



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

## FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA EN EL  
PROCESO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL,  
1940-1982”**

# TESIS

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

Presenta:

**JARAMILLO REINOSO CHRISTIAN DAMIÁN**

Director de tesis:

**Mtro. ANDRADE ROBLES AGUSTÍN**

Ciudad de México

Noviembre, 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **Reconocimiento**

Quiero expresar mi agradecimiento y reconocer una deuda que tengo con varias personas que colaboraron para que este trabajo sea una realidad. En primer lugar, al maestro Agustín Andrade, por la gran disposición humana y material que me ha ofrecido en este proceso, y por acercarme a nuevas formas de analizar la realidad social. A mi familia, por siempre hacerse sentir cercana y por las comodidades que me han entregado para estudiar; especialmente a mi madre y a Anaís, que han sido imprescindibles para terminar esta investigación. Por último, quiero dar las gracias a Ollín por interesarse en la lectura de los borradores y sus valiosas observaciones, pero sobre todo por su infinito cariño y apoyo.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción	5
Marco Teórico	8

### Capítulo I

1. La política económica en la fase extensiva de la acumulación de capital, 1940-1958	12
1.1 ¿Qué es la acumulación de capital?	12
1.2. Marco general del periodo 1948-1958	14
1.3. Participación general del Estado	19
1.4. Política Fiscal	23
1.4.1 Ley de Industrias de Transformación	24
1.4.2 La regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación	26
1.4.3 Incentivo a la reinversión	29
1.5. Política arancelaria	31
1.5.1 Permisos de Importación	33
1.5.2 Sistema de Licencias	34
1.5.3 Controles aplicables a las importaciones del sector público	35
1.6. Política Monetaria	38
1.6.1 La Política Monetaria en la Guerra de Corea (1950-1954)	40
1.7. Conclusión del periodo 1940-1958	44

### Capítulo II

2. La política económica en la fase intensiva de la acumulación de capital, 1958-1982	47
2.1 Marco general del periodo 1958-1982	47

2.1.1 Década de los sesenta	47
2.1.2. Década de los setenta	52
2.2. Política Fiscal	58
2.2.1 Reforma Tributaria Global	63
2.2.2 Ley de Fomento de Industria Nuevas y Necesarias de 1955	65
2.2.3 Incentivos a la reinversión	68
2.3. Política Arancelaria	70
2.3.1 Controles a las importaciones del sector público	70
2.3.2 Los programas de fabricación	73
2.4. Política Monetaria	75
2.5. Política Industrial	79
2.6. Conclusión del periodo 1958-1982	81

### **Capítulo III**

3. Análisis de la política económica en el proceso de acumulación de capital en México, 1940-1982	84
3.1. Análisis de la Política Económica en la etapa de Acumulación Extensiva	84
3.2. Análisis de la Política Económica en la etapa de Acumulación Intensiva	86
3.2.1 Década de los sesenta	88
3.2.2 Década de los setenta	93
3.3. Conclusión del capítulo III	103
4. Conclusión general	106
5. Bibliografía	111

# **EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL, 1940-1982.**

## **Introducción**

Aun cuando el entendimiento amplio sobre la trayectoria histórica de una sociedad es de real importancia para acercarse a la comprensión del desarrollo y presente de nuestros pueblos; es evidente que no siempre se puede abarcar en un estudio el proceso histórico en su conjunto, sino apenas un episodio de ese largo devenir (el tiempo y el espacio, son recursos escasos al desarrollar una investigación).

La política económica en el proceso de acumulación de capital en México, por ejemplo, que es nuestro tema de interés, puede ser rastreado, en términos formales, desde mediados del siglo XIX; sin embargo, se ha decidido restringir su estudio al periodo que transcurre de 1940 a 1982.

La restricción temporal de la investigación tiende a destacarse, en este sentido, por la relevancia de los sucesos que más influyen sobre el objeto de estudio y desde el objeto de estudio (momentos nodales de este en la trayectoria histórica). Es decir, aunque la acumulación de capital tiene un origen remoto en México, no fue hasta 1940, cuando se registró la mayor injerencia de las políticas públicas sobre el desarrollo económico.

Una vez establecida la justificación del periodo de estudio, es pertinente hacer lo mismo con el objeto de estudio. Si partimos que el desarrollo de las fuerzas productivas, como lo menciona la literatura marxista, es el elemento determinante en la conformación de las distintas sociedades, y, a la vez, ese desarrollo dentro del sistema capitalista se caracteriza en la industrialización; podemos decir que desde mediados del siglo XIX, debido a la suscripción de América Latina a la división internacional del trabajo (DIT), la industrialización (con intensidades diferentes en su evolución), se ha convertido en el modo de desarrollo de nuestros países, al igual que el resto del mundo.

Estudiar la acumulación de capital a través de la política económica, como es la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), (que fue el proyecto más grande, dirigido desde el Estado, para impulsar el desarrollo de la industria en México y América Latina) es fundamental para entender el presente social y material que nos atraviesa.

A pesar de transcurridas ya varias décadas desde que culminó de manera formal este proceso (ISI), las consecuencias que dejó su travesía siguen influyendo nuestra actualidad. Es sabido, por ejemplo, que, en el año 1982, debido al carácter trunco<sup>1</sup> del proceso de industrialización, coronado en la “crisis de la deuda” de ese mismo año, el modelo económico que se adoptó a partir de entonces poco compartía con los elementos del proyecto económico aplicado desde la década de 1940. En este último se intentó desarrollar una matriz industrial productiva que, a través de un mercado interno dinámico, produjera bienes de alto valor agregado y que en su comercialización externa se obtuvieran los beneficios que con el modelo primario exportador no se obtuvieron.

Sin embargo, desde el gobierno del ex presidente De la Madrid, debido al poco desarrollo tecnológico que reflejó el país en los años anteriores, sobre todo en la producción de bienes de capital, el modelo de desarrollo se ha basado, principalmente, en la inserción del país como oferente de mano de obra barata dentro de la Cadena Global de Valores, convirtiéndonos en poco más que una gran ensambladora de la producción mundial.

---

<sup>1</sup> El término “trunco” hace referencia a la incapacidad de la economía mexicana por completar las tres etapas de sustitución de importaciones, tal y como fue diseñado el proceso de industrialización en América Latina: a) sustitución de bienes de consumo no duradero; b) sustitución de bienes intermedios; c) y sustitución de bienes de capital. Sin embargo, para el caso mexicano, el proceso de reemplazo de importaciones solo llegó a completarse hasta el primer rubro, mientras que el segundo, y sobre todo los bienes de capital, tuvieron un deficiente desarrollo interno. La importancia de completar todo el proceso de sustitución tenía su explicación en que era hasta el reemplazo de los bienes de capital cuando una economía lograba adquirir autonomía y capacidad de reproducirse industrialmente en términos de la competitividad externa. En este sentido, no haber completado este último eslabón significó un gran obstáculo para el desarrollo de bienes industriales con mayor valor agregado, que le hubiera permitido a México competir con mercados más tecnificados.

Es decir, las consecuencias de la trunca sustitución de importaciones no son hechos que tuvieron su fin en 1982, junto al desmoronamiento del modelo económico, sino que han continuado a través de un modelo que ha menoscabado la vida de la población mexicana.

Este modelo económico, “doctrina” según Harvey (2005), denominado *neoliberalismo*, por mucho refleja un aumento de la pobreza material de los mexicanos en comparación al periodo anterior. Si medimos el bienestar material de la población en términos de riqueza producida (bienes y servicios producidos en un año) observamos que el crecimiento del PIB en el periodo ISI fue de 6.5 por ciento en promedio anual, mientras que de 1983 a 2018, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2.3 por ciento promedio anual. (Calva, 2019)

En este sentido, estudiar la política de industrialización (1940-1982) como aliciente del proceso de acumulación del capital, junto a las contradicciones propias del sistema capitalista, como a las creadas por la propia gestión pública, puede contribuir para comprender nuestro presente económico, y evitar obstáculos que, aunque en contextos diferentes, podrían volver a repetirse (por la estructura económica, política y social que desde el siglo anterior permea los proyectos económicos del país) en caso de que nuevamente trocáramos el modelo de desarrollo hacia la producción interna.

Los objetivos de esta investigación serán, en un primer momento, abordar las políticas económicas del periodo 1940-1958; posteriormente, el desarrollo de estas en el periodo 1958-1982; y, por último, haremos un análisis de la efectividad de las políticas implementadas a partir de las necesidades específicas de cada una de las etapas de acumulación de capital que se corresponden a los dos periodos de estudio.

Así, la política de Estado será evaluada en dos periodos que se acomodan a las fases de acumulación por las que atravesó la industrialización en nuestro periodo de estudio. La primera etapa (1940-1958), denominada de “acumulación extensiva”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Se entiende por desarrollo extensivo al proceso de acumulación que se desenvuelve sobre la base de la expansión del mercado interno, lo que implica que la producción doméstica artesanal es

por estudiosos como Andrade Agustín (2020) y Rivera Ríos (1986), se caracterizó por desarrollarse a través de los impulsos que ofrecía la incorporación de zonas precapitalistas a la sinergia capitalista; y la segunda etapa (1958-1982), de “acumulación intensiva”<sup>3</sup>, se diferenció de la primera por la búsqueda de nuevos motores que dinamizaran la acumulación de capital, ya que los de la fase previa resultaban insuficientes para generar mayores niveles de productividad (requerimiento esencial para disminuir costos de producción, y aumentar la tasa de ganancia).

Por último, dar cuenta de la incapacidad del Estado mexicano, a través de la política económica, para acoplarse a los requerimientos del periodo intensivo de acumulación de capital, será la hipótesis por constatar en este trabajo.

## **Marco Teórico**

A pesar de las diferencias marcadas en los supuestos y principios que explican el desarrollo de las conformaciones sociales, los monetaristas, los keynesianos y los marxistas, por mencionar algunas teorías, comparten una misma inquietud: cuál es la naturaleza y el impacto de la intervención estatal en las economías capitalistas. Según Bob Jessop (1977), contrario a lo que ha sucedido con el estudio de los fallos del mercado, el Estado ha sido descuidado como tema de investigación, tanto desde

---

desplazada por formas de producción capitalista. En este sentido, hay un proceso de proletarianización del trabajo, donde el obrero emergente deja atrás viejas formas de autoconsumo para incorporarse como consumidor al mercado capitalista.

<sup>3</sup> La acumulación intensiva de capital surge como un paso natural hacia adelante de la etapa de acumulación extensiva. Esto porque las formas en que se desarrollan los procesos productivos ya no están acorde a los niveles de producción que demanda el mercado ni a las expectativas de renta del capital. El masivo proceso de migración campo-ciudad, crea un mercado urbano lo suficientemente grande para dejar obsoletas las hasta entonces formas de producción. En el caso específico de México, esta transición se vio favorecida por las precondiciones que se crearon en el periodo de acumulación extensiva, al tiempo que el flujo de capital extranjero aumentaba, tanto en forma de préstamo como de inversión directa, dieron pie a la diversificación y modernización de la industria manufacturera, atendiendo a las nuevas demandas del mercado y del capital. A este último proceso, Rivera Ríos, lo denomina: “fase de desarrollo intensivo”.

las teorías que le asignan un papel activo, como en las que le atribuyen un papel más limitado.

Aun con las dificultades que cada una de las teorías muestra al momento de explicar el papel del Estado y las políticas que emergen de sí sobre el desarrollo del sistema capitalista, el método que se ha escogido para explicar el tema de este trabajo de tesis es el marxista.

Es un lugar común afirmar que Marx no ofreció un análisis teórico del Estado que se pueda equiparar en profundidad y rigor a lo conseguido con *El Capital*. La mayor parte de las referencias que se tienen de su trabajo sobre el Estado está compuesta por una serie fragmentada y asistemática de reflexiones filosóficas, históricas, periodismo y anotaciones accidentales (Jessop, 1977). No es extraño, por tanto, el no encontrar análisis de Marx que se centren directamente en las relaciones entre el aparato estatal, la acumulación de capital y sus requisitos sociales. No obstante, se han podido rescatar algunas ideas, aunque cortas, relativamente claras de Marx y, posteriormente, de los marxistas, respecto al Estado capitalista.

En los inicios de Marx, cuando profesaba ideas políticas radical-liberales, al tiempo que elaboraba *La crítica de las teorías políticas de Hegel*, consideró al Estado moderno (por lo menos aquel de Prusia en el siglo XIX) como una institución parasitaria que no jugaba ningún papel esencial en la producción o reproducción económica (Althusser, 1969). Según su concepción, el Estado moderno era una expresión de los conflictos irreconocibles que tienen sus raíces en el egoísmo de la sociedad civil. Es decir, el Estado y sus agentes, lejos de representar el bien común, tendían a explotar y a oprimir a la sociedad civil en nombre de grupos particulares.

Posteriormente, aunque retuvo las ideas básicas acerca del Estado representativo moderno y su separación de la sociedad civil, Marx lo trató más bien como una parte necesaria del sistema de dominación de clase que algo parasitario (Marx K. , 2013).

En su etapa de madurez teórica, específicamente en la *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Marx (1859) trata el Estado y el poder estatal como “epifenómenos”, es decir, como reflejos del desarrollo de la base material. Mas claramente, considera la ley y la política dentro de una superestructura basada en la estructura económica, donde se consideran las relaciones de propiedad como expresiones legales de las relaciones de producción, y la revolución como el reflejo de las crecientes contradicciones entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción (Jessop, 1977). En general, este enfoque considera la estructura del Estado como reflejo de una base económica autosuficiente y generadora de su propio desarrollo.

Aunque este punto de vista del Estado no fue más desarrollado por Marx, ha sido, según Jessop (1977), la visión más adoptada en los ulteriores análisis marxistas sobre el papel del Estado capitalista. Si bien estos estudios no se han limitado a los planteamientos originales de Marx, por su escaso desarrollo sobre el tema, mantienen en el análisis la relación entre base material y superestructura, o lo que es igual a la concepción materialista de la historia, que, en última instancia, es el marco referencial de donde surgen todas las conclusiones hechas por Marx.

Es en este sentido, la concepción del Estado, que se deriva del análisis histórico-material, es la que será utilizada como marco teórico para exponer el tema de este trabajo.

La concepción materialista de la historia (materialismo histórico) es una tesis que explica en forma científica el funcionamiento y desarrollo de las conformaciones sociales, donde la producción de los bienes materiales necesarios para la existencia del hombre determina toda su vida social.

Esta teoría está conformada por dos elementos principales: la estructura (o base) y la superestructura. Donde el primero está compuesto, básicamente, por las fuerzas productivas, las relaciones de producción, y la interrelación entre estas; mientras que, en el segundo, como resultado del primero, se desarrollan las ideas sociales e instituciones correspondientes (políticas, jurídicas, etc.) (Konstantinov, 1956).

Es decir, es el desarrollo económico (estructura) el elemento que condiciona el desarrollo político y espiritual de una sociedad; así mismo, al cambiar el régimen económico de un espacio determinado (modo de producción), cambian la conciencia de sus hombres, las ideas, teorías y opiniones sociales, sus instituciones y su régimen político.

[...] la historia del desarrollo de la sociedad es, ante todo, la historia del desarrollo de la producción, la historia de los modos de producción que se suceden unos a otros a lo largo de los siglos, la historia de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción entre los hombres. (Stalin, 1947, pág. 29)

Sin embargo, diferente a algunos revisionistas como Bernstein, que atribuían al marxismo la negación del papel activo de las ideas y las instituciones superestructurales, Konstantinov (1956) menciona que, una vez que surgen los elementos de la superestructura como reflejo de su base, estos influyen dialécticamente sobre el desarrollo del modo de producción<sup>4</sup>. Es decir, la relación estructura-superestructura no es una relación unidireccional de dependencia; al contrario, los elementos superestructurales tienen la capacidad de influir, ya sea como aliciente (acelerando) u obstáculo (entorpeciendo) sobre el desarrollo de la estructura económica.

En este sentido, el objetivo general de esta investigación es demostrar que la política económica, como elemento de la superestructura, se alzó como traba para cumplir con los requerimientos de la fase intensiva de acumulación, que, en términos generales, consistía en la “reducción de los costos de reproducción del capital, tanto de los medios de producción como de los medios de vida (abaratamiento de los alimentos como condición para la reducción del valor de la fuerza de trabajo).

---

<sup>4</sup> Otros autores como Louis Althusser en *La Revolución Teórica de Marx* (1967) o Marta Harnecker en *Los conceptos elementales del materialismo histórico* (1976), concuerdan en este comportamiento dialéctico entre la superestructura y la estructura económica.

## Capítulo I

### **1. La política económica en la fase extensiva de la acumulación de capital, 1940-1958.**

#### **1.1. ¿Qué es la acumulación de capital?**

El sistema de producción capitalista, entendido en un esquema de reproducción ampliada (que es la representación modelada propia del sistema capitalista real), necesita un crecimiento permanente y cuantitativo del capital, mismo que se divide en su forma constante y variable. No obstante, la proporción con la que cada uno de estos elementos participa en los procesos productivos no es constante en el tiempo, sino que se va modificando en el curso de la acumulación del capital.

De acuerdo con el planteamiento de Marx (2019), efectuado en las secciones IV, V y VI de *El Capital*, t. I, la acumulación capitalista puede desarrollarse, primero sobre la base de una creciente incorporación de fuerza de trabajo asalariado, al tiempo que se eliminan los vestigios de producción precapitalista de autosubsistencia. En esta primera fase, el aumento de la composición orgánica del capital no representa un factor esencial, ya que el capitalismo opera bajo un régimen de producción manual y no maquinizado. Es decir, en esta etapa de la acumulación del capital, hay mayor ponderación del capital variable sobre el capital constante.

En cambio, en una fase ulterior, Marx (2019) plantea, específicamente en el capítulo XXIII, que la acumulación del capital se desarrolla sobre la base de un aumento permanente de la composición orgánica, que implica incrementos en la productividad. En este sentido Marx habla de un “cambio cuantitativo” en la composición de la acumulación de capital; es decir, a diferencia de la primera fase, el aumento progresivo de capital constante es un elemento determinante como condición para el abaratamiento de los costos de la reproducción del capital.

Estas dos fases descritas de la acumulación del capital corresponden a lo que Marx denominó, en la sección IV del tomo I, como *subordinación formal del trabajo al capital* y *subordinación real del trabajo al capital*, respectivamente (Rivera,

1986). No obstante, en esta investigación, y siguiendo la categorización de autores como Lenin en *El desarrollo del capitalismo en Rusia* (1899) o N. Bujarin en *La economía mundial y el imperialismo* (1972), se denominará a las fases antes descritas como “extensiva” e “intensiva”.

Una vez establecida esta categorización es importante definir o determinar teóricamente lo que representa una fase de acumulación. De manera general, la fase o patrón de acumulación es “una modalidad de la acumulación capitalista históricamente determinada” (Valenzuela, 1990, pág. 61). No obstante, es conveniente recordar dos conceptos elementales de la categoría en cuestión. Primero, la comprensión del “capital” como un valor con capacidad de engendrar más valor: “el valor se convierte en valor progresivo, en dinero progresivo, o lo que es lo mismo, en capital” (Marx, 1973, pág. 10). Segundo, “la acumulación” como transformación de la plusvalía en capital: “la inversión de la plusvalía como capital o la reinversión a capital de la plusvalía se llama acumulación de capital” (Ibid., pág. 488).

Tenemos, entonces, un movimiento del tipo “capital-plusvalía-capital”; es decir, un movimiento cíclico en espiral por medio del cual el valor-capital, que es una relación social, se metamorfosea y expande (Valenzuela, 1990). Según Valenzuela (1990), en dicha dinámica podemos distinguir tres momentos centrales: a) el de la producción de la plusvalía; b) el de su realización; c) el de su acumulación.

En términos brutos, se puede establecer *la acumulación* como un proceso D-M (transformación del capital-dinero en capital productivo); por su parte, *la producción de plusvalía supone* la transformación del capital productivo en capital-mercancías (M-M´); mientras que *la fase de realización* comprende la transformación de capital-mercancías en dinero (M´-D´).

Ahora bien, para determinar las características de un “patrón de acumulación” en específico, es necesario identificar las formas propias que asumen los momentos descritos, y la forma de articulación que se da entre estas (Valenzuela, 1990). En este sentido, para analizar el desdoblamiento del capitalismo en sus fases extensiva e intensiva, es necesario estudiarlas como dos patrones de

acumulación distintos, donde cada una representa formas diferentes en que se desarrolla el capital.

No obstante, para el objetivo de este trabajo, de los tres momentos que distingue Valenzuela en el proceso de acumulación, pondremos atención especial en la *producción de la plusvalía*, ya que, en última instancia, es la esfera productiva donde se establecen las formas y los instrumentos con que se va a engendrar el nervio fundamental del capitalismo: la plusvalía. Es decir, a pesar de la interdependencia que existe entre estos tres elementos, al momento de explicar el proceso de acumulación de capital, la política económica se analizará con énfasis en su relación con la transformación del capital productivo en capital-mercancía (M-M').

## **1.2. Marco general del periodo 1948-1958**

Rolando Cordera (1981) denomina “primera acumulación industrial” al periodo que se desarrolla de 1930 a los años inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esta etapa se caracteriza por hacer uso de la planta industrial que se había creado desde el siglo XIX, sobre todo la desarrollada en el porfiriato. En esta predomina sectores de la industria ligera, en donde los requerimientos tecnológicos son mínimos, como la de alimentos y bebidas; textiles y calzado; editorial; farmacéutica; entre otras (José Ayala, 1979).

No obstante, desde inicios de la década de los cuarenta, debido al aumento del consumo externo por las manufacturas mexicanas, parte de la matriz productiva se encontró con la necesidad de modernizarse. Con el cambio de función de Nacional Financiera (NAFINSA), de banco inmobiliario a banco de fomento (1940), el Estado mexicano pudo hacer uso de importantes cantidades de recursos para financiar y promover el desarrollo de industrias básicas e infraestructura, como fue la promoción de “Altos Hornos de México” (1941) y “Atenquique” (1942); industria siderúrgica y de papel, respectivamente.

