.5
Otros servicios	16.6	14.1	4.9

Fuente: Cárdenas, 1996: 30.

Sin embargo, este impresionante crecimiento tuvo lugar generando un fuerte desequilibrio estructural de la economía. De acuerdo con Rene Villareal, este primer periodo de industrialización en el que se logra sustituir las importaciones de bienes de consumo, se caracteriza por un desequilibrio externo de naturaleza estructural generado por una dependencia creciente a las importaciones de bienes intermedios y de capital, que al no ser contrarrestada por un incremento de nuestras exportaciones, debido a la crisis del sector agroexportador a partir de 1954 y al moderado desarrollo de nuestro sector manufacturero que todavía no puede competir en el mercado internacional, origina un déficit en la balanza comercial

que con el paso de los años se convierte en crónico. Dicho déficit será financiado a través de la emisión de dinero (lo cual a su vez repercutirá en el incremento de la inflación, que para este periodo alcanza tasas promedio de crecimiento anual de 10%) y de forma creciente a partir del agotamiento del sector agroexportador (que se profundiza en 1956 cuando Estados Unidos, una vez finalizada la guerra de Corea y menguada su demanda de productos minerales y agrarios complementarios para su economía de guerra, implementa una política proteccionista), por medio de capital extranjero vía el crédito y la inversión directa, lo cual a su vez degenera en una dependencia hacia éste que reproduce el desequilibrio de la balanza de pagos, pues por cada préstamo e inversión hay que pagar réditos o intereses.

Este déficit en la balanza de pagos que se volvió permanente a mediados de los años 50, presionado por la creciente dependencia a las importaciones de bienes intermedios y de capital y a la inversión extranjera, la dificultad financiera y tecnológica de avanzar con el proceso de sustitución de importaciones para producir en el país bienes intermedios y de capital, el agotamiento del sector agroexportador que redujo la dinámica de crecimiento de la economía nacional y volvió a evidenciar la fragilidad de una economía sustentada en la exportación de productos primarios frente a los términos de intercambio imperantes en el comercio internacional, y las presiones inflacionarias, fueron factores que pusieron de manifiesto la crisis del modelo de sustitución de importaciones en su primera etapa:

“el principio de los problemas vino con el estancamiento del sector externo y no se esperaba que éste creciera mucho en el futuro. Por su parte, la sustitución de importaciones ya no era sencilla porque había que seguir hacia bienes intermedios y de capital. (...) el mercado interno no tenía buenas expectativas de crecimiento por lo que cualquier mejora tendría que venir de una redistribución del ingreso, que no era fácil de hacer, especialmente a corto plazo, en especial por los efectos políticos negativos. Por tanto, si no había incentivos para la inversión privada que se había reducido en los años previos,

entonces podría venir la inversión extranjera aunque ello también tendría oposición política. En consecuencia (...) sólo se podía seguir creciendo a través de la inversión pública: con fondos internos, era difícil pues tendrían que aumentarse los impuestos y el gobierno había encontrado difícil la emisión de deuda interna. Además las empresas públicas tendrían que reducir subsidios o aumentar precios, todo lo cual tenía dificultades políticas. La impresión de dinero tampoco se consideraba una opción por la trayectoria de cautela seguida por el Banco de México. Finalmente, se podría pedir prestado del exterior para financiar la inversión, lo cual tenía sus límites en el mediano plazo y no se podía ver como una estrategia para el crecimiento económico sostenido. (...) La administración pronto se encontraría con el dilema de aceptar el riesgo político del estancamiento económico, o bien tomar medidas radicales para liberalizar las fuerzas productivas y el aparato de decisión política en el país, lo cual también implicaba un alto riesgo político. (...) La solución era crecer y de hecho ocurrió en los años sesenta a tasas muy altas. Sin embargo, el mero crecimiento económico no hizo desaparecer el dilema (...) aunque sí fue aplazado por decenios, en buena medida por la prudencia fiscal de los años sesenta y por la enorme capacidad de endeudamiento que entonces tenía el país.“ (Cárdenas, 1996: 54-55)

- La segunda etapa (1958-1974). El desarrollo estabilizador

A este segundo periodo se le denomina de desarrollo estabilizador porque a través de un fuerte incremento del gasto público para aumentar el ahorro interno, el Estado logra dinamizar nuevamente la economía nacional, lo que permite obtener una tasa de crecimiento en promedio para todo el periodo de 7.1%; pero la diferencia sustancial de esta nueva etapa de crecimiento respecto a la anterior, consiste en que el Estado renuncia a la devaluación como política comercial y a la emisión de dinero como fuente de financiamiento, ajustándose a los nuevos parámetros impuestos por las instituciones financieras internacionales, específicamente el FMI. De esta manera, los años sesenta constituirán una década de “alto crecimiento económico con estabilidad”, es decir, sin devaluaciones y con

baja inflación. El principal problema de este nuevo modelo de crecimiento radica en que la fuente de financiamiento será el capital extranjero, fundamentalmente la contratación de deuda, lo cual implica reproducir, a corto plazo, el ciclo de déficit en la balanza de pagos y, a largo plazo, la dependencia económica hacia el capital extranjero.

Otra característica particular de esta segunda etapa es la orientación de la política económica, ante la crisis del sector agroexportador, hacia el desarrollo más profundo del mercado interno y de un sector exportador de manufacturas, lo cual implicaba avanzar hacia la sustitución de importaciones de bienes intermedios. Para alcanzar este objetivo, el Estado continúa su política de fomento a la inversión privada a través de las exenciones fiscales, los subsidios vía precios congelados y una política proteccionista, y, como ya lo mencioné, estas medidas serán complementadas con una política antidevaluatoria y de estabilidad de la inflación. Sin embargo, ante el letargo de la inversión privada nacional para responder a estos estímulos, resultado de la desestabilidad económica generada por la crisis del sector agroexportador, el estancamiento de la demanda interna, el agotamiento de la primera fase del modelo sustitutivo de importaciones y la falta de ahorro interno suficiente para proseguir con la sustitución de bienes intermedios y de capital, el Estado se ve impulsado a retomar el papel de principal inversionista⁵ y a propiciar la entrada de capital extranjero para complementar el ahorro interno.

De esta manera, en esta segunda fase de industrialización, el Estado ampliará su rango de inversión hasta abarcar la creación de industrias de bienes intermedios y de capital que permitieran reintegrar el mercado interno como la

⁵ Es necesario remarcar que dentro de los objetivos de la política económica del Estado durante todo el periodo de industrialización vía sustitución de importaciones, destaca el de constituir a la inversión privada en el principal motor del crecimiento económico. De acuerdo con este principio, el papel del Estado se reduciría a ser promotor y respaldo del capital privado; sin embargo, los errores de política económica que otorgaron los mismos estímulos a los inversionistas extranjeros y que constituyeron al capital extranjero como una de las principales fuentes de financiamiento, conllevó al debilitamiento de los capitalistas nacionales frente a los extranjeros, a lo cual debemos agregar las propias características de éstos, que históricamente han sido renuentes a realizar inversiones de alto riesgo, lo cual era una necesidad de primera importancia en este periodo económico. Los resultados generales fueron la movilización de la economía nacional gracias al gasto público y a la inversión extranjera, siendo desplazada la inversión privada nacional de forma paulatina.

fuerza más dinámica de la demanda. En lo que respecta a la inversión extranjera, ésta se concentrará en los sectores industriales tecnológicamente más avanzados, fomentada y promovida por la extensión de los beneficios que el Estado otorga a los capitalistas nacionales hacia los capitalistas extranjeros.

Haciendo una evaluación de este periodo de crecimiento, podemos concluir que a pesar de que se registraron altas tasas de crecimiento en todos los sectores de la economía, como lo vemos en el cuadro (5.2), la meta de lograr la autosuficiencia productiva de bienes intermedios y desarrollar un sector exportador de manufacturas que pudiese competir en el mercado internacional y proporcionar las divisas suficientes para avanzar con la sustitución de importaciones de bienes de capital no fue alcanzada. Por el contrario, en esta segunda etapa se profundiza el desajuste estructural de la economía al incrementarse la dependencia hacia el capital extranjero, el cual, a través de la inversión directa modifica paulatinamente la estructura económica nacional orientándola a funcionar como complemento de los procesos productivos de su país de origen, y a través de la deuda perpetúa una salida de capitales por concepto de servicio y pago de intereses, flujo que se incrementa con las ganancias que no son reinvertidas en nuestro país, retroalimentando la escasez interna de capital y, por ende, la dependencia hacia el financiamiento externo.

Cuadro 5.2

<i>Contribución sectorial al crecimiento del PIB, 1962-1971 en pesos constantes de 1960 (porcentajes)</i>				
	1962	1971	Contribución al crecimiento	Tasa de crecimiento media anual
Total	100.0	100.0	100.0	7.1
Agropecuario	15.3	11.5	7.0	3.7
Agricultura	9.8	7.0	3.8	3.2
Ganadería, silvicultura y pesca	5.5	4.5	3.2	4.6
Industria	29.6	34.1	39.5	8.9
Extractivas	1.5	0.9	0.3	1.9
Petróleo	3.7	3.8	3.9	7.5
Construcción	3.9	4.3	4.8	8.3
Electricidad	1.1	1.9	2.8	14.2
Manufacturera	19.4	23.2	27.7	9.3
Servicios	56.2	55.6	55.0	7.0
Comercio	31.1	31.7	32.5	7.4
Transporte	2.7	2.6	2.5	6.6
Gobierno	5.4	6.1	6.8	8.5
Otros servicios	17.0	15.2	2.8	5.7

Fuente: Cárdenas, 1996: 60.

El predominio del capital estadounidense en la economía mexicana

La inversión extranjera se constituyó en el mecanismo de penetración económica del capital estadounidense en nuestro país. Las inversiones directas de las grandes corporaciones estadounidenses, complementadas con fuertes créditos otorgados directamente por agencias del gobierno norteamericano o por instituciones “internacionales” como el BM y el BID, bajo la retórica del esquema de desarrollo industrial por la vía de la “sustitución de importaciones”, estructuraron una red de dominio financiero que al permitir al capital extranjero desplazarse hacia los sectores industriales tecnológicamente más desarrollados, y por lo tanto más redituables, consolidó su predominio económico y tecnológico

sobre nuestro proyecto industrializador, permitiendo la articulación de nuestro sistema productivo con el centro económico mundial.

La hegemonía de los países capitalistas centrales en esta fase se expresó en un dominio no sólo del mercado externo de nuestras economías, sino también, y de manera extensa e intensa, de su mercado interno (Saxe, 2003: p. 19). Para el capital extranjero resultaba evidente que la puesta en marcha del proyecto industrializador latinoamericano vía el modelo de sustitución de importaciones, implicaría la transformación de las relaciones comerciales y financieras imperantes en la preguerra entre América Latina y los centros industriales.

Las economías “cerradas” de los países latinoamericanos forzaron a las corporaciones extranjeras a buscar nuevos mecanismos de penetración económica y financiera que permitieran mantener y expandir las redes del sistema capitalista internacional de posguerra. La estrategia de las grandes corporaciones consistió en descentralizar parte de su actividad económica y trasladar a los diferentes países de la región plantas de montaje o producción parcial que permitiesen producir al interior de las economías latinoamericanas los productos que antes importábamos totalmente elaborados en su país de origen. A través de este mecanismo, las grandes empresas extranjeras no sólo podían mantenerse y expandirse en el mercado regional, sino que además, al ser constituidas por los gobiernos latinoamericanos en “complementos esenciales” del proceso industrializador, gozaron de los mismos beneficios económicos y fiscales que los capitalistas nacionales, lo que permitió su capitalización y expansión con recursos locales: para respaldar esta afirmación podemos destacar que tan sólo en el periodo de 1957-1965, la expansión de las filiales norteamericanas en América Latina “fue financiada en cuatro quintas partes con recursos obtenidos localmente; los recursos obtenidos directamente en los Estados Unidos apenas cubrieron el 17 por ciento de los gastos. Con respecto a las filiales manufactureras este último porcentaje asciende al 22. Conviene agregar que las filiales norteamericanas enviaron a sus matrices el 79 por ciento de los beneficios obtenidos.” (Celso Furtado, 1971: p. 238)

Estas condiciones favorables para la expansión de sus actividades en la región se vieron ampliadas y fortalecidas por la estructuración de un esquema de financiamiento internacional “para el desarrollo”, coordinado por el BM y las agencias norteamericanas, diseñado para, por medio del mecanismo de préstamos condicionados a ser utilizados en proyectos aprobados por el BM, financiar la construcción de la infraestructura básica que permitiese la articulación de los procesos productivos en función de las necesidades de las grandes corporaciones que comenzaban a instalarse en los países latinoamericanos. Pero los beneficios no se limitan a este último, la condicionalidad favoreció también la creación y extensión de mercados para las transnacionales estadounidenses: todos los créditos, al ser otorgados bajo un esquema de coinversión en el que el capital extranjero, el gasto público nacional y los fondos de los organismos internacionales debían financiar conjuntamente los proyectos aprobados por el BM,⁶ abrieron múltiples oportunidades de inversión directa al capital estadounidense; este negocio se vio complementado con las ganancias obtenidas por el reciclaje, a través de las importaciones de material y tecnología para la construcción de las obras, de una importante porción de los préstamos. Simplemente en el caso de México, entre 1940 y 1969 la suma de los créditos provenientes del exterior acumuló 6 537.2 millones de dólares, de los cuales 4 825.7 millones fueron utilizados para pagar la amortización e intereses, reduciendo la entrada real de capital en 29 años a 1 711.5 millones de dólares. (Ceceña, 1970: 217)

Al finalizar la década de los años sesenta, el capital estadounidense se había logrado desplazar de los sectores básicos, ahora desarrollados por el Estado, hacia los sectores industriales tecnológicamente más avanzados, posicionándose como el dueño, en nuestro país, del 55% del capital total de las 15 ramas industriales y

⁶ Como lo destaca John Saxe (2003): “estamos hablando de todo un mecanismo que literalmente incauta esos fondos públicos nacionales al colocarlos bajo los parámetros de esos préstamos. Así, el BM no sólo indica cómo debe utilizarse lo que presta, sino también lo relativo a la participación nacional, incidiendo en la asignación de una porción importante de la inversión pública”.

comerciales más importantes de México, y del 24% del capital total de las 500 empresas –públicas y privadas- más grandes del país.