Después vinieron otras importantes promociones: Cobre de México, S. A.; Guano y Fertilizantes de México, S. A.; Celanese Mexicana, S. A.; Viscosa Mexicana, S. A.; Sosa Texcoco, S. A. y varias otras, muchas de ellas destinadas a llenar los importantes huecos que se habían producido en las importaciones a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial". (Villa, 1976, pág. 44)

Este proceso de creación de nuevas industrias, promovidas por el aumento de las exportaciones de la industria mexicana, al igual que la modernización de otras ya existentes desde los primeros años de la década de los cuarenta, permitió que se creara una base industrial sobre la que se desarrolló el proceso de modernización económica más importante por el que atravesó el país hasta entonces.

Paralelamente al sector externo, como acicate para el desarrollo de la industria, en esos años, sucedía lo que Rivera Ríos (1986) denomina como "industrialización por acumulación extensiva", es decir, proceso que se da a través de la incorporación de zonas precapitalistas al nuevo sistema económico, dando como resultado la expansión generalizada del mercado de bienes y servicios, como de mano de obra (elementos imprescindibles para el establecimiento del modo de producción capitalista). Debido a las nuevas formas de organización, la producción artesanal de autoconsumo empezó a ser desplazada, por lo que el antiguo campesino autosuficiente vio forzada la venta de su mano de obra, además de incorporarse como consumidor de bienes y servicios al mercado capitalista.

Estas nuevas células capitalistas, así como las extensas migraciones de la población agrícola, impulsaron la conformación del mercado interno que contribuyó al desarrollo de la industria que, como sector, creció 6.6% promedio anual entre 1950-1960 (Laos, 1985). Esta importante tasa de crecimiento, sin embargo, no sucedió sin más, fue resultado de una política proteccionista que, a través de aranceles, cuotas de importación, permisos de importación, etc., protegieron a la

industria local de la competencia externa, y contribuyeron al rápido desarrollo de la fase extensiva de acumulación.

El Estado, como principal agente promotor e ideólogo de la industrialización del país, privilegió toda política que estuvo encaminada a cumplir con este objetivo. Es así, que parte de los estudiosos de este tema confirman que el gobierno por favorecer la modernización del país no solo descuidó al resto de sectores económicos como la agricultura, o los temas sociales como el salario (reflejo de bienestar de la población), sino que, además, utilizó a estos para beneficio único de la industrialización. Así, se advierte que "...los indignos salarios, que, aunados a los bajos requerimientos en cuanto a la calificación de la fuerza de trabajo, determinaron que ésta fuera una fuente de valorización ampliamente aprovechada por el capital". (Andrade, 2020, pág. 36)

En este sentido, Cárdenas (2015) señala que gran parte del excedente y ahorro producido por la agricultura en sus años de bonanza (1940-1960) fueron transferidos al desarrollo de la industria, a través de los "precios de garantía", política que consistió en mantener los precios de las materias primas necesarias para la industria, cerca o por debajo de los costos de producción.

Las industrias de esta etapa se distinguieron por estar compuestas de empresas de tipo tradicional, es decir, que operan bajo un régimen de producción manual; las empresas más grandes, tipo fábrica y maquinizadas, aun eran excepcionales y se restringían a la producción de vidrio, papel, hierro, acero, cerveza, cemento, textiles, tabaco. Andrade (2020) menciona que la matriz productiva de la industria estaba compuesta, sobre todo, por empresas tradicionales de poca utilización técnica y tecnológica, y otras pocas modernas más intensivas en capital (véase Cuadro 1).

Sin embargo, fueron estas pocas empresas poseedoras de tecnología importada las que lograron, a través de una relativa mayor productividad (posteriormente explicaremos los desfases constantes que existió entre el aumento del Capital Bruto Fijo y los aumentos bastante menores en los niveles de productividad) pero sobre todo por las prebendas prestadas desde el Estado

mexicano, concentrar la producción y monopolizar el mercado. A pesar de la configuración heterogénea de la planta productiva descrita, los niveles de producción fueron bastante altos.

### **Cuadro 1**

Niveles históricos de la composición técnica del capital en la industria en México.  
Promedio y ramas seleccionadas 1949-1967.  
(Pesos constantes de 1960)

Año	Industria manufacturera	Alimentos	Hilados y tejidos	Productos químicos	Metalurgia básica
1949-1950	41 109	69 295	30 753	105 424	161 659
1966-1967	62 851	62 718	82 739	240 698	248 865

Nota. Tomado de Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985* (pp. 24). México: Era

El crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) fue de 6.0 por ciento promedio anual entre 1940 y mediados de los sesenta, mientras que el sector secundario lo hizo en 7.2 para el mismo periodo. Para Cárdenas (2015), sin embargo, poco se relacionó ese auge económico con el nivel de vida de la población mexicana en general.

Por su parte, José Ayala y José Blanco (1979), señalan que incluso en el marco del éxito económico, aparecieron “cuellos de botella” que a principios de la década de 1950 ya eran latentes, y que estaban directamente ligados con la explotación absoluta de la fuerza de trabajo y el crecimiento de las fuerzas productivas que, en conjugación, se traducían en un aumento de la concentración del ingreso capitalista y en un proceso de inversión que empezó a depender del capital extranjero. Al combinarse los factores ya señalados con los reajustes de la economía mundial después de la guerra de Corea, provocaron una depresión del crecimiento que dio paso a una nueva forma de acumulación (José Ayala, 1979).

De este modo, una de las principales críticas que se le hace a este periodo de acumulación extensiva es que, a pesar de los logros conseguidos en la transformación de la matriz productiva, se dejaron de lado varios elementos vitales

para un desarrollo económico sólido en el largo plazo como es el sector social; el ámbito político; el agro; el sector externo; etc. Tal parece que no hubo una dimensión certera de las consecuencias a mediano plazo que una política de Estado focalizada en la industrialización y un relativo descuido de los elementos ya mencionados podían provocar.

Andrade (2020) señala, además, que, a partir del gobierno de Miguel Alemán Valdés, se empezaron a fraguar otros vicios que condicionaron y se repitieron durante todo el proceso de sustitución de importaciones; en específico se refiere a las prebendas que constantemente recibió el capital privado nacional como extranjero, como incentivo para invertir en el país:

[...] subsidios, salarios bajos, redistribución de recursos de la agricultura a la industria, entre otros., [...] todos estos factores favorecieron una alta tasa de crecimiento. Sin embargo, también generaron una organización productiva ineficiente, con bajos niveles de productividad, una estructura de precios monopólicos ante la escasa competencia interna y externa” (Andrade, 2020, pág. 85)

Es claro que este mecanismo por el cual se impulsó a la industria mexicana tenía un marco explicativo muy acotado con límites en la capacidad del Estado para mantener los niveles de apoyo a ciertos capitales privados. El sobre proteccionismo del Estado, entre otras cosas, degeneró en la incapacidad del sector empresarial por mantener la buena salud de sus fábricas a partir del aumento progresivo de la productividad, a la vez que los desalentaba a invertir, ya no en el desarrollo de tecnología propia (maquinaria y equipo) sino inclusive en importar nueva tecnología extranjera que les hubiera permitido mejorar la competitividad con relación a ramos semejantes del extranjero. La poca capacidad de exportar bienes manufacturados producidos internamente (por su pobre calidad y altos precios) poco ayudó en el intento de ahorrar divisas que eran necesarias para importar bienes de capital,

imprescindibles para avanzar en el proceso de sustituir importaciones, a la vez que exacerbaba el comportamiento deficitario de la balanza de pagos.

Sin embargo, y dando un voto de verdad a las políticas diseñadas para el desarrollo de la industria de este periodo, así como de las formas en que esto sucedió, podemos decir que el objetivo que era la sustitución de bienes de consumo final (sobre todo de consumo no duradero) así como el inicio de la sustitución de algunos bienes intermedios y de capital, se logró. Además, si observamos la política económica en función de los requerimientos de la acumulación del capital (fase extensiva), podemos decir que también fue positiva, pues logró establecer y aumentar las relaciones capitalistas (aumento de las remuneraciones salariales), al tiempo que estas fungían como aliciente para el desarrollo de la industria capitalista (conformación de nuevos mercados que era abastecidos por la producción industrial).

A continuación, vamos a observar las políticas e instrumentos que se aplicaron en la fase extensiva de acumulación y que permitieron completar la etapa de sustitución de bienes de consumo final (no duraderos), que, en el diseño del proceso completo de sustitución de importaciones, eran los primeros bienes en ser sustituidos por las ventajas que representaban en el ahorro de divisas, ya que en su mayoría eran bienes salario y de consumo masivo. Aunque el orden en que fueron sustituidos los bienes ya no es un tema que desarrollaremos en este texto, entendidos del tema como Esperanza Fugijaki (2013), advierten que es importante volver a su análisis, ya que podría tener más incidencia de la aceptada en la no materialización del proceso ISI<sup>5</sup>.

### **1.3. Participación general del Estado**

Durante la fase extensiva, el Estado estuvo muy ligado al desarrollo de la industrialización, sobre todo, para “promover y establecer el clima legal y regulatorio en las actividades económicas, dándose su intervención de una manera muy

---

<sup>5</sup> Los estudiosos que defienden esta hipótesis ponen a China como vivo ejemplo, donde el proceso de industrialización se desarrolló a través de una especie de sustitución paralela de todos los bienes de importación, inclusive dando prioridad, en una primera fase, a los bienes de capital, contrario a lo realizado en México y América Latina.

variada.” Una de estas fue el gasto público el cual fue dirigido en mayor medida a la creación de infraestructura, redes de comunicación y transportes. Otros mecanismos fueron las políticas económicas diseñadas para el apoyo de la industria como la fiscal; la monetaria; para el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, como de las empresas nuevas y necesarias; entre otras.

Sin embargo, Andrade advierte que las políticas económicas aplicadas en este periodo (1940-1958) poco cambiaron respecto al periodo anterior. Seguían siendo los aranceles, los controles cuantitativos a las importaciones, la ley de industrias nuevas y necesarias, la regla XIV, los principales instrumentos asignados para la industrialización del país. Solo el tipo de cambio jugó un papel diferente al periodo anterior (antes de 1940), dicho instrumento monetario tendió a sobrevaluarse, con lo cual la tasa de cambio estimuló la competencia externa y las importaciones. A pesar de la continuidad y creación de nuevas políticas, podemos decir que el contexto que crearon en conjunto fue de alta protección hacia el sector secundario

En los años cuarenta el gasto público actuó como factor decisivo para consolidar el nuevo patrón de desarrollo. A pesar de que la relación entre el gasto público total y el PIB se mantuvo alrededor del 3% de 1940 a 1950, su estructura se modificó de acuerdo con la estrategia de industrialización, con alta prioridad para los gastos económicos” (Cordera, 1992, pág. 182)

El gasto federal de 1940 otorgó a las actividades económicas el 34.1% del presupuesto total, 19.7% para medidas de carácter social y el 42.2% para gastos administrativos. Para 1945 la distribución fue adecuándose más con el modelo de desarrollo industrial; el primero ascendió hasta 41.4%, mientras los otros dos se redujeron a 17% y 41.6%, respectivamente. Al finalizar la década, en 1949, el gasto en el marco económico era de 56.7% del total, el factor social representaba el 11.9% y el administrativo 31.4% (Wilkie, 1970).

Con el propósito de consolidar las relaciones capitalistas nacientes, el Estado, a través de la creación de infraestructura básica que comunique regiones (mercados) hasta entonces desarticuladas, jugó un papel fundamental. El gobierno, por ejemplo, dentro del gasto económico, privilegió mucho el apoyo hacia comunicaciones y transportes produciendo externalidades positivas relacionadas con la llegada de capital privado a la economía nacional. Aunque también es cierto que, en el total de la formación bruta de capital, las telecomunicaciones y transportes no representaron el sector más dinámico, como reflejo del apoyo del gasto público. Pues a pesar de que su tasa de crecimiento era, entre 1940 y 1945, de 25% promedio anual, y de 34.8% de 1946 a 1950; dentro del crecimiento del gasto exclusivo para actividades económicas, el rubro de comunicaciones y transportes pasó del 54% en 1940, a solo 45% para 1950 (Andrade, 2020).

Fue, por tanto, el sector industrial el que relativamente recibió en estos diez años más apoyo por parte del gobierno, pues si bien en ningún momento de este periodo el volumen total del gasto hacia el apoyo industrial fue superior al transferido a comunicaciones y transportes, si creció a una tasa mayor que estos últimos y otros sectores de la economía. Otra manera de dar cuenta de la parcialización del apoyo gubernamental al desarrollo industrial fue el aumento constante de las importaciones de maquinaria y equipo. Si bien, debido al contexto bélico que se vivió en esos años, las importaciones de bienes de producción fueron difíciles; una vez terminada la guerra, el flujo de importaciones de este tipo de bienes pasó a representar el 24% del total de las compras en el exterior para el año de 1950, alrededor de 14 puntos porcentuales más de los 9.8% de 1940 (Cordera, 1992).

No obstante, su sesgada participación, el papel del Estado en la economía en este periodo fue un poco más allá de los parámetros al que se le delega en la teoría neoclásica; no solo cumplió la función de crear las condiciones para la formación del capital industrial, a través del despliegue de infraestructura material y social en concordancia con las exigencias del proceso de industrialización (en este último factor destaca, sobre todo, la creación de escuelas como el Instituto Politécnico Nacional (1936); Hospitales como el IMSS (1943) o el ISSSTE (1959);

entre otros servicios a disposición de la comunidad), si no que participó también como agente económico con intereses propios, a través de empresas propias (paraestatales), sobre todo, a partir de 1945. Al tiempo que fue promotor de varias empresas de capital público y mixto como es el caso de “Altos Hornos de México” o “Atenquique”.

La importancia del sector paraestatal no residió, sin embargo, únicamente en la magnitud de su capital o el valor de su producción, sino, y aun con mayor importancia, en su papel estratégico para el cumplimiento del objetivo de modernizar la matriz productiva del país; el desarrollo y colocación de las empresas paraestatales obedeció principalmente a la política de “promociones fundamentales para el desarrollo del país que reclamaban medios fuera del alcance del sector privado (siderurgia, fertilizantes, papel, acero, industria azucarera, textil), y en los campos en que necesitaba sustituirse importaciones” (NAFINSA, 1971, pág. 193); sumándose a dicho sector empresas estratégicas impulsadas desde el capital estatal como la Cía. Industrial Atenquique (1941); Altos Hornos de México (1943); Eléctrica de Monclova (1944); Ayotla Textil (1946); Ingenio Independencia (1947); Industria Petroquímica Nacional (1949); la Junta Directiva de Puertos Libres de México (1943); Beneficios Mexicanos del Café (1944); Banco Nacional Monte de Piedad (1946) el Banco del Pequeño Comercio (1948); la Comisión del Papaloapan (1947), y el Patronato del Ahorro Nacional (1950) (Ibarra, 1970).

Se puede decir que el papel de estas empresas de origen estatal fue impulsar el desarrollo de los nuevos capitales productivos que, muchas veces, por aversión al riesgo que implicaba invertir en un sector económico poco desarrollado hasta entonces, y que además estaba siendo sustituido por el sector financiero como elemento dinamizador de la “ganancia” mundial, no invertían en la economía nacional. Ante esto, la intervención del sector público en la economía significó el punto de partida para la creación de nuevas rutas que contribuyeran a la formación del capital industrial mexicano.

#### **1.4. Política Fiscal**

José Ayala (1979) señala que mientras en 1940 los impuestos del sector secundario representaban 21% de los ingresos totales del gobierno, ya para 1954 sólo representaban 10%. Es decir, la política fiscal, fundamentalmente, significó una menor carga impositiva para el sector industrial.

En el caso de México, la política fiscal parece haber alentado las manufacturas al haberles concedido regímenes preferenciales con respecto a otras actividades económicas y al haber favorecido en sumo grado la obtención altas utilidades de ese tipo de actividades y, en consecuencia, una elevada capacidad de ahorro para las empresas dedicadas a ellas. (NAFINSA, 1971, pág. 211)

La política de protección a las ganancias industriales se observa en la baja carga impositiva a la que se sujetó la industria durante el periodo que va de 1940 a 1950, donde los impuestos directos que pagó la industria nunca fueron superiores al 4% de los ingresos fiscales totales del gobierno. El impuesto sobre la renta, como unificación de los impuestos directos, sólo abarcaba entre el 0.5% del valor de la producción manufacturera de 1940, y el 1.6% en 1950. Si estos porcentajes los referimos en términos de utilidades, vemos que, excluyendo el sector de la construcción, la minería, y el petróleo, los impuestos sobre la renta representaban el 3.6% de las utilidades del ramo en 1950, muy cercano al 1.3% de 1940 (E.U.M, 1992).

La incidencia del sistema tributario en este periodo tiene una marcada tendencia hacia el desarrollo industrial del país, el tratamiento preferencial por parte del ejecutivo a los ingresos de capital del sector secundario es notable, el diferente dinamismo sectorial lo refleja, aunado a que la previa reforma agraria había posibilitado el desplazamiento de capitales privados de la agricultura a la industria; y en general, la transferencia de una gran masa de capitales a través de mano de obra e insumos al por mayor y a bajo costo.

Algunas de las políticas impulsadas en estos años nos dan un panorama más claro de la intención de “modernizar” el país.

#### 1.4.1 Ley de Industrias de Transformación

La Ley de Industrias de Transformación, creada en 1941, tuvo como objetivo mejorar aspectos de programas creados previamente para el desarrollo de la industria mexicana. Entre los elementos que destacaron encontramos la intención de romper con los estrangulamientos provocados por la escasez de bienes importado y el mercado sentido restrictivo a determinados sectores de la industria. La ley de industrias de transformación es el resumen de un cúmulo de políticas desarrolladas previamente que, a diferencia de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1955), no rompe significativamente, ni es una parte de las políticas fiscales predecesoras; sino, más bien, una evolución de la primera ley de apoyo a la industria creada en 1926.

Esta última (1926), tenía entre sus postulados la exoneración de impuestos federales por tres años a todas las empresas nacionales que tuvieran una capital total menor a 5 000 pesos oro (León, 1962). La política estaba diseñada acorde a la etapa de desarrollo de la matriz productiva de México, a la vez que dirigido hacia la pequeña, mediana empresa, y aquellas de carácter artesanal, con la finalidad de que pudieran estar en condiciones de competir con compañías extranjeras que producían en el país. Además, se establecía que la empresa extranjera que quisiera invertir en el país, como requisito, debía ocupar en su planta laboral, como mínimo, 80 por ciento de mano de obra mexicana en industrias ya establecidas, y 50 por ciento cuando se trataba de un nuevo capital, con la intención de que en un mediano plazo transitara al estado de “industria establecida”.

Esta ley tuvo vigencia hasta 1939 cuando se expidió un nuevo decreto dirigido a empresas que se organizaban para desarrollar, en territorio nacional, actividades totalmente nuevas (NAFINSA, 1971). En este, las exenciones fiscales ascendieron a cinco años, pero, además, el marco de injerencia fue bastante mayor, pues se añadieron a las exenciones los impuestos de importación, exportación,

renta, utilidades, timbre y contribución federal a gravámenes locales y otros más. La ampliación de la política fiscal tuvo como cometido la diversificación de la base productiva como respuesta a la limitación de importar motivada por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, una de las limitantes de este decreto fue que solo era extensivo a empresas nuevas, excluyendo del mismo apoyo a industrias de pocos años de desarrollo u otras de larga data pero que igual necesitaban de los beneficios de esa política.

Esta y otras limitantes como las ya mencionadas (estrangulamientos provocados por la escasez de bienes importados) dieron paso a la Ley de Industrias de Transformación (1941), que va a tener sitio hasta 1955 cuando se crea la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. En esencia, la amplitud fiscal de la nueva ley era igual al decreto de 1939, estaba dirigida a empresas “nuevas” pero también “necesarias”, diferente a la anterior que solo se dirigía al nuevo capital. De hecho, se daba prioridad a las empresas en funcionamiento sobre las nuevas al impedir, en caso específico, el otorgamiento de exención fiscal a la empresa nueva si ello significaba un perjuicio para la empresa ya establecida. Se adoptaron medidas para proteger lo más ampliamente posible a estas últimas empresas, “incluso a riesgo de sacrificar un mejoramiento de los costos o niveles internos y externos de competitividad”. (NAFINSA, 1971, pág. 100) También se observa en esta ley la intención de mejorar los estándares de calidad de los productos locales, para ello se creó un sistema de normas de calidad industrial que fue ampliado en 1946 en la “Ley de Estándares Industriales”.

Según *La Memoria* (1945-1946), de la Secretaría de Economía, durante 1940-1946 se otorgaron más de cuatrocientas exenciones a empresas que invirtieron entre todas un aproximado de 350 millones de pesos, a la vez que crearon 29 000 lugares de trabajo. Es decir, a pesar de los beneficios que brindaba el Estado a partir de las subvenciones fiscales, parece ser que no fueron motivos suficientes para absorber nuevo capital, y, por el contrario, el escaso capital que llegó al país, según Sanford A. Mosk (1961) no lo hizo por las franquicias del gobierno, sino por la extrema bonanza que la segunda guerra mundial, por si sola, creaba en términos

de utilidades. Por eso se afirmaba que “la gran mayoría de las empresas que [hasta inicios de la década de los setenta] funcionan bajo el amparo de la Ley de Industrias de Transformación, se hubieran establecido aún sin esta, y la gran mayoría recurrieron a tal expediente sólo porque existía la posibilidad de acogerse a los beneficios de esa ley” (Mosk, 1961, pág. 266).

Luego, en 1945, se creó una nueva ley paralela a la Ley de Industrias de Transformación, esta fue diseñada con la intención de mejorar la organización y administración del crecimiento de sector manufacturero. Entre algunas de las nuevas consideraciones estuvo el cambio en los plazos de exenciones fiscales, concediéndose 10, 7 o 5 años a las empresas consideradas como fundamentales y de importancia económica. Así mismo, se agregaron estatutos que permitían, si fuera necesario, extender la concesión fiscal hasta por cinco años más, una vez finalizada la primera.

Sin embargo, para NAFINSA (1971), muchas disposiciones de la ley de 1945 fueron impedidas de materializarse por causas legislativas o administrativas. En el mismo contexto burocrático, se sabe que en el margen de acción que tuvo la legislación se empezó a discriminar el apoyo hacia las ramas manufactureras, dejando de lado a las empresas ensambladoras con proceso productivos de menor capital y valor agregado. Llegada la década de los cincuenta, la experiencia de los incentivos fiscales daba cuenta al Estado que muchas de estos eran redundantes y se sobreponían a otros ya existentes, e inclusive eran desproporcionados en comparación a los sacrificios que ellos significaban para Hacienda Pública. Además, se registra que en estos mismos años el sistema de licencias de la política arancelaria se había desarrollado apreciablemente y hacia un poco innecesario la aplicación de otros instrumentos proteccionistas. (NAFINSA, 1971) Es decir, en la década de los cincuenta la política arancelaria había superado a la política fiscal como principal mecanismo de protección del mercado interno.