Cuadro 5.3

Importancia del capital extranjero en 15 actividades económicas (1967-1968)*					
Actividad	Capital del ramo (millones de pesos)	Capital extranjero			
		Total %	Control %	F.P. ⁷ %	País dominante
1. Tabaco y cigarrillos	811	96.8	93.8	3.0	EE.UU.
2. Productos químicofarmacéuticos	641	93.8	93.8		EE.UU.
3. Productos de hule	644	87.4	80.6	6.8	EE.UU.
4. Computadoras y equipo de oficina	281	87.0	87.0		EE.UU.
5. Productos de tocador y hogar	318	86.3	81.0	5.3	EE.UU.
6. Cobre y aluminio	655	81.7	72.2	9.5	EE.UU.
7. Maquinaria y equipo	752	62.6	53.6	9.0	EE.UU.
8. Gran comercio	2 585	53.4	53.4		EE.UU.
9. Minería y metalurgia	1 266	52.9	24.3	28.6	EE.UU.
10. Automotriz y auxiliar	2 404	50.0	37.0	13.0	EE.UU.
11. Industria alimenticia	2 651	47.8	46.8	1.0	EE.UU.
12. Productos químicos industriales	3 742	43.7	23.5	20.2	EE.UU.
13. Cementos y otros materiales	1 079	38.0	32.5	5.5	G.B.- EE.UU.
14. Aparatos y equipo eléctrico	1 226	36.7	27.7	9.0	Suiza-Francia EE.UU.
15. Hoteles y restaurantes	703	36.4	33.9	2.5	EE.UU.

* Los datos se refieren solamente al grupo de “Las 500” empresas mayores del país.
¹ Fuerte participación del capital extranjero.
Fuente: José Luis Ceceña. México en la órbita imperial. México, 1970, p. 196.

Observamos que la fórmula de crecimiento económico del gobierno mexicano, al ser fuertemente dependiente de la inversión extranjera, culminó en el

predominio del capital extranjero sobre nuestro sistema productivo, quedando eliminada la posibilidad de proseguir nuestro desarrollo industrial bajo el modelo sustitutivo de importaciones. Este esquema de relaciones económicas y financieras entre Estado Unidos y nuestro país se fortalecerá, aún más, durante los años setenta a través del mecanismo de la deuda, dando lugar a la desarticulación del modelo sustitutivo de importaciones y a la construcción de los cimientos del modelo económico neoliberal, que será finalmente implementado en 1982 a través de la crisis de la deuda.

El desequilibrio estructural del Modelo de Sustitución de Importaciones: el ciclo déficit-deuda

Los mismos mecanismos estructurales de funcionamiento del sistema de relaciones económicas entre centro y periferia son los que reproducen y fortalecen los lazos de dependencia y explotación que permiten constituir al mundo subdesarrollado en economías tributarias que exportan sus recursos y excedentes para contribuir a financiar el desarrollo industrial de los países capitalistas centrales.

En el sistema financiero internacional de la posguerra, la expansión del crédito desde los centros financieros hacia la periferia se ha constituido en el más importante mecanismo de sometimiento económico y de extracción de excedentes de los países subdesarrollados. A su vez, la principal herramienta para construir esta estructura de dominio financiero ha sido el sistema de términos de intercambio entre productores de manufacturas y de materias primas. Harry Magdoff expone detalladamente la forma en la que funciona este ciclo de dependencia económica-dependencia financiera:

La dependencia económica de los países subdesarrollados como abastecedores de alimentos y materias primas para los desarrollados

resulta también en una dependencia financiera. Y esta dependencia financiera sirve para solidificar la dependencia económica. Este proceso sigue por lo común las líneas siguientes: Las fluctuaciones en la demanda, y como consecuencia, en los precios de los productos primarios que exportan los países subdesarrollados, generan frecuentes déficit. Los déficit son financiados mediante préstamos solicitados a los países acreedores. El servicio de la deuda –pago de intereses y amortización- exige que una porción de las exportaciones futuras se dedique a este propósito y no al pago de las importaciones necesarias. Por consiguiente, se necesitan nuevos préstamos para pagar las importaciones regulares. Este ciclo de dependencia económica-financiera se torna más pronunciado, paradójicamente, a medida que un país trata de avanzar por la ruta capitalista ya establecida. Porque entonces el país importa bienes de capital de las mismas naciones acreedoras y multiplica su endeudamiento: los bienes de capital se adquieren a crédito y deben pagarse en la moneda del país exportador. (Magdoff, 1969: 177)

Estamos entonces ante la evidencia de todo un sistema diseñado y controlado por el centro industrial para la extracción de los recursos naturales y excedentes de capital de las zonas periféricas: la caída del poder adquisitivo de las exportaciones de materias primas no sólo abarata el precio al que adquieren los países industriales nuestros recursos naturales, sino también incrementa proporcionalmente el costo de los bienes manufacturados que nosotros importamos; ganancias a las que se suman las utilidades remitidas por las empresas transnacionales que operan en los países subdesarrollados -de los cuales además obtienen una importante proporción de su financiamiento por el uso de recursos locales- y nuestros pagos por concepto de intereses y amortización de deuda. A través de estos múltiples renglones se genera una salida permanente de excedentes que profundiza la descapitalización de la economía nacional y reproduce el ciclo de la deuda, perpetuando nuestra dependencia financiera y económica.

En el caso del modelo de sustitución de importaciones mexicano hemos visto como la crisis del sector agroexportador de 1958 es el detonador del ciclo déficit-deuda. A partir de esta primera crisis del modelo sustitutivo de importaciones, el déficit se hará crónico y el gobierno recurrirá a la contratación de

deuda externa para continuar financiando el crecimiento económico del país, lo que conllevará a caer en el círculo vicioso del endeudamiento, que a largo plazo se constituirá en el principal obstáculo para proseguir con nuestro proceso industrializador.

APARTADO TERCERO

LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA ESTRUCTURACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL

LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA

La crisis del sistema Bretton Woods

Mientras en México el modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo se encuentra en crisis, el fin de la convertibilidad del dólar en oro decretada por el gobierno de Estados Unidos en agosto de 1971 pone de manifiesto otra crisis, la del sistema financiero internacional creado en la posguerra. Hasta este momento la posición de Estados Unidos como banquero mundial le había otorgado la ventaja de financiar, prácticamente sin límites, la expansión de su aparato económico y militar a través de la emisión de créditos internacionales, incluso cuando el mismo proceso de transnacionalización de su banca y sus grandes corporaciones, aunado a un incremento constante de sus gastos militares, terminaron por generar un déficit permanente en su balanza de pagos a partir de 1950:

Obtenemos un beneficio muy concreto en cuanto nos ha sido permitido financiar nuestros déficit a través del aumento de las tenencias extranjeras de dólares. Si no hubiera sido la nuestra una moneda de reserva, si no hubiéramos sido los banqueros del mundo, tal cosa no habría podido ocurrir. Se habría dado la misma situación que afrontan otros países; tan pronto incurriéramos en déficit nos hubiera sido preciso equilibrar nuestras cuentas de una manera u otra, aunque ello significara restringir las importaciones, como tuvo que hacerlo Canadá el año pasado, o podar nuestros gastos militares mucho más allá de lo que hubiera permitido nuestra seguridad. ... Diría que ésta es el área principal en que nos beneficiamos (Comité

Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, 1963: 83-84).

Desde la segunda guerra mundial la economía internacional mantuvo una tasa de crecimiento lo suficientemente alta para absorber productivamente la inmensa cantidad de dólares que Estados Unidos exportaba, sin embargo, el mismo proceso de transnacionalización del comercio internacional, acelerado aún más por la recuperación económica de Europa y Japón, impulsaron la conformación de nuevos centros económicos que al generar sus propios excedentes limitaron las capacidades de extensión del crédito norteamericano. A pesar de estas limitaciones financieras a las que se enfrentó la economía estadounidense, la potencia hegemónica rehusó ajustar su déficit e inició una nueva ola expansiva de sus gastos militares y exportación de créditos. Comenzó a perfilarse así una crisis de sobreproducción en la economía internacional que obligaría a implementar cambios en el sistema financiero internacional que permitieran incrementar y agilizar la reproducción del capital. (Girón, 1991: 44)

El primer cambio estructural devino de la profundización del déficit estadounidense y la consecuente reducción de sus reservas de oro respecto a la cantidad de tenencias de dólares en manos extranjeras:

A fines de mayo de 1968, el activo líquido en dólares en poder de extranjeros casi triplicaba el valor del oro en poder de los Estados Unidos. En caso de una alarma bancaria –si todos los extranjeros que poseen dólares exigieran perentoriamente a los Estados Unidos convertir sus “vales” de papel moneda-, el país sufriría un drenaje de cerca de 20 000 millones de dólares en sus reservas del medio de pago universalmente aceptado, o sea el oro. (Magdoff, 1968:)

Ante esta situación de vulnerabilidad en caso de una contracción internacional, incrementada por la constante devaluación del dólar, que tan sólo entre 1965-68 había perdido el 19% de su valor (Green, 1981: 122), Estados Unidos optó por socavar el sistema monetario internacional declarando la

inconvertibilidad del dólar en oro en agosto de 1971. La inestabilidad internacional producida por esta medida contrajo la economía mundial y presionó sobre la ya excesiva liquidez del sistema al generar una masa de eurodólares excedentes diseminada en la banca comercial internacional, propiciando el segundo cambio estructural en el sistema internacional: en marzo de 1973 los Estados europeos abandonaron el sistema de cambios fijos establecido en Bretton Woods, tras lo cual se desató una ola especulativa de transacción de divisas.

Pero el desorden financiero se profundizaría aún más tras el primer choque petrolero registrado en septiembre de 1973: la generación de un impresionante excedente de petrodólares que se sumó a los eurodólares depositados en la banca privada internacional saturó las carteras bancarias y:

ese capital no se canaliza hacia la inversión directa (*productiva*) porque la propia recesión restringe el tamaño del mercado, contrayendo la “demanda solvente” –y nadie invierte en producir si no hay quien compre-, lo cual crea, mientras no ocurran determinados cambios estructurales, una tendencia a la “*inversión indirecta*”, es decir, a la conversión del capital sobreacumulado en su forma perversa de *capital a interés*.

Quedaba por encontrar unos buenos candidatos a deudores y éstos resultamos ser nosotros, los países subdesarrollados, en parte por la miopía proverbial de las burguesías criollas, incapaces de prever lo que nos esperaba a la vuelta de la esquina. (Cueva, 2002: 265)

Los años setenta: la carrera especulativa y el auge del endeudamiento del Mundo Subdesarrollado

La década de los años setenta fue un periodo de consolidación del proceso de transnacionalización de la banca privada internacional y de las corporaciones transnacionales en el mundo subdesarrollado. Por medio de la expansión de las actividades especulativas de los centros financieros a la periferia, que permitió la colocación con altísimas tasas de ganancias de los cuantiosos excedentes de

eurodólares y petrodólares que saturaban el sistema financiero internacional, los países capitalistas centrales lograron transferir los costos de la crisis a los mercados subdesarrollados:

Destruídas las vallas de contención al capitalismo financierizado universal pudo funcionar a pleno la combinación de crecimientos dominantes centrales (cada vez más desajustados, desacelerados y parasitarios) y depredaciones periféricas encubiertas muchas veces con euforias especulativas, exportadoras o consumistas (de las elites locales).

Las limitaciones de los mercados desarrollados empujaron a empresas y grupos financieros a compensar menores beneficios locales con inversiones de corto plazo y elevada rentabilidad en la periferia (...) El sistema de hiperganancias periféricas desordenaba aún más a dichas economías, hundía mercados internos, impulsaba la corrupción estatal y embarcaba a las elites públicas y privadas locales en una loca carrera de saqueo con lo que el desorden aumentaba al mismo ritmo que las ganancias de los negocios especulativos. El grupo extranjero se instalaba como hermano mayor, continuador-generator natural de las burguesías depredadoras nativas. (Beinstein, 2000: 154)

Al paso de una década, este desorden financiero propiciado desde el centro económico, además de significar un amplio negocio para las grandes corporaciones, las cuales se vieron beneficiadas al contar con una importante fuente de crédito para expandir sus actividades en los mercados periféricos y también con el incremento de sus ventas generado por el grandísimo aumento de las importaciones del tercer mundo –importaciones que incluyeron tanto bienes de capital para emprender grandes proyectos de inversión pública, como un monto excesivo de bienes suntuarios-, permitió estructurar un esquema de extracción de excedentes de la periferia por concepto de pago de intereses y amortización de deudas y, a través de la política de créditos condicionados que se instauró a partir de la crisis deudora, impulsar la eliminación de las barreras al libre flujo de

mercancías y capitales para articular internacionalmente los procesos productivos y financieros dirigidos por los países capitalistas centrales.

El proceso de endeudamiento

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los primeros años de la década de los setenta, la política crediticia del centro industrial hacia la periferia funcionó como una herramienta para la expansión de las actividades de las grandes corporaciones transnacionales en los países subdesarrollados. Los “créditos para el desarrollo”, coordinados por el Banco Mundial, se enfocaban prioritariamente a cofinanciar, junto con el capital privado estadounidense y el gasto público de los países receptores, inversiones para construir la infraestructura y la industria básica que permitiese la articulación global de los procesos productivos y comerciales de las empresas transnacionales. Los créditos a la periferia fueron limitados y condicionados para abrir oportunidades a la inversión extranjera directa puesto que la mayor proporción de los recursos financieros excedentes en este periodo se destinarían a la reconstrucción de Europa y Japón.