#### 1.4.2. La regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación

“La “Regla XIV” establece un régimen preferencial para la adquisición de maquinaria y equipos en el exterior, que tiende a fomentar el desarrollo industrial del país

facilitando la creación de nuevas empresas o la ampliación y modernización de las instalaciones de las existentes”. (CEPAL, 1971, pág. 118) Los lineamientos de la Regla XIV estaban relacionados con la fase inicial de un proceso de industrialización y diversificación de las actividades de la economía, es decir, los objetivos estaban encaminados a la formación de capital y al crecimiento de la planta productiva, y no tanto a metas relacionadas con la productividad, eficiencia y direccionamiento ajustado a un proceso de sustitución de importaciones intensiva.

Ante las genéricas disposiciones de la Regla XIV, es normal encontrar una amplia gama de pautas que la antecedieron, y que en conjunto formaron, en la década de los cuarenta, la regla en cuestión. Por ejemplo, la circular 134 expedida en 1908 por el Ministerio de Hacienda otorgaba ventajas para la importación de maquinaria; en 1916, incluso, se eliminó toda tasa tributaria a la compra de cualquier bien de este tipo (bienes de capital, en general). Luego, en el lapso de 1929 a 1947 las disposiciones se extendieron más allá de los bienes de capital; accesorios, partes, piezas y complementos necesarios para el desarrollo y buen funcionamiento de las maquinarias importadas se unieron al conjunto de bienes aislados de cualquier carga impositiva. Sin embargo, no fue hasta 1948, y con mayor énfasis 1953, cuando se empezó a fijar tarifas *ad-Valorem* a las importaciones, y gravámenes de 2 por ciento sobre los bienes que previamente la regla XIV cobijaba.

En este último periodo, también, fueron varias las exoneraciones fiscales que empezaron a desaparecer, incluso para los bienes de capital. Por ejemplo, artículos como: motores, acumuladores, tableros eléctricos, transformadores, etc., fueron despojados del beneficio fiscal; sobre todo, porque el desarrollo de la sustitución de importaciones daba pie para empezar la producción interna de este tipo de bienes. Así, progresivamente al desarrollo del proceso ISI, cada vez fueron mayores los impuestos y el número de bienes de capital y equipos a los que se gravaba. De manera que, en 1961, aunque ya no es periodo de estudio de esta sección, las tarifas a la importación de máquinas y equipos ascendió a 16 por ciento.

En esta primera etapa, bajo el amparo de la Regla XIV, 90 por ciento del total de las importaciones de bienes de capital se vieron exoneradas del pago entero

de la importación. En promedio, la reducción de pago al arancel que se les otorgaba a estas empresas era del 75 por ciento. Bajo esta protección, fueron grandes los beneficios que recibió el sector industrial, entre los ramos que más destacan está el sector textil, la transformación de productos agropecuarios, de materiales de construcción, productos farmacéuticos, siderurgia, generación de energía eléctrica, celulosa y papel y productos metálicos (CEPAL, 1971)

Sin embargo, según NAFINSA, los costos fiscales que representaban las exenciones tributarias a la importación de maquinaria crecían de forma acelerada en el tiempo, los esfuerzos desplegados desde Hacienda eran insostenibles en los últimos años de función de esta política, sobrepasando, a inicios de la década de los sesenta, el límite de apoyo autorizado bajo la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Para el mismo estudio, las causas de este aumento se encuentran en que la tramitación de la franquicia que ofrecía la Regla XIV era más fácil que la impuesta por otros programas de fomento industrial. Además, todo tipo de empresa podía ser postulante a esta ventaja, independientemente de los bienes de produjera y si estaba en sintonía con la sustitución de importaciones; el único requisito era que el bien de importación al se solicitase reducción arancelaria, no fuera producido internamente.

Pese a lo antes descrito, la generalización y amplitud de las cuantías de apoyo no siempre coincidían con el texto de la ley. Para NAFINSA, existió muchas inconsistencias durante el proceso de la Regla XIV, específicamente en cuanto a la elaboración del reglamento correspondiente. La resolución de problemas que se presentaban en el proceso conjunto de la industrialización y la Regla XIV, la mayoría de las veces se resolvió en manera arbitraria y administrativa, ya que el diseño original de la regla en cuestión no contemplaba muchos escenarios.

Así, por ejemplo, el requisito de que la importación consistía en “un conjunto de máquinas estacionarias”, se ha interpretado concediendo los beneficios de la exención a empresas que adquirirían una o varias máquinas, siempre que pudiesen comprobar que contaban, por lo menos, con otra u otras

adquiridas en el país. En el caso de las ampliaciones, el concepto de “máquina compleja” se ha interpretado considerando como tal a la que aumente en un 1º por ciento la capacidad instalada, sirva para obtener mejor provecho del producto o cree nuevas fases de producción (NAFINSA, 1971, pág. 120)

#### 1.4.3. Incentivo a la reinversión

Entre el amplio espectro de mecanismos fiscales diseñados para el desarrollo industrial, este tuvo la característica de estar dirigido a la promoción del ahorro y, a través de este, la formación de capital interno de las empresas. El dispositivo utilizado fue la exención de impuestos “para la formación de reservas de reinversión con fines de depreciación acelerada y revaluación de activos” (NAFINSA, 1971).

Desde la década de los cuarenta y hasta mediados de los cincuenta, las empresas estructuradas como sociedades mercantiles tenían el derecho de deducir hasta un diez por ciento de sus ganancias con miras a que ese porcentaje sea reinvertido en el siguiente proceso productivo. En 1954 la cifra aumentó hasta un 20 por ciento, y en 1958 el subsidio ya había llegado a 30 por ciento. Sin embargo, en este mismo año el porcentaje de las utilidades no gravado llegó hasta 100 por ciento por autorización de la Secretaria de Hacienda. Pero debido a los grandes costos que este permiso significa para el fisco, años después se suprimió la modalidad de coeficiente fijo, y, por el contrario, el otorgamiento quedó a discreción de la Secretaría de Hacienda (NAFINSA, 1971).

kolbeck (1963), en “*Reinversión de utilidades, Comisión Nacional para reparto de utilidades*”, observa que fueron varias las empresas que se beneficiaron del recorte impositivo a la utilidad, y que por lo mismo contribuyeron a la reinversión de capital (sobre todo capital productivo) en el proceso de sustitución de importaciones; sin embargo, en el mismo texto se advierte que ante la falta de un reglamento claro que explicitara la dirección que debían tomar los fondos

indirectamente transferidos a las empresas, muchas veces la medida solo fue aprovechada para eludir impuestos, aumentar la liquidez de las empresas, financiar actividades no relacionadas con el proceso productivo (especulativas, sobre todo) y gastarlo como bono extra en bienes suntuarios.

Otra de las de las críticas que se le adjudica a esta política es que al haber sido relativamente justos los impuestos a los ingresos de capital, sobre todo los derivados de dividendos distribuidos; las exenciones, al contrario de lo dispuesto, “tendían a acentuar el carácter regresivo del sistema tributario e incluso aumentar el coeficiente global del consumo, dada la menor propensión al ahorro que tiene el sector privado en comparación con el sector público”. (CEPAL, 1971, pág. 129) De igual forma, se observa que el esquema de formación de reservas de reinversión tendió a ser negativo para el desarrollo del mercado de valores de renta variable y para la movilidad de ahorros de un sector de lento crecimiento y poco productivo, a otro que, debido a su rápida expansión, pudo necesitar aún más ese financiamiento, y dejar de depender del entonces escaso financiamiento externo.

Como se observa, el apoyo fiscal que se desplegó a través de las políticas antes expuestas (sin ser todas las políticas tributarias entonces desplegadas) fue muy grande; de ello se deduce que el esfuerzo por mantenerlas significó, tanto para Hacienda pública como para el Estado mexicano, un gran costo para su presupuesto. Sobre todo, si recordamos que la sustitución de importaciones al no ser un proceso orgánico, como la Revolución Industrial del Reino de la Gran Bretaña, sino más bien deliberado y organizado por el Estado, la capacidad de financiamiento, apoyo y promoción de este último al capital industrial era un elemento central en el diseño de una industrialización fuerte y organizada. Sin embargo, ante la gran cantidad de subvenciones, exenciones y apoyos que mermaban el ingreso del erario, el gobierno mexicano se vio obligado a buscar nuevas fuentes de financiamiento que compensen lo transferido en el sector manufacturero, de modo que pudiera seguir cumpliendo con los compromisos adquiridos, sobre todo con este ramo.

La poca recaudación también se vio reflejada en la reducida participación de los ingresos fiscales en el producto nacional, misma que durante el periodo 1940-1950, nunca fue superior a 10.5%, creando, junto al creciente gasto público, déficits presupuestales. (Siegel, 1960, pág. 46)

En la búsqueda del equilibrio presupuestario, el sector comercial fue el más afectado en la nueva disposición tributaria, de modo que las importaciones y exportaciones pasaron a convertirse en una de las fuentes que más contribuía al presupuesto nacional. Por ejemplo, durante la década de los cuarenta el sector comercial aportó con más del 50 por ciento de los ingresos del gobierno, vía impuestos directos (Siegel, 1960). Otra fuente que encontró el Estado para equilibrar la carga tributaria exonerada a la industria fue a través de los impuestos indirectos que estaban integrados por: tasas impositivas a las importaciones, a la producción y al comercio, a los ingresos mercantiles y a la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de haber transferido el peso impositivo de un sector a otro, la política fiscal en general estuvo diseñada para no afectar el capital privado; así, “el sector industrial redujo el monto relativo de su participación en los impuestos indirectos, pues mientras que en 1940 y 1945 la industria manufacturera y el comercio pagaron cerca del 45% de los impuestos indirectos, en 1950 [...] cayó hasta 28.7%” (Cordera, 1992, pág. 153).

Nacional Financiera (1971) concluye que unos de los factores que contribuyó a la disminución relativa de los impuestos al comercio fue la menor velocidad con que se iban expandiendo las importaciones con relación al incremento de las actividades económicas internas, y las negativas repercusiones que el aumento tributario tenía sobre los sectores más intensivos en capital, perjudicando el proceso sustitutivo de importaciones.

### **1.5. Política arancelaria**

Según el artículo *La política industrial en el desarrollo económico de México* publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en conjunto

con Nacional Financiera, S.A. (1971), se afirma que el arancel, como instrumento de protección, jugó un papel relativamente discreto en la política de industrialización, especialmente si lo comparamos con otros países de la región latinoamericana. A pesar de que en 1929 se estableció la primera tarifa con propósitos propiamente proteccionistas, esta se caracterizó por ser bastante moderada y dirigida a un segmento muy reducido de bienes (alimentos, textiles, aceites y grasas, papel, etc.). Posteriormente, en la década de los treinta, los aranceles ampliaron su rango de cobertura de mercancías y de valores a las tarifas. Sin embargo, no fue hasta 1948 cuando se llevó a cabo la primera reforma de consideración en el arancel con propósitos de defender los bienes producidos localmente de los extranjeros; pero, además, con intención de mejorar la condición de la balanza de pagos que se vio desgastada después de la Segunda Guerra Mundial.

El aumento general de las tarifas, la incorporación de nuevos sectores (antes exonerados) y la implantación de gravámenes *ad-Valorem*, reflejan el crecimiento de la política proteccionista y el estímulo que ello significó para la industrialización.

Posteriormente, las modificaciones en las tarifas continuaron, sobre todo en la devaluación de 1954, pues tuvieron que acoplarse al nuevo precio del peso mexicano respecto al dólar. Así mismo, en los años sesenta hubo una reclasificación tarifaria que se diseñó como complemento de otras medidas de política comercial, incluyendo objetivos fiscales, de balanza de pagos o de mejoramiento administrativo; no obstante, muchos rubros específicos fueron reclasificados y modificados atendiendo a peticiones individuales y colectivas de empresarios industriales para concederles márgenes de protección o ampliar los que ya disfrutaban (CEPAL, 1971). En la fijación de los niveles puntuales de las tarifas parece que siempre estuvo presente la intención de garantizar el mercado interno para el productor nacional.

Siguiendo esta línea cepalina en la que comparamos a México con otros países latinoamericanos (con el fin de dar más precisión del comportamiento de la política arancelaria en la etapa ISI), podemos observar que las diferencias en el comportamiento de esta política no solo se encontraban en el grado de incidencia y

los valores respectivos, sino también en su estructura. El arancel mexicano tendió a proteger en la década de los cuarenta la producción de bienes de consumo (bienes duraderos y no duradero); con gravamen menos fuertes los alimentos procesados y los bienes intermedios de manufactura compleja; y un régimen más flexible con las importaciones de bienes de capital, materias primas e insumos con bajo grado de procesamiento (CEPAL, 1971).

Aunque desde inicios del siglo pasado (inclusive desde el porfiriato) el arancel fue el principal instrumento de política comercial hacia el extranjero, en la década de los cuarenta el espectro de instrumentos de protección al mercado interno se fue ampliando significativamente. Según NAFINSA (1971), para el periodo 1948-1955, el “sistema de licencias previo a la importación” se había convertido en el principal instrumento de restricción a las importaciones. Así, para los últimos años de los sesenta, 65 por ciento del valor de los bienes importados era aplicado a través licencias a la importación.

A continuación, vamos a ver el desarrollo de este y otros instrumentos de protección que fueron desplegados en este periodo.

### 1.5.1 Permisos de Importación

La Secretaría de Industria y Comercio, creada en 1946 por el gobierno de Miguel Alemán como adaptación de la Secretaria de Economía, estableció que la expedición de permisos para la importación de bienes estaba sujeta a los siguientes criterios:

- a) que sean bienes que no se producen en el país; b) que la producción nacional no abastezca por entero al mercado interno; c) que exista escasez temporal de la oferta y deba subsanarse con importaciones, y d) que las mercancías de origen nacional no sustituyan a las extranjeras, en términos de precio, calidad y oportunidad de entrega (CEPAL, 1971, pág. 84)

### 1.5.2 Sistema de Licencias

El otorgamiento de licencias que también era impartido por la Secretaría de Industria y Comercio, a diferencia de los *permisos de importación*, no tenían una normativa o especificación clara de las condiciones en que podía ser aplicada; según el estudio conjunto de CEPAL con NAFINSA (1971) fue la discrecionalidad de la Secretaría en cuestión el único filtro por el que pasaba la posibilidad de comprar mercancías extranjeras. Aunque el mismo estudio menciona que dicha arbitrariedad estaba restringida por el “exigente” estudio de ochenta comités que juzgaban “las solicitudes reales de los solicitantes, el uso a que se pretendan destinar las mercancías importadas, los requerimientos de la industria y el comercio, las posibilidades reales de satisfacer la demanda con abastecimientos internos, y los posibles trastornos que podría causarse a la economía o a ramas de actividad específicas”. (CEPAL, 1971, pág. 85)

De lo anterior podemos inferir la flexibilidad que tenían las empresas para acceder a una licencia para importar, pero al mismo tiempo la libertad y discrecionalidad que tenía el poder el Ejecutivo Federal para el manejo de estas. Ante esta situación, la propia Nacional Financiera recomendaba en esos días que, para mayor eficiencia y mejores resultados en torno a la industrialización, se debería desarrollar un marco en que ese especifique la clase y la cuantía de los bienes cuya importación se permiten, así como el tiempo y los rendimientos que se espera de las industrias en relación a la subvención que les otorgaba el Estado. Las observaciones no terminan ahí, se advierte además que, en el periodo extensivo de acumulación, los permisos que fueron direccionados para alentar la producción interna carecieron de una planeación que cuidara elementos como los niveles de costos de la producción industrial y consecuentes niveles de precios, ni la calidad de los productos. Por ello la institución citada señalaba que, si se no se quería entorpecer el desarrollo industrial, se necesitaba recurrir urgentemente a nuevos instrumentos que tomen en cuenta estos aspectos colaterales de la política de permisos, poniendo atención específica en la fijación de estándares mínimos de calidad de los bienes producidos como resultado del aumento de eficiencia y competitividad de las empresas.

De manera general se previó la necesidad de llevar al sistema de licencias a una revisión a fondo. En primer término, se observaba que la política había traspasado sus límites de capacidad, más aún si se compara con los rendimientos que arrojaban las empresas en relación a las subvenciones hechas desde el Estado; de manera que aparecía necesario detener la expansión de esta a nuevos rubros, salvo casos especiales, a la vez que se eliminara del sistema de licencias a las empresas que estuvieran recibiendo protección excesiva. En segundo término, se establecía la importancia de fijar límites en los precios, tomando como referencia los precios de los mismos bienes producidos en el extranjero, reflejando a través de esta disminución la protección transferida a las empresas. Y, por último, que, en caso de conceder nuevas licencias, se descentralizara la tramitación de estas, facilitando el proceso burocrático a aquellos empresarios que se establecían lejos del entonces Distrito Federal.

### 1.5.3 Controles aplicables a las importaciones del sector público

A diferencia de los anteriores, este permiso no fue diseñado para las empresas privadas, sino para las inversiones del Gobierno Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Las instituciones a cargo de establecer cierto ordenamiento a estas solicitudes de importar fueron la Secretaría de Hacienda, Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin embargo, a partir de 1959, como consecuencia del aumento del volumen de importaciones por parte de los organismos estatales (20 por ciento del total de las importaciones), se creó el Comité de Importaciones del Sector Público. Los propósitos de este comité eran mejorar el control de las importaciones, priorizar la compra de artículos que se adecuen a la etapa de sustitución de importaciones, además del implícito ahorro de divisas que esa selectividad significaba.

La falta de información detallada del comportamiento de las importaciones del sector público previo a la creación del Comité de Importaciones hace difícil evaluar con exactitud a los organismos responsables; sin embargo, de lo anterior, NAFINSA (1971) estima que al igual de lo sucedido con la asignación de licencias

y permisos de importación, la arbitrariedad y la falta de control de los bienes que se importaban (necesarios o no para la industrialización del país) eran elementos latentes en el periodo 1940-1958.

La política arancelaria en la primera etapa del desarrollo extensivo de acumulación permitió generar un contexto importante de protección que evitara que, a un determinado nivel de tarifas, se encareciera artificialmente el proceso de formación de capital. Sin embargo, y una vez consolidado los primeros avances certeros del proceso de industrialización, se estima que la estructura propia de esta política pudo haber creado (y exacerbado aún más en el futuro) “cierto grado de discriminación y distorsiones desfavorables para el desarrollo de manufacturas complejas, haber retrasado la tecnificación de las ramas tradicionales, y haber reducido innecesariamente la recaudación fiscal.” (NAFINSA, 1971, pág. 75)

El análisis del nivel de la tarifa arancelaria, su eficiencia y precisión en la protección que ofreció a la industria nacional, insuficiente o excesiva, implica observar varios parámetros; la vía más precisa, no obstante, para distinguir sus resultados “no está dada por el nivel de los derechos de importación que se aplican a sus productos, sino por la diferencia que existe entre esos derechos y los que recaen sobre sus insumos, ponderada por la inversa del coeficiente del valor agregado.” (NAFINSA, 1971, pág. 76)

Un examen comparativo del comportamiento de la política arancelaria, sobre todo en la medición del grado en que se utilizaron los márgenes de utilidad creados por el arancel y otros instrumentos de protección comercial, es comparando los precios internos con los de importación; es decir, los precios internacionales, haciendo ajustes a la estructura particular por costos de transportes, calidades, etc., para obtener la denominada “tarifa implícita”, que además ayuda a evaluar si en determinados casos el nivel de protección era excesiva (NAFINSA, 1971).

En este sentido, los resultados de la política arancelaria durante el periodo de acumulación extensiva de capital arrojan que la “tarifa implícita” fue significativamente menor a la tarifa arancelaria, con promedios de 15 y 22 por ciento, respectivamente. La causa de esta diferencia se encontraba en la falta de

maximización del margen concedido a través de la protección tarifaria, aunque esta obedecía, a la vez, a varios motivos. Uno de ellos fue el nivel interno de competencia o la elasticidad-precio de la demanda, que habría influido en gran medida sobre las decisiones de inversión de los empresarios. Otra fue el control de precios, sobre todo cuando tendían a subir; la política de ventas o concesión de empresas paraestatales y la posibilidad de contrabando (artículos de vestimenta y bienes de consumo) aparecían como freno para la elevación de precios. “Sea como fuere, el hecho es un claro indicio de que existen niveles de protección exagerada en una amplia gama de ramas industriales, aunque se reconozca que los promedios de cada sector absorban las diferencias, incluso de signo opuesto, al nivel de producto.” (CEPAL, 1971, pág. 78).

Por otro lado, las mismas cifras revelan que los excesos de protección tendieron a transferirse hacia las manufacturas de mayor tradición en el país o lo que es lo mismo, aquellas que abastecían casi en su totalidad la demanda del mercado interno. Caso contrario pasaba con los bienes no comunes o no tradicionales, en estos la tarifa implícita sobrepasó la tarifa nominal, sobre todo porque se vendían en mercados donde había una competencia real con los productos importados. Con frecuencia eran bienes protegidos con instrumentos no arancelarios.

[...] se deriva de todo esto que los aranceles nominales sólo proporcionan una imagen muy imperfecta del nivel de protección que se está otorgando, y que si se pretende promover el desarrollo de ciertas industrias incipientes, favorece el incremento de la eficiencia productiva y evitar la formación de cotos y de precios elevado, por ejemplo, el cálculo de la cuantía real de la protección que conviene establecer, y de los ajustes a que se presiona en la práctica, es un elemento de juicio esencial para establecer un diseño adecuado de la política arancelaria (CEPAL, 1971, pág. 81)

## **1.6. Política monetaria**

En el mismo sentido que las anteriores políticas, la política monetaria impuesta desde 1948 fue diseñada con el objetivo de impulsar el desarrollo interno de la industria mexicana. No obstante, con propósito de darle mayor contextualización a la política en cuestión, vamos a analizar en un primer momento, su comportamiento en los años inmediatos posteriores a las Segunda Guerra Mundial; es decir, el periodo de “ajustes de la postguerra: 1946-1949”.

Una vez finalizada la guerra se acabó consigo el gran periodo de dinamismo que tuvo la economía mexicana en el periodo 1941-1945. La demanda de bienes y servicios de nuestro país, la creciente llegada de capitales del exterior (que habían elevado las reservas internacionales y que, además, dieron paso a presiones especulativas que revaluaron el peso), el incremento de la oferta monetaria y el crédito, entre otros elementos que supuso la bonanza que por sí sola creaba la guerra, dejaron de tener la misma repercusión una vez terminada esta.

Uno de los factores que anunciaba el principio del fin de esta pequeña etapa de bonanza fue el desequilibrio de la balanza de pagos que, sobre todo, se veía perjudicada por el deterioro de la balanza comercial, como consecuencia de la disminución de las exportaciones de los bienes primarios y manufacturados de México hacia el mundo. Una de las características de política monetaria post bélica fue la sobrevaluación del tipo de cambio que, a pesar de las consecuencias negativas que representaba para el equilibrio de la balanza comercial, las autoridades prefirieron mantener esta medida antes que perjudicar el bienestar social; pues el objetivo de la política del gobierno era mantener barato el costo de vida de la población, situación que se favorecía con la sobrevaluación del tipo de cambio (Cámara de Diputados, 1946). A partir de 1946, la política monetaria empezaría a tomar nuevo rumbo con el fin de darle vuelta al desequilibrio externo que atravesaba al país, y que además producía: reducción de reservas internacionales del Banco de México, la sobrevaluación del tipo de cambio, la desaceleración de la inflación interna y merma del circulante.

Algunas soluciones inmediatas tuvieron que ver con “la reducción de la venta interna de plata y oro que absorbían la liquidez, se suprimieron los topes de cartera, se disminuyó el porcentaje de depósito obligatorio y se aumentó la proporción de valores del gobierno compatibles dentro del requisito de depósito obligatorio” (BANXICO, 1973, pág. 91). Además, se trató de persuadir a la banca de inversión y comercial para que transfirieran más recursos a la producción. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, la oferta monetaria disminuyó en promedio 2.3 por ciento anual en 1946-47. Los efectos de la disminución económica superaron las prescripciones, de modo que la inflación interna se redujo de un promedio de 18 por ciento en los últimos tres años de la guerra, a 10 por ciento en 1947. No obstante, este efecto se vio contrarrestado por el aumento de los precios de los bienes importados, ya que, para los mismos periodos comparados, los precios del extranjero aumentaron de 17% a 22.1%. (BANXICO, 1973)

Ante la ineficiencia de las primeras políticas compensatorias, se decidió intensificar las ya establecidas e instaurar unas nuevas de ser necesario. Es así como el 22 de julio de 1948, el Banco de México abandonó la estabilidad cambiaria para dar paso a una “flotación manejada”. Según Banxico, era preferible dejar a un lado la rigidez cambiaria a la aplicación de mecanismos de carácter deflacionario que hubieran exacerbado aún más las actividades económicas del país, cuyas repercusiones hubieran sido el desempleo y la reducción del nivel de vida de los mexicanos (Banco de México, 1948). Ante la falta de reservas internacionales que sostuvieran un nuevo tipo de cambio se tuvo que recurrir a la flotación transitoria del peso; pues caso contrario, la transición a un nuevo tipo de cambio se hubiera producido de una sola vez. De esta forma el 23 de julio de 1948 el peso se cotizó en 5.75 pesos por dólar, hasta llegar en junio de 1949 a 8.65 pesos por dólar, lo que significó una devaluación total de 78 en moneda mexicana y 44 por ciento en divisas (BANXICO, 1973).

Junto a flotación regulada se tomaron medidas complementarias que estimularan la producción, eviten presiones inflacionarias y que redistribuyera la nueva ganancia cambiaria. Se aplicó un impuesto *ad-Valorem* del 15 por ciento

sobre las exportaciones, concediendo exenciones únicamente a los bienes con dificultades para colocar en mercados extranjeros o aquellos cuyo costo hubiera aumentado en el mismo monto que la devaluación. El monto del impuesto se estableció en ese porcentaje porque se esperaba que el peso se devaluara 30 por ciento, de modo que el gobierno se quedara con la otra mitad de la ganancia cambiaria, con el objetivo de financiar el aumento de precios en moneda nacional de los bienes básicos, y el aumento de la deuda externa en pesos mexicanos. Para el caso específico de las presiones inflacionarias, en septiembre de 1949 se estableció que los bancos de depósito mantuvieran el 100 por ciento del incremento de sus depósitos y obligaciones en moneda mexicana y dentro del Banco de México (BANXICO, 1973).

Es en este contexto, la aplicación conjunta de la devaluación del peso y las políticas complementarias consiguieron dar cierta estabilidad a la economía, reflejada en el equilibrio de la balanza de pagos e incremento de las reservas internacionales del Banco de México que, entre otras cosas, permitió rembolsar a la Tesorería de los Estados Unidos parte importante de los recursos que le había transferido a México con fines de estabilización monetaria en 1947. Se mejoraron las condiciones generales de la economía real, por ejemplo, el circulante pasó de crecer 5.8 por ciento en 1948 a 11.4 para 1949; los precios se mantuvieron en una inflación para el mismo periodo de 2.4 y 4.4 por ciento, respectivamente. Mientras que el producto interno bruto (PIB) pasó de 3.4 por ciento en 1947 a 5.5 por ciento en 1949 (BANXICO, 1973).

#### 1.6.1 La Política monetaria en la Guerra de Corea (1950-1954)

Una vez restablecida la economía en el año 1949, México tuvo la fortuna de sellar esa recuperación a través del contexto que un año después creó la Guerra de Corea. En 1950, al igual que en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, el país atravesó por un marco económico de bonanza que se reflejó en algunos indicadores como la balanza de pagos, favorecida por el aumento de la demanda de bienes exportables. Por su parte, la base monetaria tuvo un crecimiento muy grande en 1950-51, causada por la llegada de gran cantidad de divisas del extranjero ya sea

como repatriación de fondos nacionales (consecuencia del fin del periodo de flotación del peso) o migración de capitales, especialmente estadounidenses que buscaban refugio ante la situación de una nueva guerra. En el mismo periodo, el producto interno bruto creció en términos reales a una tasa de 8.8 por ciento en promedio anual, estimulado principalmente por el crecimiento de las exportaciones y la consecuente especulación con las materias primas. Estos dos factores de dinamismo, aunados a la inflación importada, provocaron grandes aumentos de los precios de los bienes del mercado interno, por lo que mantener un equilibrio entre el auge propiciado por la guerra y el control de la inflación, se convirtió en el principal objetivo de política monetaria en este breve periodo (BANXICO, 1973).

Ante esta situación, y de forma similar a lo hecho en la Segunda Guerra Mundial, se adoptaron medidas compensatorias que redujeran la masa monetaria en la economía y su efecto multiplicador. El Banco Central vendió oro, plata y valores gubernamentales para restringir la liquidez; además en enero de 1951 ordenó a los bancos de depósito mantener en el Banco de México el 100 por ciento del incremento en los “pasivos computables”. En el mismo sentido se estableció que la banca no podía hacer redescuentos de cartera con departamentos fiduciarios o con particulares, así como otorgar créditos para compraventa a plazo de artículos suntuarios y bienes no destinados a la producción, logrando, por un lado, desacelerar la demanda agregada, y, por otro, aumentar la oferta interna (BANXICO, 1973). Ante el contexto interno de bonanza monetaria, aunado al fuerte flujo de capitales que recibió la economía mexicana en los años de guerra, el *informe presidencial de 1951* mencionaba la posibilidad de restablecer el peso a su valor anterior a la devaluación de 1948 (Alemán, 1951).

Sin embargo, el auge económico poco más iba a avanzar. En 1952-53, a la vez que iba terminado el conflicto en Corea, las ventajas del sector externo se terminaban para México. Las políticas que se habían desarrollado para contrarrestar la inflación que producía la base monetaria de los primeros años de la década de los cincuenta, tuvieron más vida en su etapa de diseño que como solución de un efímero auge económico. Pronto las políticas tuvieron una dirección completamente

diferente y acordes a una economía con dirección al estancamiento. El Banco de México siguió políticas compensatorias, inyectando recursos al financiamiento del déficit presupuestal, así como a través de redescuentos a instituciones financieras locales.

Asimismo, el Banco de México facilitó recursos a los bancos privados para que no redujeran su cartera de producción, sino más bien para que la ampliaran ante el efecto contraccionario de la balanza de pagos sobre la captación del sistema bancario. [...] En 1953 se liberó el encaje marginal del 100 por ciento que se había fijado en 1951. (BANXICO, 1973, pág. 102)

La oferta monetaria dejó el carácter restrictivo que había arrojado una tasa de crecimiento de 4 por ciento en 1952, para pasar, a través de políticas contra cíclicas, a crecer 7.6 por ciento, solo un año después. Por el mismo camino, los mecanismos que se había adoptado para cuidar las presiones inflacionarias quedaron obsoletos de manera natural, ya que, al reducirse la actividad económica, los precios internos tendieron a seguir el mismo comportamiento. Pero no fue hasta 1954 cuando se adoptó la medida más radical de las políticas desarrolladas para reactivar la economía; es así que, como consecuencia del continuo deterioro de la balanza de pagos, se decidió nuevamente devaluar el peso hasta llegar a una paridad de 12.50 pesos por dólar, lo que significó una devaluación de 45 por ciento en pesos y 31 por ciento en divisas (BANXICO, 1973).

De 1954 en adelante, al menos hasta 1958 que es el límite de nuestro primer periodo de estudio, se puede dividir el comportamiento de la economía en dos pequeñas fases. La primera que transcurre de 1955 a 1957, y la segunda de 1957 a 1958. La primera, según el estudio citado del Banco de México, se caracteriza por un auge económico que parte de las sinergias que trajo consigo la devaluación del peso, pero además por la recuperación económica mundial. Sin embargo, con las experiencias acumuladas de las devaluaciones 1948 y 1954, la principal preocupación de la política monetaria en este subperiodo fue amortiguar los efectos

causados por las continuas fluctuaciones de las presiones externas en nuestra economía. En estos tres primeros años, el PIB tuvo un crecimiento, promedio anual de 7.6 por ciento, los precios internos pasaron de crecer a una tasa de 13.6 por ciento en 1955 a 4.5 por ciento en 1957 como efecto de la devaluación del peso (BANXICO, 1973).

Respecto a la balanza de pagos, se registró una fuerte entrada de divisas que provocaron un aumento de 84 por ciento de las reservas internacionales de Banco de México. Para Banco de México, las modificaciones hechas desde la política monetaria no solo se reflejaron en la esfera de este sector, sino que, además, ayudó al desarrollo de otras políticas económicas. Por ejemplo, la política fiscal en estos años logró superávit presupuestal, que le permitió llevar a cabo sus programas encaminados a la industria, e incluso liquidar adeudos con el Banco de México y Nacional Financiera. También se advierte que la participación de Banco de México en la política de industrialización tuvo una relación más directa a través del crédito selectivo y vía descuentos de documentos relacionados con CEIMSA, con el objetivo de mantener precios bajos en los bienes de consumo básico.

La segunda etapa tiene que ver con la fase descendente del ciclo económico mundial que abarcó parte de 1957 y 1958. Si bien la actividad económica seguía alta como se muestra en el PIB de estos años, 7.6 y 5.3 por ciento, respectivamente; las presiones del exterior se reflejaban en la balanza de pagos tras la disminución de las reservas internacionales en 13.5 millones de dólares en 1957 y 77.3 millones para 1958. Ante esto, la política monetaria que siguió en estos años “buscó compensar los efectos deflacionarios de la baja en la base monetaria, originada por la pérdida de divisas del banco central” (BANXICO, 1973, pág. 109). Además, el Banco de México se encargó de financiar una parte importante de los déficits presupuestales de 1957 y 1958, apoyó a la estabilidad del sistema de precios de productos básicos a través de los descuentos otorgados a CEIMSA, y de la misma forma ayudó a los bancos y al mercado de valores que resintieron la fuga de divisas.

## **1.7. Conclusión del periodo 1940-1958**

El proceso de acumulación de capital por la vía extensiva generó grandes transformaciones en la estructura general de la sociedad mexicana. En lo que se refiere al ámbito económico, la matriz productiva pasó de estar focalizada en el sector agrícola a priorizar el sector industrial. La transición hacia una economía *moderna* tuvo repercusiones en la estructura poblacional que, en los veinte años de estudio de este periodo, la población urbana pasó de representar 21 por ciento, en 1940, a 51 por ciento en 1960 (Unikel, 1979). Es decir, este último año fue la primera vez en la historia de México, en que su población no era mayoritariamente rural.

El PIB total de este periodo creció a una tasa promedio anual de 6.0 por ciento, dentro de este porcentaje el crecimiento sectorial de la economía fue heterogéneo, mientras la industrias de la construcción, electricidad, manufactura, y comunicaciones y trasportes crecieron a tasas superiores de 7 por ciento, la minería, agricultura, silvicultura y pesca tuvieron un crecimiento promedio de 4.7 por ciento; sin mencionar los periodos más críticos de la agricultura, cuando crecía a tasas negativas de 2.3 y 3.1 por ciento en 1956 y 1959, respectivamente (Andrade, 2020).

Entre los factores que más influyeron en este comportamiento desigual de la economía, se encuentra la dirección de los recursos de la inversión pública, que, en términos fundamentales, impulsó el sector manufacturero. Según datos de Andrade (2020), de 1940 a 1960 la inversión del Estado sobre la industria tuvo una tasa de crecimiento en promedio de 11.9 por ciento; el gasto social, 12.7 por ciento, mientras que el sector agropecuario 5.1 por ciento. Sin embargo, para un análisis más cercano del flujo de los recursos gubernamentales por sector, basta con comparar el comportamiento de esta entre la década de los cuarenta y la siguiente. En la primera, alrededor del 55 por ciento de la inversión pública total se dirigía a las comunicaciones y transportes, 19 por ciento a actividades agropecuarias, y apenas 14% al fomento industrial; no obstante, a partir de 1948 el fomento industrial tuvo participación de 32 por ciento del total de la inversión pública, comunicaciones y transportes se retrajo en 20 por ciento, mientras la agricultura siguió una tendencia negativa de 4 por ciento.

No obstante, una de las características del crecimiento industrial de esta etapa es que iba en sentido contrario a los niveles de productividad que el sector mostraba. Mientras la Inversión Bruta Fija (IBF) creció en promedio 9 por ciento anual durante los veinte años de estudio, la productividad apenas se incrementó en 2 por ciento, situación que reflejaba un inadecuado desarrollo de las estructuras productivas, misma que en años posteriores significó un obstáculo para el proceso de industrialización (Andrade, 2020). Sin embargo, esta no fue la única contradicción del proceso, pues los pobres rendimientos de la industria no solo estaban en oposición a los niveles de inversión y crecimiento del sector manufacturero, sino que, además, con los niveles de ganancia que se encontraban entre el 30 y 35 por ciento.

Ante lo anterior, Andrade (2020) señala que la rentabilidad del sector industrial no dependía únicamente de factores productivos, sino que a la vez era impulsada por un amplio espectro de estímulos a los inversionistas, entre los que se encuentran:

[...] transferencia de recursos del sector primario al industrial, en el pago por debajo del valor de la fuerza de trabajo, el incremento del grado de explotación del factor subjetivo; también tenemos la canalización de gran magnitud de recursos por parte del gobierno, mediante la vía de apoyos fiscales, crediticios y bajos precios en los bienes y servicios proporcionados por el sector público, lo que, sumado al alto grado de proteccionismo, explican su alta rentabilidad. (Andrade, 2020, pág. 102)

Es decir, el cúmulo de incentivos extraeconómicos, que gozaban los capitalistas industriales, les permitió obtener tasas de rentabilidad donde invertir en la compra de nueva tecnología o en el desarrollo de tecnología propia, que les diera mayores rendimientos a través del aumento productivo, no se convertía en objetivo prioritario para los empresarios; pues con los elementos ya mencionados, aunado al sobre proteccionismo impulsado desde el Estado, se lograba el mismo objetivo.

Otra característica del desarrollo industrial de este periodo fue la concentración del ingreso. Por ejemplo, mientras los tres deciles de la población con ingresos más bajos recibieron el 8.78 por ciento del ingreso nacional total en 1950, los tres deciles más altos lograron el 70 por ciento de ese total (Andrade, 2020). Este fenómeno fue a la vez consecuencia de los problemas existentes en el proceso de acumulación de capital que nombramos, pues el excedente que se le expropiaba al trabajador no se hacía a través de un aumento de la productividad, sino por la intensificación laboral, manteniendo fija la jornada laboral, o por el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Los salarios reales entre 1940 y 1957 descendieron en 1.3 por ciento promedio anual.

Sin embargo, las consecuencias de la concentración del ingreso no solo fueron perjudiciales para la población de bajos ingresos, sino para los mismos industriales, ya que, al limitar la capacidad de consumo de la mayor parte de la población, el resultado fue el encogimiento de los mercados, afectando a las industrias ligeras que cubrían, en su mayoría, la producción de bienes de consumo masivo y salario.

En suma, en este primer periodo se observa un alto crecimiento de la economía impulsado por la industria nacional; sin embargo, éste no se sostenía en una estructura productiva autosustentable, es decir, en tasas de productividad que permitan mantener un proceso de acumulación ampliado. Por el contrario, encontramos un proceso de industrialización donde la ganancia proviene, sobre todo, de la protección que el Estado mexicano brindó al capital industrial, a través de subvenciones fiscales, subsidios, cuotas y licencias para importar, transferencias, precios de monopolio, entre otros que mermaron la capacidad de desarrollo de la matriz productiva de México.

## **Capítulo II**

### **2. La política económica en la fase intensiva de la acumulación de capital, 1958-1982.**

#### **2.1 Marco general del periodo 1958-1982**

##### **2.1.1 Década de los sesenta**

Una vez llegado el año 1958 fue visible que el patrón de acumulación extensivo que inició en la década de los cuarenta había terminado. Según Andrade (2020), son tres los factores que determinaron el fin de esta etapa. El primero fue la imposibilidad del sistema económico para incorporar nuevas regiones a la producción capitalista, no tanto por la falta de estas, sino porque las zonas aun prevalecientes en economías de autoconsumo no contaban con requisitos mínimos para transitar de forma autónoma a un nuevo sistema económico.

El segundo tiene ver con el agotamiento de la industrialización liviana y de “fácil” sustitución de importaciones. Los procesos productivos se habían vuelto más intensivos en capital, situación que se reflejó en la caída de la renta del capital, situación que llevó a la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación.

Por último, se encuentra el descenso de los niveles de producción del sector agrícola. En la segunda mitad de la década de los cincuenta, la producción de mercancías del campo se había reducido de tal manera que dejó de ser un aporte a la expansión de la producción capitalista, sobre todo si se compara con los rendimientos de la década de los cuarenta.

A partir de los sesenta, el patrón de acumulación extensivo ya no encontró más cabida en las sinergias que produce la primera etapa de industrialización capitalista, como es la creación de mercados de bienes y servicios, y de trabajo. En la nueva fase de desarrollo denominada intensiva, el capitalismo necesitaba nuevos pilares que sostuvieran el proceso de producción industrial, a la vez que abarataran los costos del capital como de los medios de vida (Rivera, 1986). En términos

fundamentales, era a través del incremento de la productividad, que permite rendimientos a escala, donde se podían sintetizar las demandas de esta etapa de acumulación. Paralelamente, sobresalieron elementos contingentes que acompañaron y fueron mano derecha del desarrollo intensivo, como son el endeudamiento externo y la amplia participación del Estado (Andrade, 2020).

Este periodo se caracterizó por despedir definitivamente a la agricultura como motor de la economía para ser ocupado por la industria (véase Cuadro 2). Los 25 años previos a la década de los sesenta, la tasa de crecimiento de los productos agrícolas fue mayor que la tasa de natalidad, lo que había permitido el abastecimiento de los mercados locales de bienes básicos y salarios; además, los precios de estos alimentos se mantuvieron en un margen bajo. Por otra parte, el fuerte desarrollo que había tenido la agricultura permitió garantizar varios elementos imprescindibles para el progreso de la industria como son: materia prima y abundante mano de obra barata; de modo que la industria se benefició de que los principales factores de producción no generaron presiones sobre los costos de producción. (Bartra, 1977)

## **Cuadro 2**

El desarrollo desigual en México, 1940-1982  
(Tasa reales de crecimiento en porciento)

Año	PIB	Industria	Bienes de Capital	Alimentos y similares	Agricultura
1940-1950	6.7	8.1	---	---	5.8
1950-1956	6.2	7.3	12.1	7.2	4.8
1956-1960	6.0	7.2	9.4	7.8	4.2
1960-1965	7.1	8.7	18.8	6.2	3.6
1965-1970	6.9	8.1	11.0	6.3	2.1
1971	3.4	3.1	2.9	1.0	1.7
1972	7.3	8.0	8.2	5.4	1.8
1973	7.7	8.9	13.9	4.9	2.8
1970-1982	7.3	7.5	8.6	4.2	1.9

Nota. Tomado de NAFINSA (1984). *La economía mexicana en cifras* (pp. 96).

Sin embargo, para 1960 la tasa de producción agrícola era de 3.3 por ciento, muy similar a la tasa de natalidad, esto tuvo dos efectos que han proseguido hasta nuestros días (Bartra, 1977). Por un lado, se marcó una brecha insalvable en el desarrollo entre ambos sectores económicos; por otro, ante el déficit de los principales granos de consumo básico en el país, la seguridad alimentaria pasó a ser un tema de primer orden en las agendas de los gobiernos que han trascendido desde entonces.

De alguna manera podemos decir que la industria creció a costa del detrimento de la agricultura. En parte, esto se refleja en las tasas de crecimiento de ambos sectores en el tiempo. Si solo tomamos en cuenta la producción de la agricultura y la industria, observamos que, en 1960, el primer sector representaba 35.5 por ciento de la producción total de la economía, mientras que el segundo participaba con el 64.7 por ciento. Para 1970 los porcentajes eran 25.3 y 74.7 por ciento, respectivamente (Bartra, 1977). Es decir, a través de los datos se observa la tendencia que siguió la economía mexicana hacia un nuevo patrón de acumulación liderado por el desarrollo “productivo” de la industria.