Pero a partir de la crisis internacional de los setenta y consecuentemente de los cambios estructurales en el sistema financiero internacional, la inversión especulativa se constituye en el principal mecanismo para exportar redituablemente los excedentes de eurodólares y petrodólares que saturan el mercado financiero internacional, dando inicio a un nuevo ciclo de expansión de la banca privada y las corporaciones transnacionales en el mundo subdesarrollado: así, las inversiones bancarias estadounidenses que en 1966 cubrían las actividades de 123 compañías subsidiarias ubicadas en 43 países, cinco años más tarde, en 1971, respaldaban a 416 compañías localizadas en 74 países y para 1976, a 1 670 en 102 países. (Green, 1981: 155)

Para facilitar el proceso de expansión de la banca transnacional, las instituciones financieras internacionales retraen sus actividades de financiamiento

en los países subdesarrollados y dejan al sistema financiero privado el papel de principal agente acreedor de los países pobres; de esta manera, la participación de las instituciones oficiales de crédito en el porcentaje total de la deuda del mundo subdesarrollado se contrae de un 70% en 1970, a poco menos de 35% en 1980, porcentaje que se reduce a 12% en el caso de Latinoamérica. (Schatan, 1987: 118 y Buira, 1987: 115)

Esta privatización del crédito modifica sustancialmente los términos en que se conceden los préstamos y por lo tanto la estructura de la deuda externa de los países periféricos. Un cambio relevante consistió en la suspensión de la política de condicionalidad de inversión de los préstamos en proyectos previamente aprobados por los organismos internacionales, lo cual permite que se incremente cuantiosamente la inversión especulativa superando a la inversión productiva del capital extranjero en nuestros países. Para el caso particular de América Latina, la inversión extranjera directa que para el periodo de 1965-69 representaba el 56% del total de la inversión extranjera, se reduce a 34% para mediados de los setentas (Green, 1981: 205). Otro cambio trascendental se dio en los plazos y las tasas de interés con que se otorgaron los préstamos: la política crediticia de la “banca para el desarrollo” consistente en establecer largos plazos de vencimiento de la deuda y bajas y fijas tasas de interés, fue sustituida por otra en la que la colocación de altísimos montos de dinero a cortos y medianos plazos y a tasas de interés fluctuantes permitirían elevar considerablemente la rentabilidad de los préstamos a costa de una mayor vulnerabilidad de los deudores ante las contracciones de la economía internacional.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los montos de la deuda de los países subdesarrollados:

La deuda externa pública del mundo subdesarrollado (1970-1980)		
Distribución geográfica de la deuda		
Región	monto de la deuda (millones de dólares)	% de la deuda total de los países subdesarrollados
Diciembre de 1970		
Deuda total de los países subdesarrollados:	66 000	
Asia y Medio Oriente:		52.6%
América Latina:		41.6%
África		5.8%
Diciembre de 1980		
Deuda total de los países subdesarrollados:	471 000	
América Latina:	160 000	35.0%
Asia:	122 000	27.0%
África del Norte y Medio Oriente	66 000	14.0%
África Subsahariana	59 000	13.0%
Los diez principales deudores		
	País	monto de la deuda (millones de dólares)
Diciembre de 1970		
India	1 051	Irán 612
México	979	Tailandia 362
Brasil	838	Argentina 358
Colombia	719	Venezuela 294
Paquistán	633	Malaya 258
Diciembre de 1980		
Brasil	51 500	Corea del Sur 23 300
México	39 000	Egipto 17 400
India	25 700	Argentina 12 200
Indonesia	23 800	Paquistán 11 300
Argelia	12 100	Venezuela 11 100
Deuda externa total de los principales deudores latinoamericanos Diciembre de 1983		
Brasil	94 000	
México	91 000	
Argentina	43 000	
Venezuela	35 000	

Fuente: cuadro de elaboración propia con datos de Urquidi, 1987: 25.

Son fundamentalmente tres los elementos destacables de este cuadro:

- a) el acelerado proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados, que permitió en tan sólo diez años septuplicar su deuda externa;
- b) el posicionamiento de América Latina como la principal región deudora del Tercer Mundo y, al interior de ésta, la concentración del 72% de la deuda total en tan sólo cuatro países –Brasil, México, Argentina y Venezuela-; y
- c) el surgimiento del continente africano como un importante deudor, situación que refleja la inexistencia de una verdadera independencia: los países africanos salieron de un modelo colonial para entrar inmediatamente a otro tipo de colonialismo bajo los parámetros del libre mercado.

Una vez sujetos y subordinados los países periféricos a través de la deuda a la dinámica de la crisis capitalista, sólo bastó con que el centro financiero y económico subiera las tasas de interés, impusiera políticas proteccionistas que limitara los mercados a la producción del mundo subdesarrollado, cerrara los canales de crédito e impulsara una ola de fugas masivas de capitales, para hundir totalmente al tercer mundo en una crisis de liquidez de tal magnitud que permitió establecer un régimen crediticio de condicionalidad a ultranza dirigido por los organismos financieros internacionales –BM y FMI- a través del cual se impuso un modelo económico en el que los países subdesarrollados se constituyen en exportadores netos de recursos y excedentes para financiar el desarrollo de los países capitalistas centrales.

La crisis de la deuda latinoamericana

La fragilidad de los países deudores inmersos en este esquema de financiamiento especulativo quedó evidenciada a partir del segundo incremento

de los precios internacionales del petróleo registrado en 1979, el cual, al disparar la inflación en la economía internacional, impulsó a los países industrializados a subir las tasas de interés -alcanzando éstas su punto máximo en 1981 al elevarse en promedio a casi 18%¹- e imponer una política proteccionista de sus mercados (Buirra, 1987: 115). Las repercusiones para el mundo subdesarrollado de este ajuste en el sistema económico internacional fueron el aumento proporcional del monto de su deuda externa, la caída de los términos de intercambio de sus exportaciones -lo que implica una reducción de entrada de divisas- y la masiva fuga de capitales impulsada por esta contracción de las economías periféricas -tan sólo para la región de América Latina la salida de capitales se contabilizó en 50 000 millones de dólares entre 1978 y 1983 (Green, 1998: 40)-; pero la situación era aún más compleja: gran proporción de la deuda externa tenía plazos de vencimiento no mayores a cinco años. Para sortear esta estrangulación financiera, los principales deudores inician una última carrera de endeudamiento durante los primeros tres años de la década de los ochenta, con lo cual elevan su deuda en este corto lapso casi al doble. El colapso de una crisis de liquidez sólo podría aplazarse mientras los centros financieros continuaran otorgando créditos y reproduciendo los ciclos déficit-deuda de los países subdesarrollados.

La crisis de deuda fue detonada por México, que tenía un volumen acumulado de 87 mil millones de dólares a mediados de 1982, lo que significaba casi 53% de su producto interno bruto de ese mismo año, con un perfil de vencimientos en donde 46% de ella era inferior a tres años, y tan sólo 27% del total vencía en el año de 1983. Para ese mismo año el compromiso latinoamericano no era muy distinto, pues la deuda sumaba la mitad del PIB de la región y el triple de las exportaciones y cada aumento de un punto en las

¹ El incremento proporcional de la deuda externa de los países subdesarrollados, resultado de esta elevación de las tasas de interés en 1982 hizo evidente que las bajas tasas de interés reales a las que se ofertaron cuantiosos créditos constituyeron un anzuelo para enganchar financieramente a las economías periféricas a la dinámica de la crisis internacional y poderles transferir así los costos de la crisis. Las tasas reales de interés en los años setenta fueron del siguiente orden porcentual: 0.11 en 1974; -2.21 en 1975; -0.22 en 1976; -0.50 en 1977; 1.23 en 1978; 0.66 en 1979; 0.86 en 1980; 6.11 en 1981. (Cueva: 266)

tasas de interés significaba una salida adicional de 2 500 millones de dólares. (Ángeles, 1987: 296)

A partir de 1983 el resto de los principales deudores latinoamericanos, comenzando por Brasil, se declararon también en crisis. La reacción inmediata de los bancos fue la suspensión total de los créditos, pero la crisis de liquidez de los Estados latinoamericanos era tan grave que si no recibían crédito inmediato se corría el riesgo de que se declararan en moratoria, o incluso, más grave aún, de que adoptaran medidas más radicales como el desconocimiento de su deuda, lo cual implicaría la quiebra de grandes bancos que tenían invertida en la región poco más de la mitad de sus carteras. Ante esta situación que amenazaba con el colapso del sistema financiero internacional, el FMI retoma su papel de agente regulador para coordinar junto con la banca internacional y los países industriales una política de estabilización del sistema financiero.

La estrategia de “solución de la crisis” implementada por los Estados Capitalistas Centrales a través del FMI, y posteriormente también del BM, consistió principalmente en los siguientes elementos:

a) promover las reestructuraciones de las deudas a corto plazo y reestablecer un reducido flujo de préstamos que permitiera a los deudores solventar momentáneamente parte del servicio de su deuda, es decir, se les prestó para evitar que suspendieran totalmente el pago de su deuda;

b) condicionar a los deudores los procesos de reestructuración de la deuda y el otorgamiento de nuevos préstamos a la implementación de un conjunto de programas de “estabilización” y ajuste estructural –contracción del gasto público, incremento de la base gravable, reducción de la inflación, ajuste al alza de los precios del sector público, incremento de las exportaciones, eliminación de las políticas proteccionistas, etc.- que permitieran generar excedentes para el pago de la deuda externa;

c) coordinar los intereses del sector bancario privado a través de la conformación del Grupo Asesor Bancario, integrado por los 13 bancos más importantes del mundo -siete eran de origen estadounidense- para establecer las condiciones de las reestructuraciones y el otorgamiento de nuevos créditos que se impondrían a los Estados deudores;

d) imponer a los deudores un esquema de negociación individual, caso por caso, para evitar que se conformara un grupo coordinado de países deudores; y

e) manejar una campaña propagandística que planteaba la crisis de la deuda como fenómenos coyunturales que habrían de resolverse con ajustes de corto plazo: “la implicación era que si los países en desarrollo ajustaban rápidamente sus economías, la crisis tanto de la deuda como de crecimiento podrían abordarse pronto, sin ninguna necesidad de generar grandes cambios estructurales ya sea *i)* en las políticas de desarrollo de los países (excepto las invocadas tradicionalmente por instituciones como el FMI); *ii)* en el sistema financiero internacional, o *iii)* en el marco de las renegociaciones de la deuda.” (Griffith, 1988: 11)

Pero el elemento más destacable de este periodo de crisis y reestructuración lo constituye la actitud de los propios deudores. Desde el inicio de la crisis los Estados latinoamericanos descartaron la posibilidad de desconocer sus deudas o siquiera de suspender temporalmente el pago del servicio y contrariamente a la estrategia emprendida por los acreedores, renunciaron en la práctica, a coordinarse para imponer sus condiciones en el proceso de negociación. Las elites políticas latinoamericanas aceptaron incondicionalmente el esquema de “solución a la crisis” impuesto por los organismos internacionales, introduciendo así a sus respectivos Estados en un ciclo de reestructuraciones sujetas a préstamos condicionados a la aplicación de “ajustes estabilizadores” y reformas estructurales.

Las políticas de estabilización abarcaron los siguientes renglones: el ajuste interno implicaba la reducción del déficit público a través de la contracción del gasto público y el incremento de la base gravable, la reducción de la inflación por

medio de la contracción de la base monetaria, el ajuste del tipo de cambio, la contracción salarial y el ajuste de los precios y tarifas del sector público hacia el alza. El ajuste externo consistía en generar un superávit en la cuenta corriente a través del incremento de las exportaciones. (Córdoba, 1986: 345)

Como podemos observar estas medidas de estabilización sólo tienen por objetivo la generación de excedentes para el pago del servicio de la deuda y la orientación del aparato productivo hacia el sector exportador. Lejos de constituir políticas aplicables a corto plazo que permitieran generar excedentes para pagar la deuda, como propagandísticamente se manejó, las medidas de estabilización fueron diseñadas para mantener en permanente recesión a las economías deudoras –pues la contracción de la demanda, el crédito y la inversión sólo generan una desaceleración de la economía- y a través de la multiplicación de las condiciones atadas a cada nuevo proceso de reestructuración y préstamo, ampliar la influencia de los organismos internacionales en los procesos de toma de decisiones de política económica nacional para impulsar las reformas estructurales que permitan implementar un sistema de extracción de recursos y excedentes de la periferia que favorezca la capitalización del centro industrial.

Las reformas estructurales son políticas de largo plazo y contemplan: a) la liberalización de la economía a través de la reducción de las barreras arancelarias y la eliminación de las restricciones a la libre circulación de capitales; b) el fomento de la economía de exportación; c) el desmantelamiento del proteccionismo, la privatización de las paraestatales y el fomento a la inversión privada, nacional y extranjera, en áreas estratégicas de la economía nacional; y d) la flexibilización laboral y el desmantelamiento de los programas de bienestar social.

Resulta evidente que estamos ante un esquema económico que se constituye “en un ataque frontal contra los pivotes, todavía frágiles, del nacionalismo económico latinoamericano y, en particular, en lo que sólo puede calificarse como una sistemática e intensa campaña para inducir el traspaso a la iniciativa privada

“nacional y/o extranjera”, del acceso, gestión y usufructo de activos estratégicos – naturales y sociales- contenidos en el espacio geográfico nacional” (Saxe, 2003: 27).

El Estado neoliberal

La implementación del modelo neoliberal en América Latina debe ser enmarcada en un contexto internacional de profunda y alargada crisis económica en el centro industrial y de creciente competencia entre los principales bloques de poder económico –Estados Unidos, Europa y Japón- para conquistar y resguardar mercados y fuentes de abastecimiento de recursos estratégicos y excedentes financieros.

La crisis del sistema Bretton Woods en 1971 puso de manifiesto el inicio del declive de la hegemonía económica estadounidense. El surgimiento de potenciales retadores hegemónicos en Europa y Asia modificó las relaciones de poder en el seno de la alianza imperialista: al no existir ninguna potencia capitalista central que fuese capaz de establecer un claro dominio sobre el aparato productivo global, característica esencial de los periodos hegemónicos anteriores, comenzaría a estructurarse un sistema multipolar en el cual cada uno de los centros imperialistas trata de consolidar los lazos económicos y financieros con sus respectivas zonas de influencia:

... más que operar solamente para facilitar el libre intercambio de bienes y servicios, el proceso de formación de bloques puede ser visto como equivalente funcional del imperialismo colonial de los siglos pasados, con potencias centrales rivales tratando de fortalecer sus posiciones geopolíticas respectivas estableciendo su dominio sobre la acumulación del excedente de ‘sus’ partes del globo. (Chase-Dunn y Podobnik, 1999: 158)

El modelo neoliberal responde a esta necesidad de los centros imperialistas de consolidar su predominio económico y geopolítico frente al resto de los bloques de poder. Para esto, el Estado periférico es obligado a reestructurarse en función de los procesos expansionistas del capital transnacional de la potencia económica a la cual está atado.

Se ha expuesto la forma en la que la deuda externa se constituyó en el mecanismo que permitió transferir los ajustes de la crisis internacional a la periferia y, a partir de las negociaciones de la crisis deudora, implementar un sistema de extracción de excedentes financieros y recursos estratégicos que contribuya a la capitalización del centro industrial.

Los organismos financieros internacionales han sido los instrumentos a través de los cuales se ha proyectado este nuevo esquema de acumulación neoliberal. Por medio de su política de condicionalidad cruzada, practicada desde el colapso de la deuda, han ido colocando a los acreedores extranjeros en una posición de cogobierno al interior de los países latinoamericanos, otorgándoles un creciente poder de injerencia en el diseño de las políticas nacionales sobre los sectores económicos, sociales, e incluso militares y de seguridad (Saxe, 2004: 27). Este fuerte dominio de los acreedores internacionales sobre los instrumentos de toma de decisiones estatales ha sido esencial para emprender la reforma del Estado latinoamericano que permita la estructuración del modelo neoliberal, cuyo eje rector es posibilitar el dominio y absorción por parte de Estados Unidos de los principales ejes de acumulación de los países de la región.