El inicio de este segundo periodo de estudio coincide con el llamado “desarrollo estabilizador” (1954-1970), denominación que se le asignó por el desempeño macroeconómico que entonces reflejó. La economía mexicana tuvo niveles altos de crecimiento en el PIB, alrededor del 7 por ciento, y 3.4 por ciento en el PIB per cápita. Aunado a ello, las tasas de inflación fueron bastante moderadas, de 2.5 por ciento en promedio, muy similares a las de Estado Unidos. Ortiz Mena (1998), por ejemplo, señala que los precios de México crecieron en 34.5 por ciento, mientras que en el país vecino fue de 34.3 por ciento, similitud que se tradujo en estabilidad interna de los precios.

Los reducidos niveles de inflación interna, aunado a la paridad de precios del país vecino, crearon un contexto de estabilidad propicio para el equilibrio del resto de variables macroeconómicas. Un factor que fue decisivo en este suceso fue la fijación del tipo de cambio, que permaneció en 12.50 pesos por dólar (Mena, 1998).

En este contexto, el Estado instrumentó una política de gasto sin recurrir a la expansión monetaria, la cual hubiera tenido efectos inflacionarios; por el contrario, se recurrió al endeudamiento externo, así como al financiamiento bancario a través del aumento del porcentaje obligatorio de encaje legal, que rondó el 30 por ciento de las reservas bancarias totales. Aunque años más tarde, en el gobierno de López Portillo, el monto llegó hasta 50 por ciento (Turrent, 1983).

En lo que concierne al desarrollo de la industria en este periodo, la participación del Estado en la economía a través de la inversión pública fue determinante para el crecimiento del capital privado, sobre todo el del sector secundario. Las industrias que destacan son la de construcción con un crecimiento de 8.5 por ciento, electricidad 12.8 por ciento, transportes y comunicación 6 por ciento, mientras que el sector en su conjunto creció a una tasa de 9 por ciento promedio anual (Andrade, 2020).

Por otra parte, la participación del gobierno también fue fundamental en este sector a través de las empresas paraestatales, la industria petroquímica creció a una tasa promedio de 12.5 por ciento, la eléctrica 21.0 por ciento, siderurgia 8.7 por ciento; mientras que la participación total de la inversión pública en la fase intensiva fue de 14.1 por ciento (Andrade, 2020).

Si bien en la década de los sesenta el sector industrial fue el eje del proceso de acumulación, el desarrollo interno de este sector de ninguna manera fue homogéneo, tendiendo a favorecer a las industrias de bienes de consumo duradero que, en el transcurso de ese decenio, pasaron de representar el 26.5 por ciento del PIB manufacturero a 31.5 por ciento. De igual forma la producción de bienes de capital casi se duplicó pasando de 8.9 por ciento en 1960 a 16.8 por ciento en 1970 (Andrade, 2020).

Por su parte, los bienes de consumo no duradero reflejaban rezagos en el mismo periodo, 64.6 por ciento y 51.7, respectivamente (Andrade, 2020). Aunque el mismo autor añade que estos cambios de la estructura industrial son propios de la transición de un desarrollo de acumulación extensiva a intensiva, pues se prioriza las ramas más intensivas en capital (véase Cuadro 3).

### Cuadro 3

Estructura de la producción manufacturera en México 1962-1970  
(Porcientos)

Año	Consumo no duradero	Consumo duradero	Bienes intermedios	Bienes de capital	Manufactura (total)
1962	62.2	7.5	27.5	2.8	100.0
1970	53.3	12.3	30.3	4.0	100.0
Crecimiento medio anual 1962-1970	7.8	16.8	11.2	15.3	9.9

Nota. Tomado de R. Cordera y C. Ruiz (1980). *Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México* (pp.30).

En el área social, la clase media, especialmente la urbana, creció y se consolidó en estos años. La educación y protección social fueron igualmente procurados en este periodo por el Estado mexicano. Sin embargo, y a pesar de los logros económicos y sociales de la década de los sesenta, es necesario destacar que hay un sin número de críticas que se le atribuye. Si bien la mayoría de los desequilibrios no surgieron con el “desarrollo estabilizador”, tampoco se hizo mucho por corregirlos.

Por ejemplo, Cárdenas (2015) señala que a medida que avanzaba la década, cada vez era más complicado ascender en la escala socioeconómica; es decir, a pesar del alto grado de movilidad social, sobre todo hacía la clase media, era reducido el número de esta última si se ponía en perspectiva del total de la población. Esto no habla del carácter heterogéneo en el avance económico de los diversos grupos sociales. Las consecuencias se hicieron notar desde las huelgas de los médicos y otros profesionistas que, en 1964, protestaban por mejores condiciones laborales y de vivienda, hasta la movilización estudiantil de 1968.

Otra crítica que se le hace a este periodo se encuentra en la incapacidad del Estado para adecuar la política proteccionista aplicada desde 1947 a las necesidades que mostraba el sistema económico para 1960. Por ejemplo, se advierte que a pesar de que se hicieron ciertas modificaciones a la política

proteccionista, como el fortalecimiento del sistema financiero, otros aspectos no fueron tocados, en términos fundamentales, por no afectar a ciertos grupos de interés. Entre esos factores evadidos se encuentran la aplicación de una nueva reforma tributaria que hubiera permitido aumentar los ingresos gubernamentales, la relajación del aparato proteccionista o la contención de las demandas sindicales.

Para Cárdenas (2015), los sesenta tiene un valor especial en la trayectoria económica de México. Por un lado, se mostraba como la década óptima para corregir errores que el modelo proteccionista venía arrastrando y que mostraba sus límites en los estallidos sociales mencionados; y, por otro lado, era la oportunidad para diseñar y aplicar un nuevo modelo económico que más allá de afectar intereses particulares a corto plazo, hubiera podido garantizar el desarrollo económico de México en el largo plazo.

### **2.1.2 Década de los setenta**

El “desarrollo estabilizador” había llegado a su fin en 1970. Los motivos se representan en la ruptura del equilibrio prevaleciente en la década anterior entre el comportamiento de las variables macroeconómicas y el crecimiento económico. Ese año, el PIB creció 6.9 por ciento en términos reales y 3.5 por ciento por habitante. La inflación, por su parte, había aumentado 6.0 por ciento, más del doble de lo que había sido en 1969, mientras los salarios reales habían aumentado 4.9 por ciento desde 1968 (Cárdenas, 2015).

El déficit del sector público llegó a representar el 3.8 por ciento del PIB, comparado con el 2.2 por ciento del año anterior (1969). Este comportamiento fue reflejo del aumento de los gastos muy por encima del nivel de los ingresos fiscales, pues mientras los primeros crecieron 16 por ciento a precios constantes, los segundos lo hicieron a 11.6 por ciento (Cárdenas, 2015).

En 1970 la economía mexicana atravesaba por una coyuntura incierta. Influida por el sector externo, recibía las consecuencias de la recesión de Estados Unidos que, al igual que en otros periodos de ciclo bajo de las economías

mundiales, las exportaciones por demanda de nuestros bienes resintieron una caída que afectó en efecto dominó a los indicadores internos como el desempleo. Hay que añadir, además, que esta situación se exacerbó por la intensificación de la política proteccionista impuesta por nuestro vecino del norte que era, en ese entonces, el principal consumidor de nuestros bienes agrícolas.

En los factores internos encontramos contradicciones entre el crecimiento económico y el comportamiento de las variables económicas ligadas directamente con el PIB. El inicio de la década marcó el final del crecimiento económico impulsado por el desarrollo estabilizador. A pesar de que en un inicio la tasa de crecimiento aún era alta, como inercia del periodo anterior, desde 1971 se presentaron muchas irregularidades económicas reflejadas en el empeoramiento de la situación productiva del campo, la recaída del sector de la industria de la construcción y de otras industrias complementarias al ramo que afectaron el desarrollo productivo del país.

Ante este contexto, la primera respuesta del entonces presidente Echeverría fue delegar la aplicación sistemática de un conjunto de políticas restrictivas, sobresaliendo el recorte del gasto público, que se manifestó en un crecimiento moderado de las principales variables macroeconómicas. En 1971 el PIB creció 3.8 por ciento, lo cual significó una disminución del 50 por ciento con relación al periodo anterior. La inversión pública tuvo una contracción de 23.2 por ciento, mientras la inversión privada mantuvo niveles de crecimiento marginales. Las repercusiones de las políticas establecidas sobre estos dos últimos indicadores tuvieron principal impacto sobre el comportamiento del PIB industrial, cuyo crecimiento fue de 1.2 por ciento para el mismo año. De igual forma el sector terciario creció a una tasa moderada de 5 por ciento, mientras que la agricultura registró un crecimiento menor al 1 por ciento en 1972 (Andrade, 2020).

A pesar de la contradicción entre las políticas implementadas con las necesidades de la economía para su recuperación, las principales variables macroeconómicas mostraron signos de recuperación; sin embargo, este mejoramiento se debió, sobre todo, al equilibrio de la economía estadounidense.

Ante las nuevas señales, el Estado mexicano suspendió la política restrictiva para dar paso a un programa diseñado para reactivar el desarrollo del país.

Andrade señala que el objetivo básico de la nueva política era mantener los ritmos de crecimiento de la economía y hacer frente a las crecientes exigencias sociales que se habían acumulado durante el desarrollo estabilizador, donde el movimiento estudiantil de 1968 fue la cúspide.

Es así que las nuevas implementaciones expansivas dieron sus primeros frutos en el periodo 1972-1975, donde el PIB manufacturero fue de 7.9 por ciento, la industria de construcción creció al 10 por ciento, la industria eléctrica en 11.1 por ciento, mientras que las ramas del sector servicios como comercio, restaurantes y hoteles, crecieron a 7.2 por ciento (Andrade, 2020). El único sector que seguía mostrando un lento desarrollo fue el agrícola que creció a solo 2.3 por ciento.

Sin embargo, la recuperación de la economía no fue un hecho fortuito o reflejo de las sinergias económicas de Estados Unidos, fue consecuencia de un alto apoyo e intervención del Estado en la economía. La participación del sector público, a través de las políticas contracíclicas como el gasto de gobierno, necesitaron una gran cantidad de recursos que el Estado no pudo financiar su totalidad por cuenta propia, sino mediante un permanente déficit fiscal, palanqueado con deuda externa.

En el sexenio de Echeverría el déficit fiscal tuvo un promedio de 3.5 por ciento con relación al PIB, lo que se tradujo en un crecimiento de la inversión pública que pasó de 34 por ciento del total, en 1972, a 43.2 por ciento en 1975. La deuda externa, por su parte, pasó de 4262 millones de dólares en 1970 a 19600 millones de dólares en 1976, lo que significó una tasa de crecimiento de la deuda pública de 15 por ciento anual (Andrade, 2020).

A pesar de los paliativos que lograron estabilizar la economía y regresarla a la ruta del crecimiento, es necesario señalar que hubo distorsiones que subyacían al modelo de desarrollo, y lo hacían vulnerable en el tiempo. En primer lugar se encuentra el sobre endeudamiento adquirido por el Estado para financiar la inversión pública, esto trajo consigo desequilibrios con el sector externo.

Paralelamente, los niveles de inflación, cercanos a 13 por ciento, dieron pie a que en los últimos años del sexenio se evidencie fugas de capitales con monto de 5231 millones de dólares, según cifras de Andrade (2020). En la misma tónica, encontramos contradicciones reflejadas en las altas tasas de crecimiento de indicadores del proceso de acumulación, como la inversión y la formación bruta de capital (FBK), contra la poca productividad resultante de ella, 1.1 por ciento a lo largo del sexenio.

Por otra parte, si bien es cierto que existió una política redistributiva del ingreso, a partir del aumento de los salarios reales como nominales, también es cierto que esa política trajo consigo una disminución en la renta del capital (véase Cuadro 4). Esto provocó una disminución en la inversión privada, que se vio reflejada en el comportamiento de esta variable en 1971 y 1972, donde su crecimiento pasó de 8.9 a 2.5 por ciento, respectivamente (Andrade, 2020).

#### **Cuadro 4**

Participación del trabajo y el capital en el ingreso en México 1939-1970  
(Porcientos)

Año	Trabajo	Capital
1939	53.6	46.4
1939-1941	51.9	48.1
1946	39.2	59.8
1942-1952	42.4	57.6
1953-1959	46.2	53.8
1960-1963	48.6	51.3
1964-1971	52.4	47.6

Nota. Tomado de NAFINSA-CEPAL (1971). *La política industrial en el desarrollo económico de México* (pp.124).

Leopoldo Solís argumenta que, en última instancia, el problema económico que yacía tras las considerables tasas de crecimiento, y que se esclareció en 1976, tiene que ver con la diferencia entre el número de objetivos e instrumentos de política planteados desde el inicio del gobierno de Echeverría.

Mientras que en el “desarrollo estabilizador” habían tres objetivos claros, crecimiento económico, estabilidad de precios y estabilidad de la balanza de pagos,

esta última lograda por un tipo de cambio fijo, y tres instrumentos complementarios (nivel de gasto público, control monetario a través del depósito legal en el Banco de México y endeudamiento externo); en el “desarrollo compartido” se agregó un objetivo más, el de la redistribución del ingreso, pero sin añadir un instrumento que la acompañe, que para el caso era una reforma tributaria (Solís, 1980).

Aunque Cárdenas (2015), por otro lado, señala que inclusive con el aumento de los impuestos, provocado por la hipotética reforma tributaria, la crisis de 1976 era inexorable, pues había un problema estructural de fondo que encontraba su origen en la ineficiencia del aparato productivo mexicano.

El gobierno de López Portillo empezó el sexenio con una economía en sinergia depresiva, tal como había acabado el mandato anterior. La actividad industrial cayó 6.7 por ciento, entre agosto-septiembre de 1976 y enero febrero de 1977. Naturalmente, la reducción afectó prácticamente todos los componentes de la demanda agregada, de tal forma que el consumo privado se redujo alrededor de 2 por ciento, lo que significó la primera reducción en términos per cápita en más de veinte años (Cárdenas, 2015).

Sin embargo, a partir del inicio del segundo semestre de este último año, la situación tomó mejores rumbos. Alineado con el programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional, más la devaluación del peso de 1976, el gobierno de Portillo logró reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos en 56.6 por ciento, dando estabilidad a la moneda nacional, además de frenar la fuga de capitales (Cárdenas, 1996).

La mayor recuperación de este gobierno no llegaría si no hasta 1978, cuando se descubrieron enormes yacimientos de petróleo en el sur este del país. Gracias a este hecho, la economía, en palabras de Serra Puche, “inició el último periodo de rápido crecimiento económico que ha registrado la economía, hasta el momento en que se escriben estas líneas [1984]” (Jaime Serra Puche y Pascual García Alba, 1984, págs. 53-55). Entre 1978 y 1981 la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8 por ciento que, en términos fundamentales, estuvo empujada por dos factores específicos.

Por un lado, una gran expansión de la inversión pública en todas las áreas, pero sobre todo en las relacionadas a la explotación de petróleo, mismas que tuvieron un efecto *crowding in* con la inversión privada, que también ejerció un papel importante en este sector. Por otro lado, la mayor disponibilidad de fondos internacionales, fenómeno propio del aumento en las exportaciones del petróleo, facilitaron el acceso a nuevos créditos internacionales, lo que permitió el aumento del gasto público y privado (Cárdenas, 1996).

No obstante, Cárdenas advierte que el aumento de la disponibilidad de recursos provenientes de las exportaciones petroleras, como del aumento del número de créditos, generó un proceso paralelo poco sano para los objetivos de la economía industrial y que, años después, fue el factor que más destacó en la crisis de 1982. Este proceso provocó una sobrevaluación de la moneda que, a pesar de su fijación, aumentó 15.4 por ciento, en términos reales, con relación al tipo de cambio de 1978. La sobrevaluación incitó a los mexicanos a consumir productos y servicios importados, al tiempo que se redujo la competitividad del sector manufacturero y aumentaba el coeficiente de importaciones en la oferta de sus artículos.

En este sentido, Cárdenas (1996) concluye que los ingresos del petróleo y el endeudamiento externo sirvieron para importar bienes que se producían internamente, lo cual afectó directamente a la industrial nacional.

El crecimiento económico que se había dado a partir del auge petrolero y que, según Portillo, iba a ser el pilar del futuro desarrollo del país, tuvo su fin en 1981. A diferencia de lo estimado, el precio internacional del petróleo no siguió creciendo, sino que, por el contrario, se redujo. Las contradicciones que subyacían al crecimiento económico se hicieron más evidentes cuando los recursos transferidos desde el gobierno empezaron a mermar; situación que en parte tuvo su origen en la escasez de divisas en la economía, no solo como resultado de los menores precios del petróleo, sino también, como causa de las dificultades para acceder a nuevos créditos.

Finalmente, en 1982, Jesús Silva Herzog, entonces secretario de Hacienda, anunciaba públicamente la situación crítica en la que se encontraba México y América Latina. La incapacidad de los gobiernos por restablecer las economías de la situación en la que se encontraban, a partir de los instrumentos y políticas hasta entonces conocidas, llevaron a la región a un estado de cosas que luego se conocería como “la crisis de la deuda”. Las consecuencias que trajo consigo fue la reducción del PIB real en -0.5 por ciento con respecto al año anterior, el desempleo pasó en el mismo periodo de 4 a 8 por ciento, y la producción industrial creció a -0.3 por ciento respecto a 1981 (Cárdenas, 1996).

Por su parte, el déficit financiero del sector público llegó a 16.9 por ciento del PIB, más del doble de la cifra de 1980, situación que se aparecía difícil de restablecer a corto plazo por el crecimiento acelerado de la deuda externa que en 1982 había alcanzado los 84 100 millones de dólares, de los cuáles 68.4 por ciento era deuda pública, 21.8 privada y el 9.7 por ciento restante pertenecía a la banca (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988).

En suma, la expansión de los años setenta y principios de los ochenta llevó a las debilidades estructurales a su máxima expresión. La economía había crecido a niveles jamás experimentados en el siglo veinte, la inflación era razonablemente controlada, sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos se habían vuelto crónicos, hasta el punto de salirse de control. A pesar de esto, “la política económica de 1981 no envió ninguna señal de corrección. El gasto público como el tipo de cambio mantuvieron su tendencia de expansión y sobrevaluación, respectivamente, de modo que no se preveía ninguna estrategia de corrección” (Cárdenas, 2015, pág. 640). Ya entrada la crisis, y sin cambios en las principales políticas e instrumentos del gobierno, se abandonó la esperanza en el incremento de los precios del petróleo, para seguir controlando los desequilibrios, sin embargo, eso no sucedió.

## **2.2. Política Fiscal**

A inicios de 1958, el entonces candidato presidencial López Mateos, encargó a Ortiz Mena (director general del Instituto Mexicano del Seguro Social del gobierno de Ruiz Cortines) la redacción del programa de desarrollo para el sexenio entrante. Este

último, político de experiencia, tuvo la sugerencia de que, a diferencia de los anteriores planes de gobierno, que se configuraban a partir de la recopilación de peticiones del conjunto de candidatos presidenciales, se diseñara un programa más sistemático, que surja directamente de la voz de los diferentes segmentos del pueblo mexicano y que, por tanto, permitiera fijar con claridad los objetivos y los instrumentos respectivos. Es así como, el 31 de agosto de 1958, se entregó el documento final *Política Económica Nacional para el periodo de 1958 a 1964*, el cual establecía un programa completo de acción que incluía a todos sectores económicos.

En el texto, además, se reconocía los logros que se habían conseguido años anteriores en materia de económica; sin embargo, también se advertía de las necesidades acumuladas por la sociedad mexicana (mejora del nivel de vida, redistribución equitativa de la riqueza, etc.) y que el gobierno venidero tenía que resolver. Ante ese contexto, los principales objetivos del programa fueron:

1. Elevar el nivel de vida de la población, sobre todo de los campesinos, obreros y ciertos sectores de la clase media.
2. Continuar aumentando el ingreso nacional.
3. Avanzar en el proceso de industrialización dando preferencia a las industrias básicas.
4. Lograr un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales mediante una adecuada coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de crédito. (Mena, 1998, págs. 41-42)

Una de las características del nuevo programa económico, era la relevancia de la política fiscal en el cumplimiento de los objetivos. Con miras en las metas económicas y sociales planteadas, la participación del Estado a través del gasto público era trascendental. A través de *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Ortiz Mena, entonces Secretario de Hacienda, evidencia la importancia que, desde el inicio del sexenio, el entonces el presidente daba al sector fiscal. Pues

menciona que el mismo López Mateos le sugirió que para una mayor coherencia en el diseño de la política financiera y crediticia, los programas de dichas instituciones debían regirse a los planteamientos básicos establecidos por la Secretaría de Hacienda, reconociendo el papel nodal de la política hacendaria en la estructura de su plan económico.

En la década de los setenta, la economía mexicana se encontraba en una etapa de desarrollo que Andrade y Trejo (2014) la denomina como Welfare State, en la cual el Estado deja atrás la política de los equilibrios fiscales (propios del desarrollo estabilizador), para dar paso a políticas económicas de amplia inversión pública. En este sentido, desarrollar una reforma tributaria que contribuya a los intereses del nuevo proyecto de nación, era trascendental.

En 1972, en el gobierno de Echeverría, se diseñó un proyecto de reforma fiscal que constaba de tres ejes fundamentales:

1. La eliminación del anonimato de la riqueza
2. Igualar la tasa de ingresos derivados del capital con la tasa de derivados del trabajo.
3. Aumentar de 35 a 42 por ciento la tasa secundaria de ingresos personales superiores a un millón de pesos (Elizondo, 1999).

Sin embargo, la propuesta fue rechazada por el sector privado con el argumento de que dicha normatividad tenía como fin último llegar a un control cambiario. Además, se estableció la preocupación de los empresarios por la eliminación del anonimato, pues para este sector aquello significaba entregar al gobierno información que un futuro podría ser utilizada de manera perjudicial a un sector empresarial determinado (Elizondo, 1999) .

Ante la negativa del sector privado, el gobierno se vio obligado a cambiar su estrategia de financiamiento. Los mecanismos escogidos estaban relacionados básicamente con el endeudamiento interno y endeudamiento externo. Este último pasó de 4 500 millones de dólares en 1970 a 19 600 en 1976; es decir, en seis años aumentó 4.4 veces (Agustín Andrade y Marina Trejo, 2014). Otro mecanismo fue la

política monetaria que permitió la emisión de nuevo circulante y la ampliación del encaje legal.

Los resultados de esta política de financiamiento se reflejaron en crecimientos de 6.0 por ciento del PIB, 13.3 por ciento de la inversión pública, 5.5 por ciento de la inversión privada, y 7.0 la formación bruta de capital, en el periodo 1972- 1976. Sin embargo, la contraparte de la política se evidenció, sobre todo, en los desequilibrios fiscales (véase Cuadro 5). Por ejemplo, el déficit de la balanza de pagos pasó de 900 millones de dólares en 1971 a 4 400 millones en 1975, mientras el déficit fiscal pasó de representar el 2.5 por ciento en 1971 a 10 por ciento en 1975 (Agustín Andrade y Marina Trejo, 2014). Por su parte, la inflación pasó de una tasa de crecimiento anual promedio de 3.0 por ciento, en el desarrollo estabilizador, a una de 12.8 por ciento promedio anual, en el sexenio de Luis Echeverría.

### **Cuadro 5**

Finanzas del sector público en México (Precios corrientes y como porcentaje del ingreso interno bruto)				
Año	Ingresos corrientes totales	Gastos corrientes	Gastos de inversión	Déficit
1965-1970 <i>promedio</i>	11.3	6.4	6.2	2.6
1971	14.8	11.1	5.9	2.0
1972	15.2	11.5	8.1	4.3
1973	16.5	14.4	8.2	6.2
1974	16.6	14.8	8.2	6.2
1975	19.1	17.2	10.8	8.7
1976	20.3	17.7	10.2	7.4

Nota. Tomado de Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985* (pp. 181). México: Era

Posteriormente, en el gobierno de López Portillo, se estableció, desde un principio, la necesidad de desarrollar una nueva política fiscal que contrastara los altos niveles de precios y sus efectos sobre los contribuyentes. Para ello se propuso:

1. Desarrollar una revisión del esquema impositivo para corregir el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las personas físicas y los efectos de la inflación.
2. La revisión de los impuestos sobre las ganancias del capital, reconociendo su carácter no recurrente y gravando sólo su impacto sobre el ingreso permanente.
3. Era prioridad modernizar el sistema de impuestos indirectos.
4. En 1978 se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año.
5. También se creó la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.
6. Los impuestos al consumo y a la producción son transformados en impuesto ad-Valorem. (Agustín Andrade y Marina Trejo, 2014, pág. 17)

Sin embargo, Andrade y Trejo (2014) advierten que la política tributaria desarrollada en el sexenio de López Portillo poco contribuyó a resolver los problemas del creciente gasto que había asumido el ejecutivo, así como los problemas de inflación. Contrario a los objetivos tributarios, la inversión del sector público no solo siguió desarrollándose a través de la adquisición de nuevos créditos externos, sino que, además, ante el boom petrolero que disfrutó ese gobierno, se creó una falsa expectativa de que los recursos para las inversiones públicas eran ilimitados, de manera que el número de empresas y proyectos estatales que se crearon en ese momento, crecieron como nunca antes.

Una vez establecido un esbozo del desarrollo de la política fiscal, desde 1958 hasta 1981, podemos analizar de forma más simple las políticas e instrumentos que se desplegaron desde la Secretaría en cuestión.

### 2.2.1 Reforma Tributaria Global

Uno de los primeros planteamientos de Ortiz Mena (1998), como secretario de hacienda, fue desarrollar una nueva reforma tributaria que su sustituya a la hasta entonces vigente. Ente los elementos que apoyaban su argumento estaban la necesidad de establecer un régimen fiscal más justo que el anterior; más sencillo en su cumplimiento; que sirva como instrumento para estimular el desarrollo económico; y que se adapte a las realidades nacionales de 1958.

El propósito inicial de la reforma fue cambiar la metodología ineficiente y en casos anacrónica del antiguo sistema. Influenciado por los sistemas tributarios europeos de la época, Mena decidió sustituir el sistema cédular, que se establecía a partir de nueve cédulas y tres tasas complementarias, por un impuesto global al ingreso de las empresas y personas físicas.

Sin embargo, ante una crisis de confianza en 1961, derivada del temor de los inversionistas a que el nuevo gobierno adopte medidas similares a las que se estaban aplicando en Cuba, la reforma fue duramente ataca por diferentes sectores económicos, por lo que se decidió aplazarla hasta nuevo contexto. El trabajo posterior fue un arduo convencimiento de los directivos de Hacienda a los principales grupos empresariales de que “la reforma fiscal no sólo no era de índole socialista, sino que incluso contribuía a evitar éste” (Mena, 1998, pág. 157).

El esfuerzo dio sus frutos un año después en la convención dirigida por Roberto Garza Sada, cabeza del grupo Monterrey, y gente de la Secretaria de Hacienda, en la que se logró convencer a otros 300 empresarios presentes de la importancia de la reforma tributaria.

En 1964, finalmente, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, con un respaldo generalizado de los grupos empresariales. En esta se establecía la definitiva sustitución del sistema de cédulas por un sistema tributario global directo, donde se acordaba una tarifa progresiva para las empresas que alcanzaban una tasa marginal de 42 por ciento para utilidades gravables superiores a 500 000 pesos; mientras que a las personas

físicas se les definió una tarifa progresiva cuya tasa marginal máxima era de 35 por ciento para ingresos superiores a 300 000 pesos (Mena, 1998).

Al mismo tiempo se derogó el gravamen sobre utilidades excedentes, que fue diseñado para el marco de la Segunda Guerra Mundial, pero seguía vigente hasta entonces.

Esta ley, que constituye el paso más importante que se ha dado en materia fiscal en los últimos años, al establecer las bases de un impuesto de tipo personal, abandonando el sistema cedular, traerá aparejados todos los problemas que implica un cambio en los sistemas y en las estructuras fiscales, pero es, sin lugar a dudas, un paso necesario para establecer el tipo de Impuesto sobre la Renta adecuando a nuestro grado de desarrollo económico [...]. (Excélsior, 1964, pág. 1A)

Los resultados de la reforma se reflejaron en indicadores como los ingresos tributarios del gobierno federal que pasaron de representar 6.5 por ciento del PIB en 1959 a 8.2 por ciento en 1970; así mismo, como porcentaje de los ingresos totales del gobierno federal, los ingresos tributarios se elevaron de 87.5 por ciento a 90.3 por ciento para el mismo periodo. Los impuestos directos pasaron de representar 34 por ciento de los ingresos tributarios en 1959 a 43 por ciento en 1970; de estos, el impuesto sobre la renta fue el que más se incrementó, pues pasó del 2.5 a 2.76 por ciento con relación del PIB, en los tres primeros años de aplicada la reforma (Mena, 1998).

Sin embargo, la reforma no estuvo exenta de críticas, las más fuertes llegaron de los sectores que ponían atención particular en los resultados sobre el nivel de vida del pueblo mexicano, antes de lo mostrado en los indicadores económicos. El contenido de la protesta se dirigía al reducido impuesto que se aplicaba a los ingresos del capital y los efectos adversos de ello en la distribución del ingreso. No obstante, Mena (como responsables directos) se refería a esta como una crítica

errada, ya que los instrumentos de la política económica se asignaron de acuerdo a los lineamientos de una política mayor que era la del “desarrollo estabilizador”.

En suma, podemos concluir que la preocupación de Ortiz Mena (1998) con relación a la política fiscal y la economía no estaba, en un primer momento, dirigida a un sector en específico, para nuestro caso de interés, el industrial; por el contrario, tenía presente que antes de dirigir esfuerzos concretos, había que hacer un cambio profundo en las cuestiones básicas en el sistema tributario, desde la metodología en la asignación de tarifas, hasta los montos según convenga al caso.

### 2.2.2 Ley de Fomento de industrias Nuevas y Necesarias de 1955

Como continuación de la *Ley de Industrias de Transformación*, el propósito de este nuevo reglamento fue apoyar a la industria para la integración económica nacional, siempre que el beneficiado cuente con un capital dentro del marco de “necesario” y “nuevo”. El primer concepto hace referencia a aquellas industrias que tenían por objeto elaborar mercancías que se produjeran en cantidades insuficientes dentro del país, de modo que se pueda satisfacer a la demanda desatendida, siempre que el déficit no sea considerable y no se deba a causas transitorias.

La extensión de la franquicia estaba acotada a normas muy restringidas como: empresas que se dediquen a la exportación, prestación de algunos servicios (reparación de embarcaciones, locomotoras, naves aéreas y combate de plagas que afectan a la agricultura o la ganadería) y al ensamble. Después de esta primera clasificación, se establecía un segundo sistema de condicionantes, dependiendo el tipo de industria, ya sea “básica”, “semi básica” o “secundaria”, se determinaba el tiempo de duración de la franquicia (diez, siete y cinco años, respectivamente) (NAFINSA, 1971).

Aunque, también, el programa preveía un margen de prorrogas y renovaciones de las franquicias que duraba un máximo de cinco años, y era aplicables solo para industrias “básicas” o “semi básicas”; es decir, que sean de primera importancia para el desarrollo del país y que no hayan recuperado más del 80 por ciento de la inversión inicial.

Por su parte, como industrias nuevas se entiende a aquellas dedicadas a la fabricación de artículos que no se producían en territorio nacional, siempre que no se trate de bienes sustitutos que ya se hacían internamente. Las condiciones para acceder a la exención eran las mismas que las industrias “necesarias”. De igual forma compartían exigencias suplementarias, donde figuraba la exigencia de que los insumos importados no excedieran el 40 por ciento del costo total de la fabricación y que el “grado de elaboración” en la planta sea como mínimo de 10 por ciento (NAFINSA, 1971).

Aunque, de acuerdo a la clasificación recibida, las industrias “nuevas” o “necesarias” podían gozar de franquicias que comprendían uno o más de los siguientes gravámenes, en proporciones variables:

Impuesto general a la importación e impuestos aduanales aplicables a los insumos, equipos y bienes de capital que requiera la elaboración de artículos objeto de la exención; impuesto del timbre; hasta un 40 por ciento del Impuesto sobre la Renta que carga sobre las utilidades derivadas [...], y el impuesto general a las exportaciones y sus adicionales, cuando se trate de empresas que para operar eficientemente -dado el tamaño del mercado interno- requieren la colocación de parte de su producción en el exterior y alcancen un grado de manufactura nacional no inferior al 60 por ciento del costo directo de fabricación. (NAFINSA, 1971, pág. 106)

La Ley de 1955 incluyó por primera vez lineamientos que tendían a reservar al Estado un papel más decisivo en la orientación de la inversión industrial, y que a la vez evite privilegios excedentes a industrias con márgenes muy altos de utilidad. En este sentido, la política de industrias “nuevas” y “necesarias” marcó un primer momento en el camino hacia una industria más eficiente en relación a los apoyos del gobierno, y a la vez sirvió para discriminar de las mismas franquicias a empresas

cuyas ganancias excedan del costo que tuvo la inversión cuando se inició la producción.

No obstante, Nacional Financiera (1971), advierte que, a pesar del énfasis de la ley en la sustitución de importaciones, su aplicación conllevó contradicciones causadas por la falta de especificaciones en la aplicación de las franquicias, más allá de las distinciones entre industrias “básicas”, “semi básicas” y “secundarias”. Por ejemplo, en el mismo estudio de NAFINSA se mencionan las repercusiones negativas que tuvo la preferencia en la asignación de la franquicia por capitales que producen bienes no desarrollados internamente, sobre todo, en relación a la pérdida de los niveles internos de competitividad y a los impulsos al cambio tecnológico.

También, se hace referencia a otros elementos inherentes a la política que se alzaban como obstáculos para los objetivos de una industria eficiente y especializada. Uno de los criterios más importantes en la elegibilidad de los prospectos a recibir la franquicia era el porcentaje de insumos y mano de obra de origen nacional utilizados en el proceso productivo: no obstante, y a pesar de la decantación por las empresas que más cantidad de estos requisitos contenían, no se tomó en cuenta que las industrias productoras de bienes de capital o intermedios, por su complejidad, tienen un alto componente importado.

En camino análogo, se encuentra el cuestionamiento sobre la prelación a las industrias “básicas” y “semi básicas”, en tanto se refiere al derecho que les otorgaba la ley para extender el tiempo de duración del beneficio, además de la capacidad que poseían para seguir recibiendo la exención al pasar de ser catalogadas industrias “nuevas” a “necesarias”, de modo que hubo empresas que recibieron exenciones del Estado por más de 20 años (NAFINSA, 1971).

Con el tiempo, estas empresas se volvieron dependientes de la ayuda del gobierno e insolventes por cuenta propia, de modo que su ineficiencia se reflejó en los cotos productivos y posteriormente en los niveles de precios, sobre todo de los bienes-salario que eran los que producían estas industrias. Así, no solo se perdía competitividad internacional, sino también, bienestar social de las masas.

Por último, se menciona el carácter ultra proteccionista y anti exportador de Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, pues fue, tal vez, la única

sección (el sector exportador) donde la ley ampliaba y especificaba las condiciones para ser merecedor de los beneficios de las franquicias. Las empresas exportadoras aplicables tenían “estar en operación, el 60 por ciento del costo directo de fabricación ha de ser de origen nacional, debe tener capacidad para competir en los mercados internacionales sin concesiones impositivas, y además presentar cada año la solicitud de franquicia” (NAFINSA, 1971, pág. 103).

El resultado fue un número muy reducido de exportadores acogidos a los beneficios de la ley, a pesar de la importancia que, en teoría, tiene la colocación de manufacturas en el exterior para la fase intensiva de acumulación.

### 2.2.3 Incentivos a la reinversión

Esta política que había entrado en vigor desde el periodo anterior como promotora del ahorro y la formación de capital interno, tiene su correlato en la fase de acumulación intensiva. El principal mecanismo de acción siguió siendo “la exención de impuestos” para permitir la formación de reservas de reinversión, aunque también hubo modificaciones que acopló a la política a las necesidades del desarrollo de la economía mexicana.

En 1962, se dejó de lado la rigidez de los coeficientes de exención fija, dejando la asignación del porcentaje específico, según el caso, en manos de la Secretaria de Hacienda. De igual forma, en 1965 se sustituyó el “impuesto sobre las utilidades distribuibles”, con la intención de que las empresas aumenten el capital de reinversión productiva por un impuesto aplicable exclusivamente a los dividendos que se distribuyeran de hecho .

En los mismos años, surgió una vertiente de la ley original que dirigía los incentivos fiscales a aquellas empresas de acelerada depreciación de sus activos. La reforma señalaba que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público tenía la facultad de asignar ese incentivo a las inversiones en maquinaria y equipo, con disposición a las siguientes bases:

- I) La autorización se hará mediante acuerdos de carácter general, expedidos por dicha dependencia, que señalen las ramas de la producción que podrán

gozar del beneficio, los métodos aplicables, el plazo de su vigencia y los requisitos que deberán reunir los interesados; II) la autorización señalará el porcentaje máximo del valor del activo que podrá depreciarse en forma acelerada y el periodo en el que deba efectuarse la depreciación; [...] IV) las empresas interesadas deberán obtener el “acuerdo concreto” de las autoridades fiscales, para poder aplicar el método de depreciación. (CEPAL, 1971, págs. 129-130)

Sin embargo, en la década de los setenta NAFINSA (1978) ya señalaba que, a pesar de los amplios beneficios que la ley estipulaba para los empresarios a través del sistema de la “depreciación acelerada”, en la práctica fueron muy pocos los casos que se llevaron a cabo. En parte, porque el contenido de la ley careció de una normativa que estipulara su aplicación según el caso específico, además, porque el sistema sólo era aplicable a las inversiones nuevas y, por otra parte, porque se dictaminaba que la diligencia de acuerdos específicos se hiciera de forma directa entre el fisco y cada solicitante; haciendo, por tanto, poco claro el proceso de aplicación y favoreciendo a los pocos capitales que pudieron llegar a un acuerdo con el personal en turno de la Secretaría.

A pesar de que uno de los objetivos de la ley era promover la tecnificación de los procesos productivos, los resultados de la política tuvieron muy poca incidencia en la FBK del sector industrial. Entre las causas se encontró que la existencia de capacidad ociosa en varias ramas manufactureras y la protección excesiva que recibían otras, limitaron las presiones sobre la renovación de equipos; es decir, la tasa de obsolescencia tecnológica de la industria mexicana era bastante menor a la de otras economías como las europeas, más abiertas y competitivas.

Algunos empresarios (sobre todo aquellos que generaban altas utilidades y que no tenían límites al acceso del crédito) vieron que, posiblemente, había más beneficios al “deducir de las ganancias gravables los cargos por depreciación durante periodos más prolongados” (NAFINSA, 1971, pág. 131).

En cuestión a la ley original, Kobleck (1963) señala que la exención de impuestos pudo haber ayudado al ahorro del sector empresarial y a intensificar la reinversión productiva de las utilidades, no obstante, al no haber existido control alguno sobre el uso de los fondos, también se pudo haber hecho mal uso de aquella franquicia, especialmente por aquellos que solo aprovecharon la oportunidad para eludir el impuesto personal y mejorar de forma rentista la situación económica de sus empresas.

Además, señala que, al ser relativamente pequeños los gravámenes a los ingresos de capital y de los derivados de dividendos distribuidos, las exenciones fiscales del programa tendieron a acentuar el carácter regresivo del sistema tributario y a aumentar el coeficiente global del consumo, dada la menor propensión al ahorro que tiene el sector privado en comparación con el sector público (Kolbeck, 1963).

### **2.3. Política arancelaria**

A pesar de haber descrito que, en el periodo anterior, la política arancelaria había jugado un papel poco relevante como instrumento de protección a la producción interna, sobre todo si se comparaba con otros países de la región; también describimos que, a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, aunado a la devaluación de 1954, los instrumentos cuantitativos del arancel se convirtieron en el principal mecanismo de protección. Esto último se refleja en el comportamiento predominante del “sistema de licencias” en el control de importaciones, así como en los “controles a las importaciones del sector público” y los “programas de fabricación”, que a continuación analizaremos.

#### **2.3.1 Controles a las importaciones del sector público**

Las importaciones de mercancías de uso corriente o bienes de inversión es un derecho del que ha hecho uso el Gobierno Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mexicana, a lo largo de la historia moderna. A partir de la década de los treinta del siglo pasado, los

organismos encargados del control de estas compras fueron la Secretaría de Hacienda, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; sin embargo, contrario al minucioso control que en apariencia representaban las tres entidades en conjunto, las libertades de las que gozaba el aparato gubernamental para importar eran amplias. Por ejemplo, del volumen total de importaciones del país, a mediados de los años cincuenta, las del sector público llegaron a representar el 20 por ciento (CEPAL, 1971).

De esta manera, en 1959 se creó el Comité de Importaciones del Sector Público con la intención de regular las solicitudes de compra de artículos extranjeros por parte del gobierno y los organismos paraestatales; protegiendo, paralelamente, la salida indiscriminada de divisas, a la vez, que, se trasladaba ese poder de compra a las empresas nacionales no gubernamentales.

En el desempeño de sus funciones, el Comité estudiaba las solicitudes de importación investigando las condiciones del mercado interno, la idoneidad de los abastecimientos del país y las condiciones de compra. A este último respecto, se han fijado como norma las licitaciones entre proveedores, señalándose preferencia al productor nacional cuando sus cotizaciones no exceden del 15 por ciento sobre las de proveedores extranjeros. Se examinan asimismo las condiciones de crédito de los proveedores del exterior o de los organismos internacionales con el criterio de reducir el máximo las operaciones que, por razones de financiamiento, puedan desplazar a los abastecedores del país. (NAFINSA, 1971, pág. 89)

En los casos descritos, el Comité estaba facultado para gestionar ante las instituciones financieras nacionales de crédito el otorgamiento de financiamiento con lineamientos parecidos a los existentes en el exterior.

Son pocos los registros que se tiene de los resultados concretos de esta política, sin embargo, NAFINSA (1971) recalca que la creación del Comité ayudó a mejorar los sistemas de compras del sector público, como también favoreció la producción interna y evitó perjuicios a solicitantes al impedirles adquirir bienes con especificaciones o a precios exagerados. Es importante aclarar que la intervención del Comité no significó una reducción de las importaciones hechas desde el sector público, si un proceso de discriminación de estas compras.

Es así como para 1959 las compras del exterior autorizadas por el Comité fueron de un valor de 1 990 millones de pesos, mientras que para 1968 el monto había alcanzado 7 000 millones, reflejando el aumento paralelo de la participación del Comité a la vez que crecían las importaciones del sector público. Sin embargo, para el conjunto del periodo, las compras autorizadas fueron igual 50 000 millones de pesos, de las cuales 90 por ciento correspondieron a bienes de producción, logrando desplazar importaciones de bienes de consumo por artículos de carácter esencial y otros con mayor incidencia tecnológica, necesarios para la etapa de acumulación intensiva de capital (NAFINSA, 1971).

No obstante, y al igual que otras políticas analizadas, el resultado distó de los planteamientos o proyecciones que se pretendía lograr con esta. En términos de sustituir importaciones, a lo largo de la década de los sesenta, las compras del exterior por parte del gobierno pasaron de 13 a 22 por ciento, reflejando un comportamiento contrario a las necesidades del proceso sustitutivo de importaciones, mientras que en la década de los setenta el valor de las importaciones pasó de 2 460.7 a 18 486.2 millones de dólares (véase Cuadro 6).

Sin embargo, Altamirano Calderón señala que estas cifras podrían ser aún peores si se toma en cuenta que entre las autorizaciones y las importaciones reales del sector público la diferencia oscila entre el 24 y el 31 por ciento (Calderón, 1969).

Asimismo, la participación del Comité como regulador de importaciones por existir abastecimientos internos, apenas representó el 2 por ciento del total, en la década de los sesenta. Aunque a beneficio del Comité, se puede decir que más del 70 por ciento de las autorizaciones concedidas al sector público, fueron dirigidas a

dependencias que en su momento emprendieron los programas más grandes de inversión dirigidos a expandir la oferta de bienes y servicios básicos; claro, sin por eso justificar la poca sustitución de importaciones de bienes necesarios para proyectos esenciales (NAFINSA, 1971).