En este nuevo modelo estatal -que ya ha sido delineado con la esquematización de las políticas de ajuste estabilizador y reformas estructurales-, el Estado latinoamericano modifica su participación en la dirección de los procesos económicos nacionales para otorgar al capital transnacional el papel rector en la coordinación y articulación de los procesos productivos nacionales para que funjan como complemento de los procesos económicos del centro industrial. Por esta razón, el Estado neoliberal impulsa las reformas que permitan la eliminación de las

barreras a la libre circulación de mercancías y capitales y el traspaso del dominio al capital privado de los sectores estratégicos de la economía nacional que habían sido recuperados por los gobiernos latinoamericanos bajo el esquema del Estado benefactor. De esta manera, el Estado neoliberal ejecuta el proceso de privatización y extranjerización de los principales ejes acumulativos.

Este proceso, necesariamente violento por las implicaciones sociales que le son inherentes, sólo puede ser llevado a cabo por un Estado fuerte que sea capaz de supeditar a las diversas fracciones de poder económico a este nuevo modelo de acumulación y desarticular a los diferentes actores sociales que se opongan a los mecanismos de funcionamiento del sistema:

Para facilitar la expansión del proceso globalizador (modo elegante de ocultar la problemática del imperialismo contemporáneo), el autoritarismo de los ejecutivos se constituye, tal cual aconteciera en el periodo oligárquico, en requisito básico para la internacionalización, el crecimiento y –paradójicamente- la democracia en los países. El modelo de desarrollo de integración vertical y dependiente de la demanda e inversión externas requiere de estabilidad política y social para su reproducción, puesto que sin estabilidad la inversión se limita, la economía se contrae, los empréstitos se cancelan y los mercados externos se cierran. (Saxe y Núñez, 2001: 108)

En este sentido, más allá de un adelgazamiento o pérdida de poder efectiva del Estado periférico en la dirección del sistema económico nacional –teoría que se maneja en el discurso globalizador-, estamos en presencia de una reorientación de la gestión del Estado latinoamericano que está determinada por la implementación de un nuevo modelo internacional de acumulación que es el neoliberalismo:

diferentes estilos de acumulación de capital determinan modalidades de intervención estatal específicas. El esquema neoliberal globalizante actual no es una excepción. El Estado cambia sus modalidades, alcances y estilos de articulación con el mercado para consolidar la reestructuración de las economías locales, su mayor

apertura externa y una integración más amplia a las corrientes transnacionales de capital. (Vilas, 1999: 92)

Bajo el modelo neoliberal, el Estado sigue constituyéndose en el agente económico que estructura, interviene, regula, condiciona y participa de múltiples maneras en la vida económica. Simplemente ha modificado su esquema de intervención en función de los intereses del bloque de poder al que representa en este momento histórico, el cual está encabezado por el capital extranjero y de forma subordinada por las oligarquías locales.

La matriz económica

El eje central del modelo económico neoliberal es la liberalización de los flujos de mercancías y capitales que al permitir la coordinación a escala global de los procesos productivos y los movimientos financieros del capital transnacional, impulsa y facilita su proceso de acumulación.

En esta etapa de desarrollo capitalista, que “se enmarca en el proceso de expansión del gran capital internacional financiero, así como por la dislocación de los procesos productivos desde los países centrales a la periferia”, el Estado latinoamericano debe modificar su estructura productiva, anteriormente volcada al mercado interno y enfocada en el desarrollo de un proceso industrial, para integrarse a la cadena productiva internacional de las grandes transnacionales como una economía de ensamblaje y maquila, que permite no solamente complementar dichos procesos productivos, sino también liberar y exportar recursos financieros, sociales y naturales, que bajo un esquema de desarrollo nacional estarían concentrados dentro de nuestro espacio geográfico.

Esta liberalización económica es instrumentada a través de la aplicación paulatina de las reformas estructurales, las cuales se dirigen principalmente en dos

direcciones: reducir al máximo posible el sector público y abrir la economía a las transacciones internacionales.

Respecto al desmantelamiento y privatización del sector público, este proceso persigue dos objetivos: a) reorientar el gasto público -anteriormente enfocado en desarrollar los sectores estratégicos para facilitar la integración de los procesos productivos nacionales en función del mercado interno y en financiar el desarrollo industrial- hacia el desarrollo del sector exportador y el gasto no productivo como el pago del servicio de la deuda o el rescate bancario; y b) traspasar el dominio de los sectores estratégicos de la economía al sector privado, lo cual, además de permitir la rearticulación de estos sectores en función del sector exportador, implica la privatización de los principales ejes de acumulación.

En el caso de México, el programa de desmantelamiento y privatización del sector público, emprendido desde 1983 y acelerado durante el sexenio de Salinas, ha permitido el traspaso a la propiedad privada de más de 1 000 empresas que estaban bajo la dirección del Estado, lo cual se ha traducido en una contracción de la participación estatal en múltiples ramas de la economía: mientras que en 1983 el Estado administraba 1 155 empresas que participaban en 63 de las 73 ramas en que se clasificaba la actividad económica de México, y contribuía con cerca de 18.5% del PIB nacional y 10% del empleo total, en 1998 administraba 231 empresas y participaba en 30 ramas de la economía -tan sólo en el sexenio salinista el Estado se retiró de 21 ramas de la actividad económica.

Este proceso de desincorporación de entidades paraestatales se ha desarrollado en cuatro fases:

- 1983-1984: privatización o liquidación de pequeñas empresas no estratégicas. En este lapso el número de operaciones realizadas fue escaso y al final del periodo existían 1 049 paraestatales;
- 1985-1988: liquidación de un gran número de empresas y fabricas del sector manufacturero; privatización de medianas empresas no

estratégicas (centros de esparcimiento, fabricas manufactureras, etc.) En este periodo el número de paraestatales se redujo a 412;

- 1989-1993: privatización de empresas con gran poder de mercado (incluso monopolios y oligopolios) y gran viabilidad económica; fusión de importantes empresas para incrementar su potencialidad y hacerlas mucho más atractivas para el sector privado; se inició el proceso de privatización de sectores estratégicos como las instituciones financieras (18 bancos y diversas instituciones financieras), la telefonía (Telmex), aerolíneas (Aeroméxico, Mexicana, DINA), minería (Cananea), siderurgia y otros complejos industriales. Al finalizar el periodo sólo existían 210 empresas paraestatales.
- 1994 -: comienzan las iniciativas privatizadoras de los sectores estratégicos más importantes de la economía: petroquímica, petróleo, electricidad, aeropuertos, puertos marítimos, ferrocarriles, satélites, carreteras, etc. Paralelamente a este proceso, ante la renuencia de la sociedad mexicana a aceptar la privatización de estos sectores, el gobierno ha promovido la participación de la inversión privada en algunos subsectores de estas paraestatales, por ejemplo, los contratos-riesgo en la industria energética. Durante este periodo, también se otorgan concesiones para la prestación de algunos servicios de transporte y carga, administraciones portuarias y carreteras y operación de canales de transmisión, entre otros.

Para profundizar esta contracción de la participación estatal en los procesos productivos, el gobierno reduce considerablemente, como parte de las políticas de ajuste estabilizador, el gasto público, lo cual, además, permite liberar recursos excedentes que se destinan a gastos no productivos, fundamentalmente al pago de la deuda.

Simultáneamente a este proceso de privatización de las empresas estatales y reorientación del gasto público, el gobierno mexicano inicia el proceso de apertura comercial y financiera.

Para liberalizar los flujos de mercancías se desmantela el esquema proteccionista reduciendo gradualmente las tasas arancelarias, eliminando los permisos a la importación y exportación y fomentando las actividades de exportación a través de incentivos fiscales.

Por su parte, la liberalización financiera interna se puede dividir en dos etapas: en la primera, hasta 1987, las reformas se centraron fundamentalmente en la liberalización de las tasas de interés; en la segunda etapa, las reformas abarcan los procesos de desregularización financiera (eliminación de los controles sobre las actividades bancarias), el desmantelamiento del sistema de canalización obligatoria de fondos por medio de la banca comercial y de los fideicomisos del banco central, la reprivatización de la banca –en un lapso de 13 meses, entre 1991 y 1992, se vendieron 18 instituciones-, y la reforma constitucional en 1993, para otorgarle al Banco Central plena autonomía.

A su vez, la apertura de la cuenta de capitales implicó dos renglones:

a) *La desregularización de la inversión extranjera directa.* A principios de los años ochenta la legislación vigente se regía por la Ley de IED expedida en 1973, que clasificaba las actividades económicas en cuatro categorías: 1. las reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles; 2. las reservadas exclusivamente a mexicanos: comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, radio y televisión; 3. las sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley (como la petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujetas a un límite de 40% o estipuladas por otras leyes específicas), y 4. todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior a 49%.

Esta Ley contó con un mecanismo de flexibilización a través del funcionamiento de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE) que

permitía una mayor participación de inversión extranjera en determinadas actividades económicas cuando ésta “se consideraba” beneficiosa para la economía, así, en 1984 la CNIE autorizó la instalación de empresas de capital mayoritario o totalmente extranjero en sectores exportadores, intensivos en capital o de alta tecnología, y la apertura de filiales de empresas extranjeras.

A partir de 1986 se procedió a reducir el número de productos clasificados (como en el sector de petroquímica básica) para ampliar las oportunidades de inversión extranjera. En 1989 se puso en vigor el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que derogó todas las disposiciones y resoluciones administrativas existentes y autorizó a los inversionistas extranjeros a poseer la totalidad del capital en empresas de sectores no restringidos. Para esa fecha las actividades no clasificadas representaban 73% del total de actividades económicas y productivas (547 de las 754 existentes); además, el decreto señalaba otras 40 actividades que, a pesar de estar clasificadas y listadas, podían recibir hasta 100% de participación extranjera mediante la autorización previa de la CNIE. Finalmente, a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, esta liberalización se ha ampliado a través de la calendarización de apertura paulatina a la inversión extranjera en otros sectores –los calendarios establecen un determinado porcentaje de apertura anual, hasta alcanzar la liberalización total de un determinado sector, por ejemplo, el automotriz.

b) La apertura de los mercados financieros a la inversión de cartera. Esta apertura se inició en 1989, cuando se emitió un decreto de liberalización del régimen de inversión que estableció la posibilidad de que la inversión extranjera participara de manera indirecta, por medio de fideicomisos, en actividades anteriormente excluidas o sujetas a límites de participación. A fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de valores de renta fija, en la práctica sobre todo valores gubernamentales. (Clavijo y Valdivieso, 1999)

Finalmente, para afianzar y profundizar este acelerado proceso de apertura comercial y financiera, que aún no ha concluido, se institucionalizan estas políticas económicas a través del ingreso de México al GATT y la firma de múltiples tratados de libre comercio con diversas regiones del mundo, dentro de los cuales, evidentemente destaca, por la profundidad de nuestra integración a la economía estadounidense, el TLCAN.

El análisis de las reformas estructurales emprendidas por el Estado mexicano a partir de 1983, nos permiten concluir que estamos ante un profundo proceso de reestructuración del capital, en el cual se perfilan algunas tendencias:

1. Se lleva a cabo una recomposición del capital más internacionalizada como subordinada, en la cual el gran capital oligárquico interno y transnacional predominante se apropian del capital estatal, como una salida a la crisis profunda del capitalismo que exige ya no sólo la reconstitución de la ganancia, sino del capital mismo para el sostenimiento de la acumulación en el largo plazo.
2. Se opera un reagrupamiento de los grupos del capital oligárquico interno y estrechamiento en sus relaciones con el externo que adquiere mayor predominio.
3. La cuasi desaparición del Estado empresario. (Ángeles, 1994: 163)

Esta reestructuración neoliberal del capital en América Latina, que conlleva su concentración en manos extranjeras, implica para los Estados latinoamericanos un proceso permanente y creciente de descapitalización a favor de los centros industriales, en este caso Estados Unidos, que absorben los excedentes que exporta la región.

Una investigación realizada por el Proyecto DGAPA del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, cuyo objetivo fue obtener los montos de los excedentes que exportaron los países latinoamericanos entre 1976 y 1997, arrojó los siguientes resultados: en tan sólo dos décadas la región ha transferido al

exterior por lo menos 2 billones de dólares (millones de millones) a través de los siguientes renglones: el pago del servicio de la deuda, que equivale al 65% del total de las transferencias realizadas por la región durante este periodo; pérdidas por intercambios, 26.3%; fuga de capitales, 3.9%; utilidades netas remitidas, 3.2%; y errores y omisiones, 1.6%. México encabeza las transferencias regionales aportando el 31% de éstas; le sigue Brasil con el 28%; Argentina, 12%; Venezuela, 6%; Chile, 5%; y Colombia, 4%. (Saxe y Núñez, 2001: 111)

Destacan fundamentalmente dos renglones: el pago de la deuda y las pérdidas por intercambio. Este es un importante indicador del funcionamiento del modelo neoliberal: por un lado, la tributación excesiva por concepto del pago de la deuda nos permite corroborar la supremacía del capital financiero sobre el productivo en esta fase del desarrollo capitalista; y por el otro, resulta claro que la caída de los términos de intercambio de los productos exportados por la región – fundamentalmente de las materias primas- se constituye en el principal mecanismo para extraer recursos naturales a menores precios.

A su vez, estos mecanismos de explotación son permanentemente reforzados por medio de la aplicación de políticas económicas orientadas a impulsar la especialización primario-exportadora, la desindustrialización, las privatizaciones y la inversión de capitales extranjeros, que al favorecer la descapitalización de la región, perpetúan la dependencia al capital extranjero y por lo tanto nuestra condición de países tributarios. Podemos comprobar esta afirmación observando el comportamiento de nuestra deuda externa: entre 1982 y 2000 América Latina ha devuelto a sus acreedores 1.45 billones de dólares, es decir, más de cuatro veces el montaje total de su deuda de 1982. En el mismo tiempo su deuda se dobló con creces (Toussaint y Zacharie, 2002: 73).

Ahora bien, debemos considerar la correlación estrecha que existe entre el acelerado endeudamiento de la región y la creciente producción de materias primas destinadas a la exportación: una importante proporción de las divisas que perciben los países de la región por concepto de exportación de materias primas se

dirige al pago del servicio de la deuda, de esta manera, cuando los precios internacionales de sus exportaciones se reducen, los deudores se ven obligados, para seguir sirviendo su deuda, a producir más materias primas para mantener los ingresos de divisas, lo cual se ha traducido en una carrera contra el tiempo de sobreexplotación de recursos naturales, que es sumamente peligrosa si tomamos en cuenta que poco más del 80% de los recursos naturales que exporta la región son no renovables.² (Shatan, 1998: 80)

Para dimensionar las implicaciones que tiene el pago de la deuda externa por medio de las exportaciones de recursos naturales, Jacobo Shatan realiza un ejercicio específico para México, en el cual hace una equivalencia del pago de los intereses de la deuda, con la producción y venta de la principal materia prima de exportación del país: el petróleo

México [...] con una deuda que alcanza los 160 mil millones de dólares y una tasa media de interés de 8%, el monto actual de los desembolsos por este rubro llega casi a 13 millones de dólares por año, suma equivalente a cerca de 720 millones de barriles (a un precio de US\$ 18 por barril). Si estimamos también un crecimiento de la deuda de 6% anual [...] con tasa de interés y precio del petróleo estables, en 20 años ese país deberá entregar, sólo por concepto de intereses, una cantidad de casi 500 mil millones de dólares, equivalentes a 28 mil millones de barriles, o sea, casi la mitad de las reservas totales de mexicanas. (Shatan, 1998: 83)

Este es solo un ejemplo que nos permite visualizar los alcances de la deuda externa como principal mecanismo de explotación de nuestros países: no sólo

² “La tonelada de un MAPRAL [tonelada promedio compuesta por las 17 principales materias primas de exportación de la región] en 1982 consistía en un 88% en minerales y petróleo, todos ellos productos no renovables, un 3% en productos pesqueros, renovables pero de alta fragilidad frente a la sobreexplotación, y un 9% de productos de origen agropecuario. Los cambios producidos desde 1982 en la composición de las exportaciones latinoamericanas no alterarían mayormente las conclusiones [...] puesto que los recursos naturales no renovables siguen constituyendo la parte principal del volumen total exportado” (Shatan, 1998: 80) Estas materias primas son: algodón, azúcar, banana, café, camarón, carne vacuna, cobre, estaño, harina de pescado, hierro, lana, maíz petróleo, plomo, soya, trigo y zinc.

implica el más importante canal de succión de excedentes, también es una herramienta para extraer los principales recursos naturales de la región.

Pero el sistema de explotación de los recursos naturales de la periferia no está limitado al poder que pueden ejercer los países industriales sobre los términos de intercambio de las materias primas. A través de la política de condicionalidad cruzada practicada por los organismos internacionales, se ha impulsado una ola privatizadora de los recursos naturales más estratégicos, que justamente por su importancia para la industria moderna habían sido nacionalizados y explotados por el Estado latinoamericano en función del proyecto industrializador.

En el caso de México cabe destacar las implicaciones para el desarrollo nacional de un proceso privatizador del petróleo, no sólo porque este recurso estratégico esté constituido en la principal fuente energética de la industria moderna, también porque la industria petrolera en México ha devenido en el principal eje de acumulación del país. En caso de que PEMEX fuese privatizado y, peor aún, extranjerizado, México además de perder su independencia sobre el usufructo del principal energético de la industria, dejaría de percibir los casi 300 millones de pesos que recibe anualmente por concepto de pago de impuestos de la paraestatal, lo cual conllevaría a una aceleración sin precedentes del proceso de descapitalización que ya sufre la economía mexicana desde la crisis deudora. Las lecciones del caso argentino no pueden ser pasadas por alto por la sociedad mexicana, la cual ya registra condiciones alarmantes de desempleo y pobreza extrema.

La crisis energética de los años setenta y la revalorización internacional del petróleo mexicano

El primer choque petrolero impulsado por la OPEP en octubre de 1973, que llevó a la cuadruplicación de los precios del crudo y un bloqueo del suministro a

Estados Unidos durante cinco meses en represalia por su respaldo al gobierno israelí, modificó sustancialmente la geopolítica internacional del petróleo. La OPEP se integraba al juego político del mercado internacional de energéticos haciendo evidente la fragilidad de la economía internacional ante cualquier fluctuación en la producción, distribución y precios del crudo. Ante esta realidad, que se torna más crítica con el incremento constante del consumo internacional de petróleo y el agotamiento de las reservas convencionales, los países industriales están inmersos en una competencia por asegurarse el abastecimiento del principal energético de la industria moderna. Las grandes corporaciones petroleras no sólo ejercen todos los mecanismos disponibles para obtener mayores concesiones para explotar las principales reservas ya conocidas, también han dedicado una gran proporción de sus inversiones a la búsqueda de nuevos yacimientos en otras regiones del mundo – el Golfo de México, la costa occidental de África, el Mar del Norte, etc.- que les permitan expandir la oferta al nivel de la demanda. Sin embargo, el descubrimiento de nuevos grandes yacimientos no ha ido a la par del repunte de la demanda – “según un estudio reciente publicado por PFC Energy, de Washington, DC, en los últimos 20 años las principales firmas petroleras han estado produciendo y consumiendo el doble del crudo que encuentran”³-, lo que genera una mayor presión sobre las reservas ya existentes –aproximadamente 1.1 billones de barriles- las cuales no pueden satisfacer indefinidamente la cada vez mayor demanda global, que se calcula crecerá a una tasa promedio anual del 2%.

Con base en estos cálculos, la demanda de crudo, que actualmente asciende a unos 80 millones de barriles diarios, se proyectaría al doble para el 2025 y si tomamos en cuenta el monto de las reservas existentes descubiertas, el clímax petrolero o producción máxima sostenible diaria –éste se alcanza casi siempre

³ “En efecto –dice Mike Rodgers, autor del informe- las existencias mundiales de crudo son todavía muy dependientes de las posesiones de antaño, descubiertas durante los tiempos de auge en la exploración. Es cierto, las vastas reservas de petróleo no explotado fueron descubiertas en aquellos “tiempos de auge”, casi todas en las décadas de los cincuenta y sesenta. Pero estas reservas, siendo finitas, terminarán por agotarse y, si no se les restituye pronto, dejarán al mundo ante un devastador aplastamiento energético” (Klare, 2005).

cuando se ha extraído la mitad del monto total del petróleo mundial- podría llegar a darse en los próximos 10 o 20 años.⁴ (Klare, 2005)

A esta ecuación energética, que ya genera importantes confrontaciones intercapitalistas por el acceso al petróleo –que se perfilan cada día más hacia enfrentamientos militares-, y que a largo plazo obligan a transformaciones de gran envergadura en la industria energética –con todas las implicaciones políticas y económicas que esos cambios conllevarían-, debemos agregar otro elemento de conflicto y vulnerabilidad: el hecho de que tan sólo el Medio Oriente concentra dos terceras partes de las reservas mundiales de crudo, de lo que se deriva que, de acuerdo con la Energy Information Administration del Departamento de Energía de Estados Unidos, en los próximos veinte años esa región abastecerá cerca del 80% del aumento esperado en la demanda mundial de petróleo. (Saxe, 2002: 234)

Este contexto energético internacional ha fisionado aún más la hegemonía estadounidense: siendo Estados Unidos el mayor consumidor de energía del mundo –actualmente consume cerca de 22 millones de barriles diarios y se proyecta que llegará a consumir 25 millones para el 2020- y habiendo ya alcanzado su clímax productivo⁵ –tan sólo entre 1985 a 2005 la producción doméstica se redujo de 11

⁴ “En este asunto crítico la posición que uno asuma depende de la estimación que cada quien haga de cuánto petróleo poseía la Tierra originalmente. Algunos, como Deffeyes, que afirman que el nivel pico llegará pronto, creen que el legado petrolífero sumaba, a grandes rasgos, unos 2 billones de barriles al momento en que comenzó la perforación comercial en 1859. Desde entonces hemos consumido unos 950 mil millones de barriles al año, lo que nos coloca en el escenario de estar a la mitad de la extracción total del mundo –y como tal el nivel pico de producción se halla a uno o dos años de distancia.

Otros, aquellos que piensan que el nivel pico del crudo está todavía a distancia segura, alegan que el legado petrolífero del mundo era más cercano a los 3 billones de barriles. Esta cifra, más optimista, incluye los 950 mil que ya consumimos, las reservas “probadas” que son de 1.51 billones y los yacimientos por descubrir, que se supone añaden otros 900 mil millones de barriles. Esta última cifra, debe decirse, representa el equivalente de todo el crudo conocido en Medio Oriente, Asia y África combinadas. ¿Dónde pueden estar estas reservas gigantes no descubiertas? [...]

A largo plazo, ya no importará que el nivel pico llegue en 2005, 2010 ó 2015, o que el máximo nivel de extracción diaria resulte ser de 90 o 100 millones de barriles. En cualquiera de estos escenarios, la producción global de crudo se nivelará y comenzará a declinar, lo que no podrá empatar la demanda mundial anticipada de 120 millones de barriles diarios para 2025.” (Klare: 2005)

⁵ “a menos que ocurriera una verdadera mutación tecnológica o que estuviera dispuesto a aumentos de 50% más dólares por barril, el país simplemente carece de capacidad para agregar mayor volumen a su reserva de petróleo. Según cálculos técnicos los primeros 500 millones de pies de perforación permitieron la explotación de 70% de todo el petróleo y gas natural descubiertos hasta ahora, y se estima que 80% de toda la perforación históricamente realizada se ha encaminado a la extracción del 30% restante de las reservas, es decir, que como

millones de barriles diarios a 7 millones-, su dependencia por el petróleo proveniente de fuentes extranjeras se incrementa permanentemente –mientras que en 1985 el 32% de su consumo se satisfacía con importaciones, para el 2005 este porcentaje alcanzó el 60%-, con lo cual su “seguridad nacional”⁶ se ve fuertemente amenazada ante las fluctuaciones internacionales de los precios o una nueva suspensión del suministro. (Klare, 2003 y Saxe, 2002)

Esta vulnerabilidad ante el comportamiento del mercado internacional del petróleo ha obligado a Estados Unidos a reforzar las estrategias de política energética tendientes a: a) defender militarmente el suministro, b) buscar y explotar nuevas reservas tanto al interior de su territorio como en el exterior -muchas de las cuales han podido ser localizadas y comenzadas a explotar gracias a los avances tecnológicos financiados de forma prioritaria desde los años ochenta. Destacan por las implicaciones para nuestro país, las exploraciones realizadas desde finales de los años setenta en el Golfo de México (que incluyeron incursiones en aguas mexicanas y cubanas) y que permitieron descubrir la riqueza petrolera de los “hoyos de dona”, la cual, tan sólo para la parte del “hoyo” occidental explorado por Estados Unidos dentro de su límite fronterizo, se especula puede abarcar los 40 000 millones de barriles (Barbosa, 2003)- y c) fomentar la integración energética del hemisferio occidental que permita explotar las impresionantes reservas continentales de petróleo y gas –simplemente la suma de reservas de crudo localizadas en México y Venezuela representa el 11.4% de las reservas mundiales-, además de reducir considerablemente los riesgos y costos de la transportación.

La idea de crear un mercado común energético en el hemisferio occidental bajo la hegemonía estadounidense -a través de esquemas de integración vertical

se le mida y usando cualquier parámetro comparativo, “*los recursos de petróleo y gas natural de Estados Unidos han sido ya ampliamente explorados y explotados. Lo que queda de estos recursos es marginal no sólo por sus significativamente limitadas dimensiones, sino también porque esas reservas son capaces de ser incrementadas de manera muy reducida*” (Saxe, 2002: 238) El texto subrayado es una cita que recoge Saxe de un documento de la National Oil Security Policy de 1987.

⁶ “el concepto de seguridad nacional asumido por la mayoría de senadores, funcionarios y académicos del *stablishment* militar se inspira en la propuesta de George Kennan, quien la concibe como “*la persistente capacidad de este país de llevar a cabo sus asuntos internos sin interferencias serias –del exterior-*” (Saxe, 2002: 250).

como el TLCAN o el ALCA-, particularmente en América del Norte, que permita garantizar el abasto ininterrumpido de todo bien energético, se remonta a la crisis energética de los años setenta, como podemos comprobar en este documento de 1979 de Blyth, Eastman and Dillon, citado por Saxe-Fernández en su libro *la Compra-venta de México*:

Nuestra dependencia de las importaciones de petróleo crudo de Medio Oriente no tendrían razón de ser si contáramos con una política estadounidense de energía que reconociera la disponibilidad de recursos energéticos suficientes en nuestro continente que *ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México*, pudiera satisfacer casi todos los requerimientos legítimos de energía de esos tres países durante los próximos años [...] Lo que se necesita es una especie de mercado común que integre los vastos recursos energéticos de América del Norte, mediante un sistema eficiente de distribución, al mismo tiempo que dé cabida a las aspiraciones de estos países al *libre comercio entre ellos*. (256)

Esta integración energética del hemisferio occidental –proyecto precedente a la integración comercial institucionalizada en el TLCAN- se vuelve cada vez más apremiante ante la creciente competencia internacional por acceder a los recursos energéticos:

Es cierto, por supuesto, que las grandes firmas privadas en materia de energéticos se ven impedidas de invertir en México, Venezuela y los países del Golfo Pérsico, donde el desarrollo de campos petroleros es prerrogativa exclusiva de las compañías propiedad del Estado. Por tanto uno de los objetivos principales de la política energética del gobierno de Bush es persuadir o forzar a estos países a que abran sus territorios a la exploración por parte de las firmas estadounidenses –las cuales, se alega, poseen el conocimiento tecnológico avanzado que haría posible el descubrimiento de yacimientos desconocidos. (Klare, 2005)

La idea es lograr el control, administración y usufructo por parte de sus CMN (compañías multinacionales) petroleras y mineras sobre

los recursos naturales estratégicos del Hemisferio Occidental para encarar con mayor “libertad de acción” y “seguridad” a la competencia europea y asiática, así como a las contingencias geopolíticas que pudieran emerger. Esto sin dejar de atender la situación del Golfo Pérsico en lo militar y en materia de inversiones. Para Estados Unidos, con una declinante producción doméstica de combustibles fósiles, la situación es delicada, por lo que la presión sobre México, Venezuela y Ecuador tenderá a intensificarse en lo relativo al traspaso de propiedad y/o control de sus respectivas reservas e industrias petroleras. (Saxe, 2002: 235-236)

Cuadro 6.2
Consumo mundial de petróleo por regiones
(1990-1996) y proyecciones (2000-2020)
(Unidad = millones de barriles diarios [mbd])

Región y país	Actual				Proyecciones			Variación media en % 1996- 2020
	1990	1996	2000	2005	2010	2015	2020	
Total países industrializados	39.0	42.7	44.9	47.4	50.1	52.3	54.5	1.0
Norteamérica, total	20.4	22.0	23.6	25.5	27.4	28.8	30.2	1.3
Estados Unidos	17.0	18.3	19.5	21.2	22.7	23.7	24.7	1.2
Europa Occidental	12.5	13.7	14.4	14.8	15.3	15.6	16.0	0.7
Total Asia industrializada	6.2	7.1	6.8	7.1	7.5	7.9	8.3	0.7
Japón	5.1	5.9	5.6	5.7	6.0	6.3	6.6	0.5
Europa Oriental y ex URSS	10.0	5.7	6.0	6.1	6.4	6.6	6.9	0.8
Total países en vías de desarrollo	17.0	23.0	26.2	31.4	37.0	42.9	48.7	3.2
Total Asia en vías de desarrollo	7.6	11.9	13.6	15.5	18.5	21.8	24.3	3.0
China	2.3	3.5	4.6	5.0	6.4	8.1	8.8	3.8
India	1.2	1.7	1.9	2.6	3.1	3.5	4.1	3.8
Oriente Próximo	3.9	4.8	5.2	6.5	7.5	8.5	9.8	3.0
África	2.1	2.4	2.7	3.0	3.5	4.1	4.7	2.8
América del Sur y Central	3.4	4.0	4.8	6.3	7.4	8.5	10.0	3.9
Total mundial	66.0	71.5	77.1	84.8	93.5	101.8	110.1	1.8

Fuente: U.S. Department of Energy, *International Energy Outlook 1999*, en Klare, 2003: 61.