### **Cuadro 6**

Balanza Comercial de México, 1970-1982  
(En millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones
1970	1 373.0	2 460.7
1975	3 062.4	6 582.3
1976	3 665.5	6 190.4
1977	4 649.8	5 569.8
1978	6 063.1	7 713.9
1979	8 913.3	11 497.4
1980	15 307.4	18 486.2
1981	19 419.6	25 053.5
1982	21 006.2	15 041.3

Nota. Tomado de Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985* (pp. 187). México: Era

### 2.3.2 Los programas de fabricación

Siguiendo por el camino de los controles cuantitativos, “los programas de fabricación” fue una política creada en 1965 con el propósito de inducir a los productores nacionales e importadores a sustituir compras en el exterior; sobre todo, aquellas ligadas al sector productivo, como insumos de producción y, partes y piezas para maquinarias necesitadas de reparación. El desplazamiento de las importaciones se realizaba a través de convenios a nivel de empresas, y de productos que obligaban a los suscriptores del proyecto a elaborar determinados bienes (a partir de una calendarización preestablecida), a cambio de cuotas de importación descendentes y determinadas exenciones fiscales.

Para el momento de su aparición fue una política innovadora, ya que no había existido hasta entonces proyecto alguno encaminado específicamente a la

sustitución de insumos importados. Los únicos antecedentes similares se ubican en programas que se dirigieron a la integración de la industria automotriz y aquellos que tienen relación con la industria petroquímica, básica y ligera .

Las condiciones generales para las empresas que se interesaban en “los programas de fabricación” eran: adaptarse a las exigencias de cantidad, calidad, precio y plazos de entrega de los productos. No obstante, si era una empresa que previo al interés en la política ya cumplía con los ordenamientos básicos, también podía suscribirse a esta siempre que se comprometiera a disminuir la composición de importación en sus bienes producidos, de manera que aumentara el grado de integración de sus procesos.

El principal mecanismo de incentivo a las empresas acogidas a este programa se desarrolló a través de la extensión de licencias para la importación de insumos o de bienes necesarios para el desarrollo eficiente de sus actividades productivas, y exenciones arancelarias; es decir, se les garantizaba la exclusividad del mercado interno en algunos casos, incluso antes de empezar a producir. Un beneficio adicional que tenía esta política sobre otras (la de fomento de industrias nuevas y necesarias, por ejemplo), era que permitía establecer precios en el mercado interno superiores a los del exterior.

El número de programas efectivos fue de 32 para 1965, mientras que para 1970 ya habían llegado a poco más de 750. Las industrias que más participaron del beneficio de esta política fueron la “automotriz , la de motores de combustión interna, partes y refacciones automotrices, tractores, bicicletas y motocicletas, equipo para la construcción, herramientas, compresores y bombas, tubería, equipos para radio y comunicación, implementos agrícolas, cadenas de uso industrial, química y petroquímica, equipo y accesorios eléctricos, máquinas y equipo de oficina” (NAFINSA, 1971, págs. 92-93).

Es poca la información resultante de esta política, sin embargo, NAFINSA (1971) advierte del carácter mixto de la estrategia. Por un lado, fue positiva en cuanto respondió, como fue en la mayoría de los casos, a exigencias de integración vertical de alta prioridad. Por otro lado, se menciona que “los programas de fabricación”, habían generado, en varios pasajes, bienes de producción a escalas

inapropiadas, así como instalaciones que encarecían los procesos productivos. Como ejemplos está la industria automotriz y de equipos eléctricos, que, por incorporar nuevos componentes o insumos nacionales, sufrió el aumento de los costos.

En economías de dimensiones relativamente reducidas, con un mercado estrecho (como la entonces economía mexicana), la política de competencia no siempre es la más adecuada para objetivos de productividad, ya que para una producción eficiente y a escala se necesita de amplios mercados.

En suma, los “programas de fabricación” parecen haber llenado una laguna importante dentro del espectro de instrumentos con los que disponía el Estado para fomentar la industria y la canalización de inversiones. De hecho, menciona que en los ramos industriales donde la elevación de los costos no fue consecuencia inherente del programa, este se convirtió en mecanismo de primera importancia para consolidar la estructura manufacturera, a la vez que eliminaba sinergias que obstaculizaban la integración de los procesos industriales.

## **2.4. Política Monetaria**

En el periodo de 1955 a 1971 se identifican dos periodos diferenciados por la política monetaria y los puntos de inflexión del medio circulante. El primer periodo que va de 1955 a 1964, la oferta monetaria crece a una tasa promedio anual de 12.2 por ciento, y el segundo que ocurre de 1965 a 1971, crece a 9.7 por ciento. En el primer periodo la política monetaria se caracterizó por tener características expansionistas, que, aunado a la subvaluación del peso, incrementó consistentemente la oferta monetaria con una inflación mayor a la de Estado Unidos, 4.0 por ciento contra 0.6 por ciento (BANXICO, 1973).

De igual forma, en estos años, y a pesar de la alternancia de la balanza de pagos entre déficits y superávits, las reservas monetarias llegaron a 596.1 millones en 1964, 18.6 por ciento superiores a las alcanzadas en 1956.

Dentro del primero periodo, podemos distinguir dos etapas. La primera que comprende los años de 1958 a 1961, y la segunda que transcurre de 1962 a 1964.

Según BANXICO (1973), el comportamiento de la economía mexicana en esta primera etapa está influido directamente por los cortos ciclos económicos de la economía de Estados Unidos, y por la relación política de México con este último.

A pesar de que 1959 fue un año relativamente positivo en el ámbito de la economía interna, las tensiones entre Estados Unidos y México, por la postura de este último ante la situación sucedida en Cuba, le alejaron momentáneamente de las sinergias positivas que el comercio externo brindaba en ese momento; reduciendo, así, los rendimientos generales de la economía mexicana que se reflejó en un crecimiento del PIB de 3 por ciento en ese año.

EL siguiente año la economía mexicana creció 8.1 por ciento, no obstante, se debió a un efecto compensatorio de las exportaciones restringidas un año antes. Solo el sector externo mostró dinamismo en 1960, el resto de la economía sintió los efectos del periodo recesivo por el que atravesaba la economía estadounidense (Andrade, 2020). Finalmente, la recesión mundial de 1961 ocasionó una fuerte salida de divisas que requirió del apoyo del Banco de México para que la banca privada no redujera sus créditos, y exacerbara, así, el ciclo económico.

Por su parte, la segunda etapa se caracterizó por una economía interna en sintonía con la prosperidad mundial de esos años. Ante el aumento de la demanda por bienes y servicios mexicanos, las reservas internacionales del Banco de México aumentaron significativamente. En 1962, aun con los efectos de la recesión de Estados Unidos, aunado a la crisis de confianza generado por el conflicto caribeño, las reservas de divisas crecieron en proporción menor a los dos años siguientes que, en el trienio, aumentaron 36 por ciento (BANXICO, 1973).

En 1963 el contexto de incertidumbre fue superado, de modo que hubo una gran repatriación de capitales, a la vez que aumentó significativamente la inversión extranjera y, “por primera vez en muchas décadas, se pudo colocar una emisión de bonos del Gobierno Federal en los mercados mundiales” (BANXICO, 1973, pág. 111).

Ante el marco económico mundial de bonanza, aunado a un crecimiento de la inversión pública y privada, el año siguiente el PIB creció a una tasa extraordinaria

de 11.7 por ciento en términos reales, que se reflejó en el aumento de 5.6 por ciento del volumen de las reservas internacionales.

El segundo periodo que transcurre de 1965 a 1971, tuvo una tasa de crecimiento menor de la oferta monetaria con relación al periodo anterior, y de mayor estabilidad de precios; comprendido en términos de actividad económica mundial, se divide en dos etapas: 1965-1969, años de crecimiento económico con estabilidad en variables macroeconómicas, y 1970-1971, años de recesión y de crisis monetaria internacional (BANXICO, 1973).

La primera etapa, que coincide con el inicio del sexenio de Díaz Ordaz, se caracterizó por el fortalecimiento de la estabilidad monetaria y de las reservas en divisas del país; siendo el comportamiento de la economía, reflejada en la solidez de estas variables económicas, lo que llevó a que se denominara a este periodo como “desarrollo estabilizador”.

Entre las causas principales que explican este fortalecimiento se encuentra que los déficits presupuestales fueron moderados y pudieron ser financiados en un marco de fácil accesibilidad al crédito externo, y una mayor captación de ahorros internos. BANXICO (1973) explica que estos dos últimos hechos permitieron reducir la presión que ejercía el déficit del sector público sobre el financiamiento primario del Banco de México, lo que se tradujo en un mayor control sobre el crédito y la liquidez, y un comportamiento equilibrado entre los altos niveles de crecimiento y la estabilidad interna y externa del peso.

En esta primera etapa el PIB creció a una tasa promedio anual de 6.3 por ciento, el medio circulante se elevó en 9.3 por ciento y los precios se redujeron en comparación al periodo anterior, hasta llegar a 2.9 por ciento, cifra que se asimilaba más al índice de precios de Estados Unidos (Andrade, 2020).

Banxico señala que, en gran medida, el factor que determinó el equilibrio entre el alto crecimiento económico y la estabilidad de las variables macroeconómicas se encuentra en un elevado gasto público financiado por mayores recaudaciones fiscales (en parte como resultado del cambio del sistema cedular del impuesto, por el impuesto global de la renta sobre personas físicas y

morales), y no a través del aumento del déficit fiscal que conlleva efectos negativos sobre los precios.

La segunda etapa del segundo periodo, por su parte, estuvo determinada por los efectos de la recesión mundial, iniciada en el último trimestre de 1969, y el desequilibrio del sistema monetario internacional de Bretton Woods en agosto de 1971; ambos factores influyeron de tal manera que este último año el PIB apenas creció 3.4 por ciento, en términos reales (Andrade, 2020).

Con relación a la economía real, BANXICO (1973) advierte que, a diferencia otros cierres de sexenio, Ordaz no siguió la tradición de incrementar fuertemente el gasto de gobierno como bálsamo para la desaceleración económica que normalmente ocurría en los cambios de gobierno, lo que devino en presiones recesivas internas y exacerbadas, además, por el retraso en el inicio de obras públicas por el entonces gobierno entrante.

Ante esta situación el Banco de México tomó medidas de recuperación económica en dos sentidos: mejorando las condiciones materiales de la sociedad y de la economía real, a través de la construcción de casas para familias de bajos ingresos y utilizando fondos excedentes que tenía el sistema bancario depositado en el Banco Central; y a través de la restauración del sector financiero con un diferencial positivo de la tasa de interés mexicana, lo que se tradujo en un pronunciado aumento de las reservas internacionales, pasando de 718.0 millones en 1969 a 1 020 millones en 1971 (BANXICO, 1973).

En este ámbito de recesión mundial, "tuvo lugar el desquiciamiento del sistema monetario de Bretton Woods, que había regido el orden financiero mundial desde 1946" (Olmedo, 1985, págs. 321-324). La recesión de Estado Unidos y los crecientes superávit de Japón y Alemania, aceleraron la desconfianza en el dólar al punto de declarar su inconvertibilidad. Sin embargo, dado que cuatro quintas partes del comercio de México estaban ligados con Estados Unidos, el primero de estos decidió mantener invariable el tipo de cambio con respecto al dólar (respuesta monetaria diferente a la de otros países con monedas más fuertes que, tras la crisis del dólar, pusieron a flotar sus monedas respecto al dólar), y "de continuar la política de absoluta convertibilidad y transferibilidad del peso" (BANXICO, 1973, pág. 120).

La decisión tomada por México le sirvió para que sus productos se volvieran más competitivos frente a los de los países que modificaron su tipo de cambio; situación que le permitió una pronta recuperación económica, tras el aumento de las exportaciones manufactureras.

Los años que van de 1972 a 1975 se caracterizaron por una política de constante expansión, aunque enmarcada en una crisis internacional. El principal instrumento ocupado para el expansionismo económico fue el gasto de gobierno que, a diferencia del periodo anterior, no fue solventado vía aumento de los impuestos recaudados, sino, por déficits extraídos de los recursos primarios del Banco de México y del exterior.

Ante al aumento implícito de la base monetaria, las autoridades monetarias aplicaron paralelamente políticas compensatorias que previeran un aumento de los niveles de inflación, las principales se hicieron a través del aumento en el depósito obligatorio del encaje legal y el establecimiento de convenios con la banca “con el propósito de disminuir la capacidad de expansión secundaria de crédito que el sistema financiero podía hacer con la nueva liquidez” (BANXICO, 1973, pág. 121).

En este periodo el aumento anual promedio de la oferta monetaria fue de 20.8 por ciento y 14.6% por ciento, en el nivel de precios; el déficit de la balanza de pagos pasó de representar el 1.8 por ciento del PIB, que fue el promedio de los diecisiete años previos, a 4.8 por ciento del PIB en 1975. Por su parte el producto interno bruto, mantuvo el crecimiento en 6.3 por ciento promedio anual, aunque con claros signos de deterioro para 1974 (BANXICO, 1973).

## **2.5. Política Industrial**

En “*Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones*” Boltvinik y Hernández Laos (1981) señalan que desde inicios de la década de los setenta se inició un proceso con claras intenciones de reemplazar el modelo de desarrollo hasta entonces aplicado (industrialización por sustitución de importaciones) por un modelo donde el factor dinámico de la economía fuera la exportación de manufacturas.

Según los autores, la necesidad de un nuevo plan de desarrollo se explicaba por los límites que presentaba la sustitución de importaciones como paradigma de industrialización, sobre todo en las fases de sustitución de bienes intermedios y de capital.

René Villareal (1976), por ejemplo, señalaba, entonces, que el apuro por transitar hacia un modelo basado en la sustitución de exportaciones tenía sus argumentos en que continuar y profundizar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, como motores de la industrialización, no corregiría el desequilibrio externo en el corto y mediano plazo. Por el contrario, señala que la profundización de la sustitución de importaciones de bienes de capital podría significar un freno a las exportaciones actuales (refiriéndose a las de inicios de los setenta), como a las potenciales.

El mismo autor señala que tal freno a las exportaciones no sucedería si se continuaba con la sustitución de importaciones de bienes de consumo, ya que su capacidad de impacto en la economía no es igual a la de los bienes de capital. La sustitución de estos últimos de no realizarse en un marco de eficiencia (precios y calidad) haría ineficiente no solo su sector, sino el del resto de la economía que utiliza estos bienes de manera importante en su desarrollo.

[...] promover las industrias “nacientes” de bienes de capital con costos crecientes y baja calidad implicaría establecer una protección excesiva y general al resto de la economía, orientándola necesariamente hacia el mercado interno y frenando las posibilidades de exportación. [...] Además, no sólo significaría avanzar en la etapa de costos crecientes del proceso, sino que las posibilidades de hacerlo están de antemano limitadas por el tamaño del mercado interno y la tecnología que se requiere en esta fase. (Villareal, 1976, pág. 205)

El autor concluye que la sustitución de bienes de capital debe estimularse como una estrategia secundaria de industrialización en el marco de una política de especialización industrial y orientación a la exportación.

Estas advertencias que entonces se realizaron desde el sector académico, fueron atendidas por los diseñadores de las políticas económicas de esa época. Es así como a inicios de la década de los setenta, el gobierno de México emprendió una serie de programas para fomentar la exportación de manufacturas. Entre algunos de ellos destaca la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que se encargaba de coordinar las principales actividades promocionales y agilizar la política en este campo; además, el desarrollo de varios instrumentos dirigidos a la exportación de manufacturas, que incluyeron incentivos fiscales, subsidios, aranceles, permisos de importación temporal, facilidades fronterizas y asistencia financiera (NAFINSA, 1971).

No obstante, Boltvinik y Hernández Laos (1981) advierten que los resultados obtenidos a partir de estas políticas de promoción a las exportaciones fueron modestos. De acuerdo a datos de los mismos autores (1981), el coeficiente de exportación de manufactura pasó de 2.4 por ciento en 1970 al 4.3 por ciento en 1974, y descendió al 3.4 por ciento en 1977. El mayor dinamismo se registró en las exportaciones de bienes de consumo duraderos y de capital, donde la tasa de crecimiento de los primeros pasó de 1.6 por ciento en 1970 a 4.8 por ciento en 1974, y de 3.3 por ciento a 9.0 por ciento para los segundos en el mismo periodo.

## **2.6. Conclusión del periodo 1958-1982**

Como pudimos observar en el recorrido realizado a través de este periodo, la economía mexicana gozó de niveles de crecimiento muy altos y sostenidos que ni las economías desarrolladas lograron alcanzar en el mismo tiempo. Sin embargo, sabemos que, a partir de lo ya descrito, el crecimiento de las variables macroeconómicas como la progresiva modernización de la matriz productiva, estuvieron acompañadas de tensiones estructurales como de política económica,

que llevaron al país a cursar por varias crisis a lo largo de la década de los setenta y finalmente la insolvencia financiera de 1982.

Al igual que en el periodo anterior, las altas tasa de crecimiento económico, así como de la FBK y los acervos de capital no reflejaban un comportamiento similar en su contraparte que es la productividad. La productividad total de la fase intensiva de acumulación creció a una tasa de 3.5 por ciento, mientras que la del sector industrial creció a una tasa de 3.0 por ciento (Andrade, 2020). Esto nos habla de la incompatibilidad que existió entre los niveles de crecimiento de la economía, que rondaron el 9.0 por ciento, y el crecimiento de la productividad en apenas una tercera parte.

No obstante, los niveles de rentabilidad en lugar de estar en sintonía con los rendimientos que arrojaba su variable explicativa, que es la productividad, reflejaban tasas muy superiores, inclusive para hipotéticos niveles de mayor productividad. Por ejemplo, Andrade (2020) señala que, si se pone en contraste los excedentes de explotación contra los acervos brutos de capital como reflejo del comportamiento de la productividad, esta relación arroja una tasa de 11.2 por ciento en promedio anual para este periodo, mientras la tasa interna de retorno lo hacía a una tasa promedio de 37 por ciento, para el mismo periodo.

Entonces ¿Cómo se explica los altos niveles de rentabilidad del capital en este periodo? Son varios los factores que intervienen. Por un lado, tenemos las políticas de industrialización que el Estado desarrolló para el crecimiento de la economía, como son las políticas de protección arancelaria y no arancelaria. Entre ellas destacan la sobrevaluación del tipo de cambio, que permitió la importación de los instrumentos y maquinarias necesarias para la sustitución de bienes de capital a precios más accesibles; la reducción sistemática de los salarios; y la participación progresiva del Estado en actividades productivas a través del financiamiento de la banca de desarrollo, y el gasto público que pasó a representar el 45 por ciento de la inversión total en el denominado periodo populista.

Por otro lado, tenemos instrumentos que impulsaron el desarrollo industrial como son las políticas tributarias, que van desde la exención de impuestos a las

industrias nuevas y necesarias hasta la paralización de reforma fiscales por presiones ejercidas desde el sector empresarial. Aunado a esto, encontramos la política de precios de los bienes suministrados por el sector público, que se tradujo en subsidios que redujeron los costos de producción. Andrade (2020) añade el carácter monopólico que tuvo el desarrollo de la industria mexicana, así como las implicaciones de este reflejadas en la fijación de precios y la formación de un mercado interno cautivo.

En suma, podemos observar que la rentabilidad, como elemento principal en la determinación de los procesos de acumulación de capital, no sólo era extraída a partir de su estructura productiva, sino, y en su mayoría, mediante toda la serie de mecanismos económicos y extraeconómicos que mencionamos. Además, que hicieron de la industrialización un proceso no sano, e incapaz de auto sustentarse sin la intermediación del Estado mexicano.

No obstante, este modelo de desarrollo propulsado por medio de la elevada intervención y protección estatal aparecía inviable en el mediano plazo, ya que la mayoría de la participación gubernamental se realizaba a través del endeudamiento externo, el encaje legal, y otros mecanismos que le permitieron al Estado financiar el gasto público. Estos mecanismos de financiamiento tendieron a desgastarse y encontraron sus límites en 1980. La deuda externa, por ejemplo, pasó de 850 millones de dólares en 1960 a 83 000 millones en 1982 (Andrade, 2020).

El nivel de deuda que había acumulado el Estado mexicano hasta 1982, significó un gran obstáculo para seguir teniendo acceso fácil al crédito externo; de igual forma, la baja de los precios del petróleo se tradujo en otra merma para el presupuesto del gobierno. Ante la incapacidad de mantener su financiamiento, el Estado mexicano entró en una profunda crisis fiscal que le hizo redefinir su perfil en el proceso de acumulación del capital, reduciendo de manera considerable su participación, y con esto sus inversiones productivas.

## **Capítulo III**

### **3. Análisis de la política económica en el proceso de acumulación de capital en México, 1940-1982.**

#### **3.1. Análisis de la Política Económica en la etapa de Acumulación Extensiva**

A lo largo del desarrollo del capitalismo mundial se ha podido observar que no hay uno o un determinado número de elementos que definan el camino de un patrón de acumulación. Si observamos el desarrollo del capitalismo en Inglaterra, por ejemplo, podemos encontrar, en lo que a nuestro análisis corresponde a la fase extensiva, que uno de los motores más dinámicos de ese patrón de acumulación fue la cooptación de mercados en ultramar; si retrocedemos aún más podríamos añadir la transferencia de recursos naturales (sobre todo minerales) desde el continente americano, que fueron incorporados a sus procesos productivos a muy bajos costos. En este sentido, podríamos analizar los elementos dinámicos específicos que permitieron el desarrollo de cada uno de los países capitalistas y dar cuenta que, en los distintos casos, estos fueron diferentes.

Por otro lado, sin embargo, también se observa históricamente que, independientemente del patrón de acumulación, hay un elemento dinámico constante en los inicios de todo capitalismo: la proletarización del trabajo. Evidentemente, en la fase extensiva de acumulación en México, este también fue un elemento trascendental en el establecimiento de las relaciones de producción capitalista; no obstante, al igual que en Inglaterra, existieron factores particulares que contribuyeron al fortalecimiento de este proceso de acumulación. Para el caso mexicano, algunos de los elementos que más destacaron fueron los bajos salarios y la alta proporción de bienes e insumos satisfechos internamente y a bajo costo (Rivera, 1986).

Por tanto, si juntamos los momentos de la acumulación del capital, descritos por Valenzuela (1990), con los elementos dinamizantes de este periodo, podemos decir que estos últimos fungían como catalizadores para que la producción de

plusvalía y la acumulación se lleven a cabo de manera menos compleja, sobre todo teniendo en cuenta lo difícil que debió ser revalorizar un capital en medio de una economía mayoritariamente precapitalista.

Entonces, ¿Cuáles son los factores de producción, como los bienes a producir, que tenían por cometido impulsar los motores de la acumulación extensiva (proletarización del campesino, bajos salarios, e insumos baratos proporcionados por la economía local)?