Cuadro 6.3

Reservas mundiales y producción de petróleo
(Cálculos de 1999)

País productor (por volumen de reservas)	Reservas estimadas (mmb)	Porcentaje de la reserva mundial (%)	Producción de 1998 (mmb)
Arabia Saudí	261.5	24.8	9.2
Irak	112.5	10.7	2.2
Emiratos Árabes Unidos	97.8	9.3	2.7
Kuwait	96.5	9.2	2.2
Irán	89.7	8.5	3.8
Venezuela	72.6	6.9	3.3
Rusia	48.6	4.6	6.2
México	47.8	4.5	3.5
Estados Unidos	30.5	2.9	8.0
Libia	29.5	2.8	1.4
China	24.0	2.3	3.2
Nigeria	22.5	2.1	2.2
Noruega/ Reino Unido (Mar del Norte)	16.1	1.5	6.0
Total	949.6	90.1	53.9

Fuente: BP Amoco, *Statistical Review of World Energy 1999*, en Klare, 2003: 69

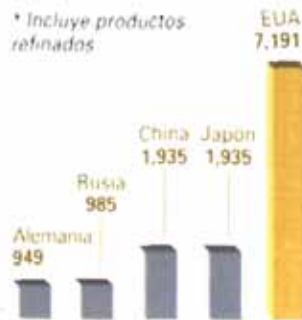
mmb= miles de millones de barriles

mbd= millones de barriles diarios

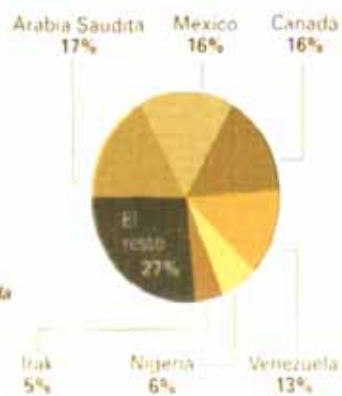
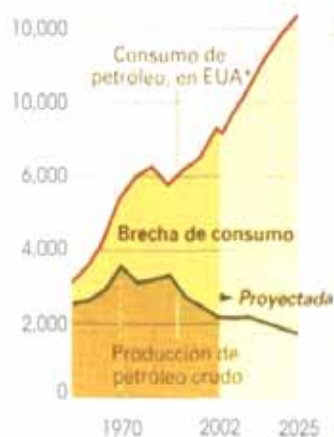
EUA GASTA MÁS, PRODUCE MENOS Y DEPENDE DE IMPORTACIONES

La información está en millones de barriles de petróleo anuales.

* Incluye productos refinados



Consumo de petróleo en 2002



Importaciones de petróleo crudo en 2002

La brecha entre la producción y el consumo de petróleo crudo en Estados Unidos –el mayor consumidor de petróleo del mundo– se ha venido acrecentando desde la década de 1970. En consecuencia, este país importa crudo de docenas de países. Es probable que en el futuro dependa más del suministro de Oriente Medio.



fuentes: NATIONAL GEOGRAPHIC / ESPAÑOL, JUNIO 2004, GRAFICA PAG. 73, MAPA 74-75

La reestructuración de PEMEX

Tras la reconfiguración de la geopolítica internacional del petróleo, las reservas mexicanas adquieren una nueva dimensión estratégica para Estados Unidos. El monto mismo de las reservas -que se eleva de 5 773 millones de barriles en 1974 a 72 500 millones en 1983 (para volver a descender a 48 041 millones en 2004)-, la vecindad geográfica y la creciente dependencia de nuestro país hacia la economía de EEUU, otorgan a México un lugar prioritario en la agenda energética del gobierno estadounidense.

A partir del primer choque petrolero, y de forma más persistente desde 1979, Estados Unidos profundizará los mecanismos de dominación económica y política que le permitan supeditar a los gobiernos mexicanos para revertir la nacionalización de la industria petrolera e impulsar su extranjerización para poder administrar y explotar directamente estos recursos energéticos.

La estrategia de reestructuración de PEMEX, iniciada desde 1976 con el impulso del boom petrolero, ha consistido en dos procesos que se desarrollan simultáneamente: a) la reorientación de la producción petrolera hacia el sector exportador de crudo y b) la privatización y extranjerización paulatina de la paraestatal.

México: exportador de crudo

Los cambios estructurales registrados en la economía mexicana a partir de mediados de la década de los años setenta, se relacionan directamente con dos factores: el acelerado proceso de endeudamiento del país y la revalorización de nuestro potencial petrolero. Ambos factores serán determinantes en el diseño de los próximos modelos económicos que implementarán los gobiernos mexicanos.

En una primera etapa, que abarcaría el periodo del boom petrolero -desde 1976 hasta la crisis deudora de 1982-, México comienza a desestructurar su modelo industrializador -la crisis de 1976 puso en evidencia los límites de un proyecto industrial en el que la inversión extranjera domina los sectores tecnológicamente más desarrollados- y opta, motivado por los precios internacionales del petróleo y las facilidades crediticias otorgadas por los centros financieros a la industria petrolera, por impulsar un proceso de crecimiento sustentado en el potencial petrolero del país:

- la producción de crudo se eleva de 981 000 barriles diarios en 1977 a 2 748 000 bd en 1982, posicionando a México como el cuarto productor petrolero a nivel mundial;
- las exportaciones de crudo se incrementan de 202 000 barriles diarios a 1 492 000 bd, con lo cual la participación de las exportaciones de PEMEX en las exportaciones de mercancías pasa de un 11.9% a 78.2%; 57.4% de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos;
- ingresan al país por concepto de exportaciones petroleras 43 948 millones de dólares; por concepto de deuda externa contratada por PEMEX 66 204 millones de dólares;
- las contribuciones de la paraestatal a los ingresos fiscales pasaron de representar alrededor del 7% hasta el 29.4%;
- la participación de la producción petrolera dentro del PIB pasó de 2.1 a 4.3%, y su participación en el PIB industrial de 6.2 a 11.7%;
- durante los años que duró el auge petrolero, la economía tuvo tasas de crecimiento entre 7 y 8%. (Suárez y Palacios, 2001)

En esta primera fase, la reinserción de México en el mercado internacional como productor petrolero independiente, en un periodo de fuerte enfrentamiento entre los países consumidores coordinados por Estados Unidos a través de la Agencia Internacional de Energía (AIE) y los países productores organizados en la

OPEP, le otorga una posición central en la estrategia energética de los países industrializados, fundamentalmente de Estados Unidos. Dentro de dicha estrategia, consistente en financiar la producción de fuentes alternativas, crear reservas estratégicas de seguridad, reducir momentáneamente su consumo de petróleo - específicamente en Europa se impulsó el desarrollo de nuevas fuentes de energía-, y fomentar la sobreproducción de crudo para presionar a la baja los precios internacionales, México contribuirá con el incremento de su producción y exportaciones de crudo, las cuales se dirigen mayoritariamente a Estados Unidos - mientras en 1974 México aportaba el 0.13% de las importaciones totales de crudo de Estados Unidos, en 1983 este porcentaje asciende a 17.8%, actualmente se mantiene alrededor del 16%. Podemos decir que este primer periodo de reorientación hacia el sector exportador de la industria petrolera mexicana se constituye, en la práctica, en el asentamiento de las bases de la integración energética de nuestro país con la potencia del norte.

La segunda etapa del modelo petrolero-exportador abarca desde la crisis deudora hasta nuestros días, y se desarrolla simultáneamente al proceso de descapitalización y privatización de PEMEX. A partir del colapso económico de 1982, y bajo los preceptos de las políticas estabilizadoras y de ajuste estructural impuestas por los organismos financieros internacionales, la industria petrolera se enfocará exclusivamente en los sectores de exploración, explotación y exportación de crudo, lo cual implica el comienzo del desmantelamiento del sector de refinación y petroquímica, que todavía habían sido fuertemente desarrollados durante el auge petrolero.

En este segundo periodo, las exportaciones de petróleo crudo dejan de ser el motor del crecimiento económico y se constituyen en una de las principales fuentes de divisas -la principal hasta 1986, cuando caen fuertemente los precios internacionales del petróleo- para financiar el servicio de la deuda externa y otros gastos no productivos como el Fobaproa. Para cumplir con este nuevo papel que le ha sido asignado, PEMEX incrementa su producción y exportación de crudo -

actualmente produce 3 371 000 barriles diarios, y espera superar los 4 millones en 2006, y exporta 1 848 000 bd, de los cuales 85% se dirigen a Estados Unidos (tan sólo en la década de los noventa México duplicó sus exportaciones de crudo a Estados Unidos)-, y reduce considerablemente su inversión para aumentar su contribución a poco más del 30% a los ingresos fiscales del gobierno.

Esta tendencia exportadora de crudo se fortalecerá por medio de los programas de reestructuración de la paraestatal emprendidos desde el colapso de la crisis deudora. Durante los primeros años, el mecanismo fundamental para dismantelar a PEMEX -para posteriormente privatizarla “por ser una empresa ineficiente”- será su descapitalización crónica, que induce directamente, bajo los parámetros de condicionalidad externa, al recorte drástico de las inversiones, particularmente en los sectores de refinación y petroquímica. Y no es una casualidad que sean estos sectores los más redituables de la industria petrolera, el objetivo es constituir a PEMEX en un mero productor de crudo y dejar en manos privadas, fundamentalmente extranjeras, los eslabones productivos de mayor valor agregado.

Los siguientes datos nos permiten observar la diferencia sustancial de ganancias entre el sector de producción de crudo y el de productos refinados y petroquímicos:⁷

considérese que en 1997 la producción de petróleo de PEMEX ascendió a 3 millones 22 mil barriles diarios en promedio - incluyendo líquidos de gas natural-. La producción de Exxon fue de 1 millón 559 mil barriles diarios en promedio. En contraste, la capacidad de refinación de PEMEX ese mismo año fue de 1 millón 300 mil barriles diarios en promedio y la de Exxon de 4 millones 30 mil barriles diarios. La integración vertical de Exxon Mobil, incluyendo los productos petroquímicos y su comercialización le generaron ingresos en 2000 por poco más de 200 mmd, mientras

⁷ “de acuerdo con los precios por barril prevalecientes en diciembre de 1994, se obtenían 13 dólares por barril de petróleo crudo, por gasolina 26 dólares, por petroquímicos (valor promedio) 59 dólares, por plásticos 300 dólares y por producto terminado 780” (Saxe, 2002: 295).

que PEMEX, orientada por los neoliberales a exportar crudo, generó menos de un tercio de esa cantidad. (Saxe, 2002: 276)

De esta manera, PEMEX no sólo pierde la posibilidad de producir bienes de mayor valor agregado que le reditúen mayores ganancias para su futura expansión y consolidación, al tiempo que sitúen al país como un eslabón estratégico en el sistema productivo internacional de productos refinados y petroquímicos –que a su vez son sectores que generan importantes encadenamientos productivos industriales, es decir, el desarrollo de estos sectores por PEMEX implicaría para México el desarrollo de otras importantes ramas industriales-, también ha renunciado a la meta de la autosuficiencia: la importación de productos petrolíferos entre 1982 y 2000 aumentó de 0.1 miles de millones de dólares a 2.9 mdd.

Finalmente, esta reorientación de la producción petrolera hacia el sector exportador tiene otra importante implicación para el desarrollo de nuestro país: la sobreexplotación de nuestros hidrocarburos ha generado una reducción considerable de nuestras reservas: mientras éstas ascendían a 75 500 millones en 1983, actualmente se ubican en 48 041 millones de barriles.

El programa de desincorporación, privatización y desnacionalización de PEMEX

A partir de la implementación del régimen de condicionalidad cruzada practicada por los organismos financieros internacionales a raíz de la crisis deudora, Washington ha podido impulsar un segundo proceso de reestructuración de la industria petrolera nacional. La reorientación de la producción petrolera hacia el sector de las exportaciones, que de facto ya constituye una integración energética con Estados Unidos, se complementa desde principios de los años ochenta con un programa de desincorporación, privatización y desnacionalización de PEMEX diseñado por el Banco Mundial.

Esta estrategia de reconversión de PEMEX ha consistido en: a) la descapitalización de la paraestatal por medio de la reducción drástica de la inversión, particularmente en los sectores de refinación y petroquímica, y el incremento desmesurado de los impuestos que debe pagar al gobierno⁸; y b) la reorganización administrativa y la apertura a la inversión extranjera, proceso que sigue los lineamientos contenidos en los Mexico Strategy Papers del Banco Mundial, publicados a mediados de los noventa:

- a) permitir contratos de riesgo para la exploración y desarrollo petrolero;
- b) permitir que exista inversión extranjera mayoritaria en petroquímica;
- c) dividir PEMEX en empresas separadas y en competencia;
- d) permitir la competencia interna e internacional frente a PEMEX, y
- e) privatizar PEMEX. (Saxe y Delgado, 2003: 35)

Bajo estas líneas de política petrolera, el gobierno mexicano ha emprendido exitosamente los siguientes procesos:

- *La privatización del sector petroquímico:*

En los documentos del BM (Banco Mundial), PEMEX es concebido como “un obstáculo al buen desarrollo de la industria petroquímica”, por lo que, según la Presidencia del BM, el gobierno de México “debe afrontar rápidamente el problema que suscita la posición dominante de la paraestatal en la industria [más aún] las compañías privadas internacionales no pueden lograr una integración vertical debido al control de PEMEX sobre la petroquímica básica [mientras que] los planes de expansión de PEMEX, en petroquímica, hacen que los posibles inversionistas extranjeros perciban a México como un mercado de corta duración (World Bank 1995: 102)” (Saxe, 2003: 41).

⁸ La inversión se redujo en el periodo comprendido entre 1981 y 1991 de 9 343 a 2 800 millones de dólares; si bien a partir de los años noventa la inversión comienza a incrementarse, ésta será distribuida fundamentalmente en el sector de explotación y exportación de crudo. En lo que se refiere al incremento de impuestos, en 1999 Pemex debió pagar poco más de la totalidad de sus rendimientos por concepto de ventas: en ese año la paraestatal percibió 33 451 millones de dólares por ventas, de los cuales 21 617 representaron rendimientos antes de los impuestos, pero ese mismo año debió pagar 21 676 millones de dólares por impuestos (Suárez y Palacios, 2001: 82).

El proceso para permitir la entrada de inversión privada en el sector petroquímico consistió en reclasificar los productos del sector de petroquímica básica, producción reservada a PEMEX. En 1969 se creó la primera lista de 16 petroquímicos básicos (basada en los conceptos de petroquímica básica y secundaria de 1958),⁹ la cual fue ampliada en 1967 a 45 productos, finalmente alcanzó los 72 productos. La primera reclasificación fue en 1986, de 72 productos reservados al Estado, se reclasificaron 36; en 1989 la lista se redujo a 20 y en 1992 a 8 productos, de los cuales tres de ellos (naftas, pentanos y materia prima para humo negro) no son productos petroquímicos sino subproductos.

Sin embargo, es importante aclarar que si bien existía una lista de 72 productos, PEMEX no estaba produciéndolos todos. Las políticas erróneas de inversión, sobre todo en esta área donde se requieren grandísimas sumas de dinero en investigación, infraestructura y producción, fue la causante de que nuestra producción petroquímica fuera bastante pobre. En 1970 producíamos 27 productos de la lista, y aunque en 1980 producimos 40 productos, nunca logramos la autosuficiencia nacional, porque PEMEX se había dedicado desde el auge petrolero principalmente a las actividades de explotación dirigidas al sector exportador.

- La reorganización administrativa:

Este proceso ha sido el más evidente de la internacionalización de la empresa. Las empresas filiales se empezaron a constituir en 1987, fundamentalmente para el sector de comercialización exterior. La finalidad era la inclusión de PEMEX asociado con empresas extranjeras para participar en los mercados internacionales en proyectos de exploración, perforación o transformación del petróleo en el extranjero, y la compra de bienes y tecnologías.

⁹ La industria petroquímica nacionalizada abarca los derivados susceptibles de servir como materias primas industriales básicas. 1. Materias primas industriales básicas que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante. 2. o en el primer proceso físico importante, que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo. 3. o tengan un interés económico social fundamental para el Estado.

A nivel interno, la reestructuración consistió en iniciar un proceso de descentralización. En el Programa Nacional de Modernización Energética en 1990 se planteó constituir tres unidades: 1. Exploración y producción primaria, 2. Refinación, y 3. Petroquímica. No serían unidades totalmente independientes, únicamente tenían funciones operativas, la administración central seguiría tomando las decisiones de asignación de presupuesto e inversión y planificación a mediano y largo plazo.

En 1992 Salinas de Gortari formuló la iniciativa de una nueva Ley Orgánica de PEMEX en la que se planteaba que la siguiente etapa sería convertir a las unidades en organismos descentralizados. Se crearon cuatro organismos descentralizados, de propiedad del Estado y controlados por éste, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Las funciones básicas de conducción central de la industria seguirían a cargo de PEMEX. Los cuatro organismos son: 1. PEMEX-Exploración y Producción, 2. PEMEX-Refinación, 3. PEMEX Gas y Petroquímica Básica, y 4. PEMEX Petroquímica. Los tres primeros realizarían las actividades reservadas en la Constitución para el Estado, mientras que PEMEX petroquímica se abriría a la inversión privada. (Barbosa, 1993)

Pero este proceso de reorganización, inconcluso aún, deberá ser profundizado hasta alcanzar la casi total privatización de la paraestatal. De acuerdo con los lineamientos del Banco Mundial, las funciones de los cuatro organismos creados en la primera etapa de reestructuración estarían bajo la coordinación de PEMEX Corporativo,

mismo que según una de las “opciones” planteadas por el BM al gobierno mexicano, deberá eventualmente cancelarse mientras se aplican medidas para profundizar el *divestiture* en cada una de las cuatro entidades antes mencionadas.

“cada empresa subsidiaria en existencia sería dividida en, quizá, cuatro empresas independientes –de propiedad estatal-, cuatro empresas de exploración-producción –cada una tan grande como una empresa privada- y cuatro empresas de refinación y mercadeo. El Corporativo PEMEX cesaría de existir. (World Bank 1995: 109)”

Con la mira puesta en la eventual desaparición de PEMEX, el BM propone el establecimiento de un aparato institucional homologado al existente en EUA en relación con su sector de hidrocarburos (...) Según el BM, el gobierno mexicano debe proceder con el establecimiento de una burocracia que se encargue de la administración de los recursos de hidrocarburos por medio de una “Agencia Federal (*“authority”*) de Hidrocarburos que estaría separada de Pemex. Tal agencia se encargaría de las áreas de exploración y producción, negociaría y firmaría los contratos de exploración y producción sobre todas las áreas existentes y las que existan en el futuro; supervisaría el cumplimiento de los compromisos de inversión contraídos por Pemex, así como a la subsidiaria de exploración y producción y a las empresas privadas, y serviría como depósito de toda la información. Entes similares existen en EUA (por ejemplo la Land Commission en Oklahoma y la Texas Rail-road Commission). (World Bank, 1995: 102)” (Saxe, 2003: 43)

Otros programas del proyecto de “modernización administrativa” están enfocados a la “flexibilización” del Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y al despido masivo de personal:

En 1989 Pemex contaba con 280 mil trabajadores; para 1998 la planta laboral fue reducida a 121 mil. El “reajuste” de 150 mil plazas en las áreas de perforación, construcción, mantenimiento y servicios generales y los otros componentes del programa del BM, efectuados durante el gobierno de Salinas, no acarreo “una mayor eficiencia organizativa, funcional y productiva”, como oficialmente se pregonó. El BM preparaba a la empresa para que las CMN (compañías multinacionales) petroleras se hicieran cargo, precisamente, de las áreas más afectadas por el “adelgazamiento” de personal técnico y de trabajadores mexicanos. (...) Los contratos de explotación, perforación y exploración los otorga Pemex a compañías extranjeras, y los puestos gerenciales son ocupados por ejecutivos de la iniciativa privada que tienen salarios exorbitantes. (Saxe, 2003: 45-47)

- *Permitir la inversión extranjera en la producción a través de los contratos riesgo (contratos de servicios múltiples –CSM-):*

El esquema de los CSM consiste en que Pemex Exploración y Perforación autorice la participación de la inversión privada, “nacional o extranjera”, en las actividades de exploración y explotación. Como un primer paso, se ha permitido la participación privada en la explotación de yacimientos de gas natural no asociado a petróleo en la Cuenca de Burgos, en la frontera norte con Estados Unidos; el objetivo a mediano plazo es extender estos contratos a otras áreas y productos del sector petrolero como los sectores de refinación y petroquímica, y a largo plazo, al petróleo.

Según la Versión Preliminar del Proyecto de Términos y Condiciones elaborada por los asesores de Pemex, entre los “derechos” de los contratistas, en su mayoría CMN del ramo, se mencionan:

- 1) libre acceso a la zona del contrato y las instalaciones que producen los hidrocarburos existentes y uso de dichas instalaciones libre de cualquier gravamen;
- 2) uso de cualquier arena, grava, suelo y agua de dominio público, de conformidad con los procedimientos de aplicabilidad general;
- 3) derecho de emplear a trabajadores y personal tanto nacional como extranjero;
- 4) importar cualesquiera bienes, servicio y equipo;
- 5) comprar o contratar libremente cualesquiera bienes, servicio y equipo nacionales;
- 6) financiar las operaciones en la manera en la que lo decida, siempre y cuando el contratista no imponga gravámenes sobre las reservas ni la producción de hidrocarburos;
- 7) utilizar los hidrocarburos producidos en la zona del contrato para la reinyección o la utilización como energía en el campo, de conformidad con las operaciones permitidas.

Los plazos otorgados, de 20 años, rebasan la normalidad observada en el área de servicios que es de cinco años, por lo que, según la diputada Rosario Tapia:

“prácticamente se le está entregando en ese lapso al contratista la propiedad o concesión de un espacio territorial para que hagan todo el trabajo hasta la extracción y construcción de plantas de

tratamiento de gas [...] se está realizando una entrega importante de recursos. Estamos regresando a los contratos de riesgo de hace un siglo y que fueron los que provocaron la expropiación petrolera, son contratos de riesgo sin riesgo porque van sobre yacimientos perfectamente ubicados.” (Saxe, 2003: 40)

El proceso de reestructuración de PEMEX no ha concluido y durante los siguientes años, de mantenerse la política neoliberal, se profundizará hasta lograr la privatización total y la posterior extranjerización de la industria petrolera mexicana. El objetivo central de este reordenamiento es permitir la articulación de los procesos productivos petroleros bajo la dirección de las grandes corporaciones transnacionales del petróleo. Haciendo la revisión de este proceso de reconversión de PEMEX podemos concluir que la integración energética de México con Estados Unidos se ha desarrollado de forma paulatina y constante, primero a través de un proceso de reorientación de la producción hacia el sector exportador, y en una segunda etapa, que se inicia a raíz de la crisis deudora, por medio de la aplicación de políticas que tras desmantelar a la paraestatal abrirán el negocio energético a la inversión privada estadounidense.

CONCLUSIONES

La incapacidad histórica de América Latina para construir modelos económicos de desarrollo independiente ha determinado que reproduzcamos una dependencia estructural, que tiene sus orígenes en la colonia, hacia los centros de poder mundial, lo cual se traduce en nuestra inserción al sistema económico internacional como países tributarios, es decir, como exportadores netos de nuestros excedentes financieros y recursos naturales y humanos hacia el centro industrial, constituyéndonos de esta manera, en fuente de financiamiento directo para el desarrollo de esos países en detrimento de nuestro propio desarrollo económico, político y social.

Bajo el esquema neoliberal, América Latina se ha consolidado como la principal región tributaria del Tercer Mundo. En tan sólo dos décadas la región ha transferido al centro industrial más de dos billones de dólares, aproximadamente 5 000 millones de toneladas de productos básicos y un número incontable de trabajadores. El reflejo más cruel de las consecuencias que acarrea la instrumentación de este proceso de descapitalización creciente de nuestras economías y explotación irracional de nuestros recursos naturales y humanos, son los niveles de vida de la población latinoamericana: de acuerdo con la CEPAL, en el 2004 poco más del 40% la población regional vivía en condiciones de pobreza y un 20% en pobreza extrema.

El objetivo central de mi tesis ha sido demostrar que este devenir histórico de nuestro país en particular y de América Latina y el Tercer Mundo en general, no sucede en un vacío de poder ni está predeterminado por fuerzas naturales que sean inmodificables. Un sistema económico, con su correspondiente estructura estatal, es una construcción social, y como tal, refleja los intereses, alianzas y

confrontaciones de determinados sectores sociales que constituyen el bloque de poder.

En el caso de los Estados subdesarrollados, esta alianza de sectores dominantes se vuelve más compleja debido a que las oligarquías locales se han encontrado históricamente supeditadas a las burguesías de los centros hegemónicos, lo cual significa que el centro de poder desde el cual se toman las decisiones estratégicas de la vida nacional no son los gobiernos locales. Por esta razón la mayoría de los gobiernos democráticos o reformistas latinoamericanos que han sido electos por su población y que intentaron emprender reformas económicas y sociales –la mayoría de las veces dentro de los principios capitalistas– han sido derrocados o sus reformas han sido revertidas en el siguiente periodo presidencial, lo cual pone de manifiesto que llegar al gobierno no necesariamente implica tener el poder.

Comprender la forma en la que las relaciones de poder se han entretendido entre nuestras elites políticas, las oligarquías locales y el capital transnacional, nos permite entender por qué nuestros países no han optado por estructurar un modelo económico que nos permita alcanzar el desarrollo, y por el contrario por qué hemos aceptado históricamente constituirnos en países tributarios para sustentar el desarrollo del centro industrial.

El estudio de la explotación del petróleo en México nos permite aterrizar y concretizar el análisis del sistema económico y del aparato estatal. La explotación y usufructo de los recursos naturales en particular, y la dirección de los factores económicos en general, están en función de las relaciones de poder entre los diversos sectores económicos. La alianza de clases dominante, que como hemos visto está en constante reestructuración por las transformaciones que tienen lugar al interior de cada uno de los sectores que conforman a la sociedad, determina el

modelo económico y por lo tanto los ejes de acumulación y la distribución de los excedentes económicos. El Estado liberal oligárquico así como el neoliberal han estado dominados por una oligarquía local subordinada a la burguesía transnacional, por lo cual, el usufructo del petróleo se ajusta a las necesidades del capital extranjero. En el periodo del Estado oligárquico, la explotación y exportación de crudo mexicano fue esencial para respaldar el ejercicio bélico de las principales potencias capitalistas; en el Estado neoliberal, el soporte que brinda el petróleo mexicano a las economías centrales, fundamentalmente a Estados Unidos, se explota de forma más perversa, no sólo exportamos nuestro petróleo crudo, también devolvemos a los centros financieros casi intactas las divisas que recibimos por él a través del pago de la deuda externa. Pero a lo largo de la historia mexicana también se presentan lapsos en los que la intensidad de la lucha interna de clases ha llevado a la estructuración de un Estado benefactor que, si bien también pacta una alianza subordinada con el centro imperialista, logra mantener márgenes de independencia que le han permitido poner en marcha proyectos de desarrollo.

Mi conclusión principal en este transitar histórico, es que las relaciones de poder no están predeterminadas, se construyen todos los días. La fuerza del imperialismo es devastadora, definitivamente no es fácil enfrentarse a él, pero considero que independientemente de lo cruenta que pueda ser esa lucha no debe ser mucho peor que lo que vive una inmensa mayoría de humanos que mueren diariamente de hambre o en las guerras.

Las lecciones que nos brinda cada uno de nuestros periodos históricos deben estar presentes en la memoria de la sociedad mexicana en el momento en que decidamos salir de nuestro letargo y comenzar a proyectar un verdadero modelo de desarrollo.

Por lo que estoy completamente segura de que en este momento estamos viviendo una etapa con acontecimientos de gran riesgo para nuestra economía, reitero, sin lugar a dudas que lo que más convendría a PEMEX es la inversión interna y la reactivación paulatina del modelo de producción encaminado decididamente hacia la industria de la transformación.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general

- Alemán, Miguel. La verdad del petróleo en México. México, Grijalbo, 1977.
- Ángeles Cornejo, Sarahí. Intervención del Estado en la industria petrolera. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Barbosa Cano, Fabio. La reconversión de la industria petrolera en México. México, IIEc, UNAM, 1993.
- Beinstein, Jorge. La larga crisis de la economía global. Argentina, Corregidor, 2000.
- Boron, Atilio. Imperio & imperialismo. Argentina, CLACSO, 2002.
- Bulmer-Thomas, Víctor. La historia económica de América Latina desde la independencia. México, FCE, 1994.
- Cárdenas, Enrique. La política económica en México, 1950-1994. México, FCE y Colmex, 1996.
- Ceceña, José Luis. México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales. México, El Caballito, 1970.
- Clavijo, Fernando (comp..). Reformas económicas en México. 1982-1999. México, FCE, 2000.
- Cockcroft, James. La esperanza de México. México, Siglo XXI, 2001.
- Colmenares, Francisco. Pemex: crisis y reestructuración. México, Facultad de Economía, UNAM, 1991.
- Colmenares, Francisco. Petróleo y lucha de clases en México: 1864-1982. México, El Caballito, 1982.
- Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, Serie popular ERA, 1977.
- Córdova, Arnaldo. La política de masas y el futuro de la izquierda en México. México, Serie popular ERA. 1979.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El porfiriato, vida económica II. Vol. VII, tomo II. Primera edición, México, Hermes, 1965.
- Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México, Siglo XXI, 2002.

- Furtado, Celso. La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos. Octava edición. México, Siglo XXI, 1976.
- García Cantú, Gastón. Las invasiones norteamericanas en México. México, ERA, 1974.
- Gilly, Adolfo. El cardenismo. Una utopía mexicana. México, ERA, 2001.
- Gilly, Adolfo. La Revolución interrumpida. México, ERA, Tercera Edición 2000.
- Green, Rosario. Estado y banca transnacional en México. México, Nueva Imagen, 1981.
- Green, Rosario. Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. México, FCE, 1998.
- Herrera Reyes, Agustín (comp..) México a 50 años de la expropiación petrolera. México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1989.
- Ianni, Octavio. La formación del Estado populista en América Latina. México, Serie popular Era, 1984.
- Klare, Michael. "El colapso energético que se avecina", La Jornada, jueves 31 de marzo de 2005.
- Klare, Michael. La guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. España, Urano, 2003.
- Leal, Juan Felipe. La burguesía y el Estado Mexicano. México, Ediciones El Caballito, 1972.
- Lenin. El Imperialismo. Fase superior del capitalismo. México, Quinto Sol, reimpresión 2004.
- Magdoff, Harry. La era del imperialismo. Política económica internacional de Estados Unidos. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969.
- Martín Moreno, Francisco. México negro. México, Planeta, 1986.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales. Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera de México. México, FCE, 1990.
- Meyer, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1928-1934. El conflicto social y los gobiernos del maximato. México, Colmex, 1975.
- Meyer, Lorenzo. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942. México, Colmex, 1968.
- Orozco, José Luis. Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

- Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador. Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960. Vol. 23. México, Colmex, 1984.
- Peña, Sergio de la y Marcel Morales Ibarra. El agrarismo y la industrialización de México, 1940-1950. Historia de la cuestión agraria mexicana. México, Siglo XXI, 1989.
- Peña, Sergio de la. La formación del capitalismo en México. México, Siglo XXI, 1975.
- Ruiz García, Enrique. La estrategia mundial del petróleo. Una teoría del poder, una teoría de la dependencia. México, Nueva Imagen, 1982.
- Saxe-Fernández John y Omar Núñez Rodríguez. *Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina*, en Saxe-Fernández John y James Petras, coord. Globalización, imperialismo y clase social. Argentina, Lumen, 2001.
- Saxe-Fernández, John y Gian Carlo Delgado Ramos. Imperialismo y Banco Mundial en América Latina. Cuba, Centro de Investigación Juan Marinello, 2004.
- Saxe-Fernández, John y Gian Carlo Delgado Ramos. Banco Mundial y desnacionalización integral en México. México, CEIICH-UNAM, 2003.
- Saxe-Fernández, John. La compra-venta de México. México, Plaza & Janés, 2002.
- Schatan, Jacobo. Deuda externa, neoliberalismo, globalización. El saqueo de América Latina. Chile, LOM, 1998.
- SELA. El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana. México, Siglo XXI, 1986.
- Shulgovski, Anatol. México en la encrucijada de su historia. México, Quinto Sol, 1993.
- Snoeck, Michele. El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970-1985. México, Colmex, 1988.
- Stephany Griffit-Jones, comp. Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina. México, FCE, 1988.
- Stiglitz, Joseph. El malestar en la globalización. México, Taurus, 2002.
- Suárez Guevara, Sergio e Isaac Palacios Solano. PEMEX y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Torres Ramírez, Blanca. Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Vol. 21. México, Colmex, 1984.
- Torres Ramírez, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Vol. 19. México, Colmex, 1984.

- Toussaint, Eric y Arnaud Zacharie. Salir de la crisis. Deuda y ajuste. España, CADTM, 2002.
- Varios autores. Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983. Tomo III. Quinta edición. México, Ediciones El Caballito, 1998.
- Varios autores. Evolución del Estado Mexicano. Reestructuración 1910-1940. Tomo II. Quinta edición. México, Ediciones El Caballito, 1998.
- Villareal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-2000). México, FCE, 2000.
- Wionczek, Miguel (coord.). Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México. México, Colmex, 1988.
- Wionczek, Miguel, coord. La crisis de la deuda externa en América Latina. México, FCE, 1987.
- Wionczek, Miguel, Roberto Gutiérrez y Óscar Guzmán, (comp..) Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México. México, Colmex, 1988.
- Vilas, Carlos. *Seis ideas falsas sobre la globalización*, en John Saxe-Fernández, coord. Globalización: crítica a un paradigma. México, Plaza & Janés, 1999.

Bibliografía por apartados

Apartado Primero

- Alemán, Miguel. La verdad del petróleo en México. México, Grijalbo, 1977.
- Ángeles Cornejo, Sarahí. Intervención del Estado en la industria petrolera. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Cockcroft, James. La esperanza de México. México, Siglo XXI, 2001.
- Colmenares, Francisco. Petróleo y lucha de clases en México: 1864-1982. México, El Caballito, 1982.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El porfiriato, vida económica II. Vol. VII, tomo II. Primera edición, México, Hermes, 1965.
- Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México, Siglo XXI, 2002.
- García Cantú, Gastón. Las invasiones norteamericanas en México. México, ERA, 1974.

- Gilly, Adolfo. La Revolución interrumpida. México, ERA, Tercera Edición 2000.
- Leal, Juan Felipe. La burguesía y el Estado Mexicano. México, Ediciones El Caballito, 1972.
- Lenin. El Imperialismo. Fase superior del capitalismo. Reimpresión, México, Quinto Sol, 2004.
- Martín Moreno, Francisco. México negro. México, Planeta, 1986.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales. Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera de México. México, FCE, 1990.
- Meyer, Lorenzo. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942. México, Colmex, 1968.
- Orozco, José Luis. Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Peña, Sergio de la. La formación del capitalismo en México. México, Siglo XXI, 1975.
- Ruiz García, Enrique. La estrategia mundial del petróleo. Una teoría del poder, una teoría de la dependencia. México, Nueva Imagen, 1982.
- Suárez Guevara, Sergio e Isaac Palacios Solano. PEMEX y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Varios autores. Evolución del Estado Mexicano. Reestructuración 1910-1940. Tomo II. Quinta edición. México, Ediciones El Caballito, 1998.

Apartado Segundo

- Ángeles Cornejo, Sarahí. Intervención del Estado en la industria petrolera. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Bulmer-Thomas, Víctor. La historia económica de América Latina desde la independencia. México, FCE, 1994.
- Cárdenas, Enrique. La política económica en México, 1950-1994. México, FCE y Colmex, 1996.
- Ceceña, José Luis. México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales. México, El Caballito, 1970.
- Cockcroft, James. La esperanza de México. México, Siglo XXI, 2001.

- Colmenares, Francisco. Petróleo y lucha de clases en México: 1864-1982. México, El Caballito, 1982.
- Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, Serie popular ERA, 1977.
- Córdova, Arnaldo. La política de masas y el futuro de la izquierda en México. México, Serie popular ERA. 1979.
- Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México, Siglo XXI, 2002.
- Furtado, Celso. La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos. Octava edición. México, Siglo XXI, 1976.
- Gilly, Adolfo. El cardenismo. Una utopía mexicana. México, ERA, 2001.
- Herrera Reyes, Agustín (comp.). México a 50 años de la expropiación petrolera. México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1989.
- Ianni, Octavio. La formación del Estado populista en América Latina. México, Serie popular Era, 1984.
- Lenin. El Imperialismo. Fase superior del capitalismo. México, Quinto Sol, reimpresión 2004.
- Magdoff, Harry. La era del imperialismo. Política económica internacional de Estados Unidos. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969.
- Martín Moreno, Francisco. México negro. México, Planeta, 1986.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales. Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera de México. México, FCE, 1990.
- Meyer, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1928-1934. El conflicto social y los gobiernos del maximato. México, Colmex, 1975.
- Meyer, Lorenzo. México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942. México, Colmex, 1968.
- Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador. Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960. Vol. 23. México, Colmex, 1984.
- Peña, Sergio de la y Marcel Morales Ibarra. El agrarismo y la industrialización de México, 1940-1950. Historia de la cuestión agraria mexicana. México, Siglo XXI, 1989.
- Ruiz García, Enrique. La estrategia mundial del petróleo. Una teoría del poder, una teoría de la dependencia. México, Nueva Imagen, 1982.

- Shulgovski, Anatol. México en la encrucijada de su historia. México, Quinto Sol, 1993.
- Stiglitz, Joseph. El malestar en la globalización. México, Taurus, 2002.
- Suárez Guevara, Sergio e Isaac Palacios Solano. PEMEX y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Torres Ramírez, Blanca. Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Vol. 21. México, Colmex, 1984.
- Torres Ramírez, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Vol. 19. México, Colmex, 1984.
- Varios autores. Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983. Tomo III. Quinta edición. México, Ediciones El Caballito, 1998.
- Villareal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-2000). México, FCE, 2000.
- Wionczek, Miguel, Roberto Gutiérrez y Óscar Guzmán, (comp..) Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México. México, Colmex, 1988.

Apartado Tercero

- Ángeles Cornejo, Sarahí. Intervención del Estado en la industria petrolera. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
- Barbosa Cano, Fabio. La reconversión de la industria petrolera en México. México, IIEc, UNAM, 1993.
- Beinstein, Jorge. La larga crisis de la economía global. Argentina, Corregidor, 2000.
- Boron, Atilio. Imperio & imperialismo. Argentina, CLACSO, 2002.
- Cárdenas, Enrique. La política económica en México, 1950-1994. México, FCE y Colmex, 1996.
- Clavijo, Fernando (comp..) Reformas económicas en México. 1982-1999. México, FCE, 2000.
- Cockcroft, James. La esperanza de México. México, Siglo XXI, 2001.
- Colmenares, Francisco. Pemex: crisis y reestructuración. México, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

- Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México, Siglo XXI, 2002.
- Green, Rosario. Estado y banca transnacional en México. México, Nueva Imagen, 1981.
- Green, Rosario. Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. México, FCE, 1998.
- Klare, Michael. "El colapso energético que se avecina", La Jornada, jueves 31 de marzo de 2005.
- Klare, Michael. La guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. España, Urano, 2003.
- Lenin. El Imperialismo. Fase superior del capitalismo. México, Quinto Sol, reimpresión 2004.
- Magdoff, Harry. La era del imperialismo. Política económica internacional de Estados Unidos. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969.
- Meyer, Lorenzo e Isidro Morales. Petróleo y nación (1900-1987). La política petrolera de México. México, FCE, 1990.
- Orozco, José Luis. Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Saxe-Fernández John y Omar Núñez Rodríguez. *Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina*, en Saxe-Fernández John y James Petras, coord. Globalización, imperialismo y clase social. Argentina, Lumen, 2001.
- Saxe-Fernández, John y Gian Carlo Delgado Ramos. Imperialismo y Banco Mundial en América Latina. Cuba, Centro de Investigación Juan Marinello, 2004.
- Saxe-Fernández, John y Gian Carlo Delgado Ramos. Banco Mundial y desnacionalización integral en México. México, CEIICH-UNAM, 2003.
- Saxe-Fernández, John. La compra-venta de México. México, Plaza & Janés, 2002.
- Schatan, Jacobo. Deuda externa, neoliberalismo, globalización. El saqueo de América Latina. Chile, LOM, 1998.
- SELA. El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana. México, Siglo XXI, 1986.
- Snoeck, Michele. El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México, 1970-1985. México, Colmex, 1988.
- Stephany Griffit-Jones, comp. Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina. México, FCE, 1988.
- Stiglitz, Joseph. El malestar en la globalización. México, Taurus, 2002.

- Suárez Guevara, Sergio e Isaac Palacios Solano. PEMEX y el desarrollo económico mexicano: aspectos básicos. Textos breves de economía. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001.
 - Toussaint, Eric y Arnaud Zacharie. Salir de la crisis. Deuda y ajuste. España, CADTM, 2002.
 - Villareal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-2000) México, FCE, 2000.
 - Wionczek, Miguel, coord. La crisis de la deuda externa en América Latina. México, FCE, 1987.
- Vilas, Carlos. *Seis ideas falsas sobre la globalización*, en John Saxe-Fernández, coord. Globalización: crítica a un paradigma. México, Plaza & Janés, 1999.