Por la fase del capitalismo en cuestión, donde existe un proceso de supresión de los modos de producción artesanal y de autoconsumo, los factores productivos necesarios (entendiéndose instrumentos y mano de obra) para satisfacer las necesidades de la entonces minoritaria población asalariada, eran de un escaso desarrollo técnico y tecnológico, a excepción de una o dos ramas que estaban más avanzadas como fue la industria siderúrgica. Esto quiere decir que la economía mexicana, de esos años, era un conjunto de pequeñas empresas artesanales, fábricas de cooperación simple o manufacturera, y algunas unidades de producción que operaban bajo la mecanización y división más amplia del trabajo (Rivera, 1986).

Durante esta fase predominó lo que Marx caracterizaba como “subordinación formal del trabajo al capital”. En las condiciones concretas de la acumulación de capital en México, ello significaba que el dominio del capital sobre la producción social no había llegado aún a un nivel suficientemente grande como para desencadenar un cambio global en el régimen de producción, pues los sistemas manuales e individuales de producción seguían prevaleciendo socialmente. (Rivera, 1986, págs. 21- 22)

Todo lo anterior determinó que el proceso de acumulación de capital (industrialización), en esta fase, girase en torno a un conjunto de bienes de fabricación sencilla, orientados, en su mayoría, a conformar la canasta salarial básica (textiles, alimentos, implementos para la vivienda, etcétera).

Como observamos en el primer capítulo, la participación del Estado estuvo dirigida por dos vertientes: el gasto público y la política económica. En el caso de la primera, el objetivo era dirigir recursos para la creación de una infraestructura básica (sobre todo en comunicaciones y trasportes) que permita el desarrollo de las unidades productivas de capital industrial que entonces proliferaban. En el segundo caso, la política económica significó, sobre todo, un apoyo específico hacia el sector secundario por medio de una política proteccionista donde sobresalían la política fiscal y arancelaria, y una serie de instrumentos que protegían a la industria nacional.

Más allá de los cortes moralistas del desarrollo industrial de este periodo que, como mencionamos en el capítulo uno, se caracterizó por el carácter heterogéneo en los diferentes ámbitos sociales, desde la brecha entre pequeños y grandes productores, hasta la concentración del mayor porcentaje del ingreso total en manos de la clase capitalista, en detrimento del asalariado; podemos decir que la participación del Estado, analizada solo desde el punto de vista de las necesidades de la acumulación capitalista, fue positiva. Pues fue por intermediación del Estado, a través de una amplia política proteccionista-industrializadora (ISI), que se pudo crear una matriz productiva acorde a las necesidades de los nuevos capitales industriales; además de priorizar el apoyo hacia las pequeñas y medianas empresas, situación que se reflejó en niveles importantes de rentabilidad del sector industrial en general. Esto último devino en una economía con la capacidad de autofinanciarse en un 75 por ciento, según Andrade (2020); es decir, a diferencia del periodo intensivo, como veremos posteriormente, los procesos de reproducción del capital industrial mexicano provenían, en su mayoría, de valores propios, y en muy poca cantidad por medio de empréstitos extranjeros.

### **3.2. Análisis de la Política Económica en la etapa de Acumulación Intensiva**

Antes de empezar a analizar la fase intensiva de capital es importante aclarar cuáles son los elementos que suscitan el cambio de un patrón de acumulación a otro, como es el caso. De manera general se puede decir que dicha transición sucede debido

a que los factores que dinamizaban un proceso de acumulación dejan de tener la influencia que en su momento lo hicieron, situación, que, en última instancia, se refleja en la caída de la tasa de ganancia (véase Cuadro 7).

### **Cuadro 7**

Estimación de la tendencia de la tasa de ganancia industrial en México

Año	Tasa de ganancia
1950	16.4
1952	16.7
1955	13.8
1958	10.6
1960	11.4
1963	13.0
1964	13.0
1965	12.1
1966	12.2
1967	13.0
1968	12.0
1969	11.7
1970	11.2
1971	10.7
1972	10.3
1973	9.8
1974	9.4
1975	9.0
1976	8.6

Nota. Marx mide la rentabilidad del capital por la relación entre la plusvalía y el capital total adelantado (o desembolsado) por los capitalistas. Un indicador aproximado de esta relación, según Rivera (1986), es el cociente entre los que se denomina en la contabilidad del ingreso nacional, “excedentes de explotación u operación” y los acervos de capital fijo. Fuente: Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985* (pp. 177). México: Era

Los motores del periodo extensivo de acumulación como los bajos salarios decrecieron un 20 por ciento entre 1940 y 1950; los requerimientos de la industria se satisfacían con materias primas de origen nacional, abastecidos a precios competitivos gracias al auge agrícola que el país vivía en esos años, y la creciente masa de campesinos que se incorporaban al mercado de trabajo. Todos estos elementos en su conjunto significaron una fuente de valorización ampliamente

aprovechada por el capital, además que tuvo fuertes incidencias sobre “la extensión de las relaciones capitalistas de producción: una elevada tasa de ahorro y acumulación de capital, y una ampliación numérica de la burguesía como clase, debido a que nuevos individuos se convirtieron en capitalistas” (Rivera, 1986, pág. 22).

Estas condiciones descritas que fungieron como sostén de la fase de crecimiento extensivo, perdieron fuerza en la última parte de la década de los cincuenta. En el transcurso de esta última década la producción mercantil del campo se había reducido más bien a bolsones y ya no representaba una fuerza importante para la expansión de la producción mercantil. Al mismo tiempo se habían agotado las posibilidades de industrialización por medio de la sustitución “fácil” de importaciones. Rivera y Sánchez (1980) añade que, debido al aumento de la composición orgánica de capital, fenómeno propio del desarrollo del capitalismo industrial, la tasa de ganancia se había reducido significativamente.

A lo mencionado, se suman otros factores exógenos como un contexto mundial de crecimiento económico acelerado, que significó transferencia de tecnología e inversiones (directas e indirectas) a las zonas periféricas del capitalismo, y un fortalecimiento del papel del Estado mexicano que, en conjunto, despejaron parcialmente el camino hacia la fase intensiva de acumulación.

### **3.2.1 Década de los sesenta**

En la nueva fase, que se inició en la década de los sesenta, el motor de la acumulación “pasó a depender del abatimiento de los costos de reproducción del capital, tanto de los medios de producción como de los medios de vida” (Rivera, 1986, pág. 23). A su vez, el desarrollo progresivo de las relaciones capitalistas de producción devino en un cambio del régimen de producción de los años siguientes. Es decir, la producción de base manual, semi artesanal y de pequeña empresa fueron relegadas a las ramas más atrasadas o de menor importancia en la industria, mientras que los sistemas maquinizados de la gran empresa industrial, poco a poco se fueron imponiendo al tiempo que se modificaba la matriz productiva.

En este sentido, la brecha técnico-productiva se fue ampliando entre las industrias pesadas, como la metalúrgica y la química (representantes de esta nueva fase de acumulación), y las livianas de tipo alimentaria y de hilado y tejido. Es así como, según estadísticas de Rivera y Sánchez (1980), para 1949 la densidad de capital (o composición técnica de capital) en las dos ramas pesadas que se mencionan era 3.2 veces superior a la media de toda la industria, mientras que para 1967 era 3.9 veces superior.

Es importante señalar que, paralelamente a este proceso, había un desarrollo importante de los bienes de producción; desde los años sesenta empezaron a imponerse sobre la producción destinada al consumo personal. El incremento de su participación en el total de la producción industrial se produjo a expensas de la participación de las industrias de bienes de consumo no duradero. “Esto significa que la transformación de la estructura de la producción se verificaba con cargo a lo Marx llamó el sector I; lo que constituía la expresión material del salto experimentado por la tasa de acumulación” (Rivera, 1986, pág. 23).

Para Rivera Ríos, la transición hacia una nueva fase requirió de una reorganización del modo de acumulación y, por tanto, de las políticas económicas que lo acompañaban. Las medidas tomadas se resumen en dos instrumentos: El primero tuvo que ver con el mantenimiento de la subvaluación del peso respecto al dólar (que se pactó en 1954), con el propósito de contrarrestar operaciones especulativas con divisas, y el segundo fue el control riguroso de la emisión monetaria con intenciones de reducir los niveles de inflación (Rivera, 1986).

El efecto combinado de estas medidas, aunadas al aumento de la tasa de interés, significó un notable salto de la remuneración para el capital de préstamo y en general para los depósitos bancarios, ya que las tasas reales de interés llegaron a un máximo de 5 por ciento en los sesenta (Oliver, 1981). Con ello, el crédito bancario al gobierno, que había crecido en 1956-1962 al 3.6 por ciento anual, experimentó un saltó al 23 por ciento en 1963-1969.

Por otra parte, el encaje legal, junto con la colocación de valores gubernamentales de renta fija (de alto rendimiento), junto al endeudamiento

externo, se convirtieron en la fuente principal de financiamiento del déficit fiscal y, en general, del incremento de la capacidad de acumulación en dinero de la clase capitalista (Rivera, 1986). El panorama financiero del país cambió notoriamente con relación al periodo anterior, sobre todo a la década de los cincuenta.

A partir de 1957-1958 se inició el desarrollo acelerado del sistema financiero (y el crédito en general) y simultáneamente se percibió la influencia de este desarrollo sobre el proceso de crecimiento económico, al permitir una mayor captación de ahorro bancario y una canalización más efectiva de los mismos. (ILPES, 1972, págs. 11-16)

El conjunto de los instrumentos de política económica y su nueva orientación determinaron que el Estado mexicano alcance un nivel de gestión y control sobre el proceso de acumulación de capital superior al de la fase extensiva, a la vez que se beneficiaba con la abundancia de crédito extranjero disponible. Podemos decir, entonces, que desde el punto de vista financiero se logró un nivel de desarrollo del crédito acorde con la fase intensiva de acumulación “ya que el ahorro privado fluctuaba, a fines de la década del sesenta, en torno al 16-18 por ciento del PIB, nivel que era suficiente para financiar con recursos internos en un 80 por ciento la inversión bruta fija, contratándose sólo un 20 por ciento, en promedio, de financiamiento externo” (Rivera, 1986, pág. 45).

No obstante, a finales de la década de los sesenta, las políticas llevadas a cabo para reorganizar la acumulación capitalista mostraban las primeras contradicciones.

Para mediados de la década de los sesenta distaba mucho el desarrollo entre las regiones de México, sobre todo, era cada vez más notorio el rezago de las zonas del sureste, de la península y del Golfo; así mismo, se observaba el rezago de ciertos sectores industriales como el textil o de prendas de vestir, etc. Paralelamente el sector agrícola mostraba un desgaste generalizado, consecuencia de la sobreexplotación del suelo y la falta de inversiones para su recuperación como el

altiplano. Todo lo anterior descrito sucedía en medio de un crecimiento casi explosivo de las ramas productoras de bienes de capital.

Aunque lo anterior representa el marco explicativo de lo que autores como Cordera, Villareal, Ayala, etc., denominan “patrón de crecimiento autolimitativo”, que es la categorización que le dieron al rumbo del capitalismo mexicano, producto de la política económica adoptada a inicios de los sesenta y la penetración transnacional, Rivera (1986) advierte que el desarrollo desigual, como sus consecuencias, constituye una manifestación universal del desarrollo del capitalismo, presente en todas la épocas y países.

Sin embargo, por un conjunto de amplio de razones, el desarrollo desigual también puede intensificarse en determinadas fases o coyunturas, al grado de constituirse un obstáculo para el desarrollo del capitalismo a largo plazo, exigiendo la aplicación de correctivos drásticos. Lo anterior se explica porque factores de orden histórico-geográfico, o de orden cultural e institucional, intensifican las tendencias del desarrollo desigual y bloquean los correctivos propios del sistema. (Rivera, 1986, pág. 48)

En este sentido, las condiciones de acumulación de capital de fines de la década de los sesenta, coronadas por el carácter desigual del desarrollo, adquirieron el carácter de una contradicción central que contribuyó a desacelerar la expansión económica y, sobre todo, de la rentabilidad del capital, que había presentado mejoras en los primeros cinco años de la década de los sesenta. Para Rivera (1986) los factores que exacerbaron este proceso se resumen en dos elementos complementarios. Por un lado, el sistema ejidal de tenencia de tierra se volvió incompatible con los nuevos requerimientos de la acumulación de capital de la nueva fase; por otro lado, la política estatal de apoyo prioritario a la industria se desarrollaba en detrimento de otras actividades económicas, sobre todo la agricultura.

Es sabido que, para los sesentas, cerca del 60 por ciento de la tierra cultivada en México se explotaba bajo el régimen ejidal, lo que generaba sistemas de tipo minifundistas en el sentido de que las nuevas familias tenderían a cultivar en parcelas cada vez más pequeñas, a la vez que los instrumentos con que trabajan la tierra eran, en general, tecnológicamente menos desarrollados que los usados en la pequeña propiedad capitalista.

El carácter minifundista y atrasado del sistema ejidal, así como el conjunto de normas que regulan su funcionamiento, en especial las que se refieren a su exclusión del comercio legal como bien raíz (incluida su indisponibilidad para servir como garantía en el caso de préstamos hipotecarios), determinaron su creciente incompatibilidad con los requerimientos de la acumulación industrial intensiva, esto es, pusieron en evidencia su capacidad limitada para suministrar materias primas y alimentos en volúmenes crecientes y con costos decrecientes. (Rivera, 1986, pág. 49)

Aunque esta contradicción tiene en apariencia carácter estructural, por el choque entre formas no capitalistas de producción con los pilares de un patrón de acumulación como es la proletarización del trabajo, Rivera Ríos (1986) advierte que ni el ejido ni los sistemas colectivo-estatales de tenencia y explotación del suelo constituyen *per se* un obstáculo para el desarrollo del capitalismo industrial. De hecho, menciona que Lenin, a principios del siglo anterior, argumentaba de la posibilidad de que, en los países capitalistas, la propiedad territorial fuera nacionalizada en beneficio de la acumulación del capital industrial, a la cual en consecuencia se transferiría la renta del suelo, sin que esto interfiera o menoscabe las normas fundamentales de la producción capitalista.

Este intento se llevó a cabo en México a través de la propiedad ejidal, sin embargo, la misma se canceló a medida que el régimen alemanista abría una línea de apoyo discriminatorio a favor de las empresas capitalistas en el campo y en

detrimento de sistemas colectivos de producción, con consecuencias visibles en la brecha técnico y financiera.

Es decir, la política económica entonces aplicada, no ayudó a resolver el problema estructural que apareció a finales de los cincuenta y que una década después reaparecía: el fin de la agricultura como motor para la valorización del capital industrial a partir del aumento de los precios de los insumos y materias primas, que, en la etapa extensiva, por su abundancia y bajos precios, fungieron como elementos dinamizadores de ese patrón de acumulación.

En este sentido, el apoyo referido hacia la empresa capitalista en el agro, junto con la ampliación de la frontera agrícola, generaron un breve auge en este sector durante la década de los cuarenta y gran parte de la siguiente. No obstante, la contradicción de fondo permanecía latente: “la modernización era insuficiente y el lastre del sistema minifundista ejidal se ponía de manifiesto a medida que avanzaba el tiempo” (Rivera, 1986, pág. 50).

Por otra parte, como un fenómeno propio de la política proindustrial de los años sesenta, la inversión en fomento agrícola se desplomó del 20 por ciento del total de la inversión pública en 1940-49 a sólo el 9 por ciento en 1960-1970 (NAFINSA, 1978). El resultado fue que la incorporación de tierras y la irrigación a gran escala eran insuficientes para promover un segundo impulso a la producción, pues era evidente que se necesitaba una nueva capitalización que elevara los niveles técnicos y mecánicos de la producción agrícola (Rivera, 1986).

### **3.2.2 Década de los setenta**

El inicio de esta década estuvo precedido por un amplio marco de contradicciones que surgían como correlatos propios de las políticas económicas del periodo “estabilizador”. Rivera Ríos (1986) menciona que desde 1965-66, aproximadamente, el modelo de desarrollo económico entró en un marcado deterioro, reflejándose en el déficit fiscal como de los intercambios con el exterior, pero sobre todo en la caída de la tasa de ganancia. El deterioro de dicha estrategia

cumple un papel fundamental para comprender la reorganización de la política estatal de inicios de los setenta.

Para 1972 el Estado dio paso a lo que constituiría una nueva estrategia de intervención estatal. La base principal de este nuevo paradigma fue el incremento de la participación del Estado no sólo como generador de inversión, sino también en el PIB, llegando a participar, hacia 1975-76, con el 25 por ciento de los servicios financieros, casi la mitad de los servicios médicos y transportes aéreos, la totalidad del sistema de correos y telégrafo, y casi un 9 por ciento en la producción manufacturera. Además, a diferencia de la década de los sesenta, donde por cada peso invertido por el Estado el sector privado lo hacía con 2.06, hacia mediados de los setenta esta relación era de 1 a 1.27 (Rivera, 1986).

Es importante mencionar que gran parte de este gasto público se logró a través del aumento del endeudamiento externo, es decir a costa del equilibrio fiscal (véase Cuadro 8). No obstante, este comportamiento progresivo del déficit fiscal como el aumento de la participación del Estado, no es una consecuencia de las políticas del desarrollo estabilizador. Al contrario, lo que se denominó como “desarrollo compartido” representaba una concepción y visión diferente sobre el Estado que tendió a romper con criterios conservadores de la burocracia mexicana.

Fueron dos los pilares ideológicos que sostenían esa nueva concepción del Estado: por un lado, se consideraba que el incremento de la participación estatal era capaz de crear un efecto de arrastre, que ubicaría a la economía mexicana en un estado de estabilidad y crecimiento, y que a largo plazo serviría para resolver los problemas estructurales de desempleo y de concentración del ingreso. Por otro lado, se manifestaba que los efectos multiplicadores de la inversión estatal tendrían efectos positivos en la creación de empleos como en la remuneración de estos, de modo que la ampliación de los mercados serviría como acicate para la capacidad productiva nacional.

## Cuadro 8

Endeudamiento externo público y privado en México  
(Miles de millones de dólares)

Año	Deuda externa total del sector público	Deuda externa total del sector privado
1976	20.2	5.7
1977	23.6	6.1
1978	27.0	6.4
1979	30.8	9.4
1980	38.5	14.2
1981	57.6	17.3

Nota. Tomado de Rivera, M. A. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985* (pp. 183). México: Era

Las implicaciones del cambio de política sobre el proceso de acumulación de capital pueden subdividirse en cuatro categorías plenamente interrelacionadas, aunque cada una con incidencias particulares por su carácter estructural o coyuntural. Dentro de las primeras tenemos las repercusiones causadas por la política salarial reformista que, al no subordinar el aumento de los salarios a los requerimientos de rentabilidad capitalista, aunado a los nuevos rubros de asistencia social que el Estado solicitaba que sean atendidos entre las partes (los empleadores eran uno de ellos), provocaron una retracción de la inversión privada<sup>6</sup>.

Esperaban que el fortalecimiento del poder de compra, por vía del aumento de los salarios, alentara una mayor inversión: finalmente sucedió todo lo contrario: el aumento de los costos de reproducción del capital (tanto de origen salarial como no salarial) deprimió aún más la inversión privada, vulneradas ya por la tendencia a largo plazo. (Miguel A. Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, 1980, pág. 74)

<sup>6</sup> Según datos de M. A. Rivera Ríos y P. Gómez Sánchez, entre 1971 y 1976, la productividad del trabajo creció a una tasa de 2.9 por ciento anual y los salarios reales en un 3.5 por ciento. En cambio, entre 1960-1970, la relación fue de 4.8 por ciento y 3.4 por ciento, respectivamente.

Por el lado de las categorías coyunturales encontramos la política económica que derivaba, entre otras cosas, en un elevado déficit fiscal. Esta política de Estado produjo tensiones y contradicciones de diferente índole que repercutieron sobre el proceso económico. En un primer momento se encuentran las de carácter financiero que condujeron a lo que entonces se denominó como “desintermediación bancaria”, proceso donde se observa una captación bancaria decreciente (véase Cuadro 9). No obstante, el Estado ante la necesidad de seguir financiando sus operaciones (mayoritariamente deficitarias), no encontró otra salida que elevar la presión sobre el sistema bancario (vía reserva legal) y acelerar la emisión monetaria (Miguel A. Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, 1980).

### **Cuadro 9**

Pasivos totales del sistema bancario  
(Acervos/PIB)

Año	Pasivos
1957	15.6
1967	26.03
1968	27.91
1969	29.79
1970	31.26
1971	32.83
1972	33.3
1973	31.72
1974	27.91
1975	28.22
1976	27.63
1977	25.00
1978-1982	26.29

Nota. Tomado de ILPES (1972). *Discusiones sobre programación monetario-financiera* (pp.102).

El efecto inflacionario que lo anterior provocó se tradujo en una disminución de la tasa de interés real, lo que tendió a desestimular el ahorro. De aquí la agudización de las relaciones entre la banca y el Estado que se suscitó en estos años.

La siguiente implicación tiene que ver con las repercusiones de las políticas de subsidio y la orientación populista del Estado mexicano, de las que derivaron vicios como la corrupción y los criterios de asignación del gasto público. A pesar de que ambos elementos formaban parte de una tradición histórica de la política mexicana, su continuidad en este periodo mostraba su disfuncionalidad con relación a las necesidades de la acumulación de capital. Por ejemplo, los subsidios, que ocupaban un lugar importante en la reproducción del capital social en décadas pasadas, empezó a tener una cobertura mucho más amplia como instrumento compensatorio del deterioro de la rentabilidad de las empresas .

Para la década de los setenta prácticamente todas las actividades económicas fundamentales habían sido alcanzadas por la política de subsidios, desde la irrigación (en pequeña y gran escala) hasta el suministro de energéticos básicos para la industria, como combustibles y energía eléctrica, pasando por la cobertura a una buena parte de bienes que conformaban parte de la canasta básica, más un conjunto de fideicomisos de apoyo a la inversión privada (solo estos últimos sumaban 93 mil millones de pesos para 1977) (World Bank, 1984). De todo lo anterior, los subsidios directos a la acumulación de capital habían llegado a representar el 5.6 por ciento del ingreso nacional en 1977 (Rivera, 1986).

A pesar de la amplitud del sistema de subsidios, la sed por aumentar el margen de beneficio no cesaba por parte del sector productor, sobre todo porque se había convertido en un elemento intrínseco al sistema económico. Sin embargo, en los setenta esta política se convirtió en una gran traba, ya que era solo a través de esta la forma en que una importante cantidad de empresas se desarrollaban. Estas empresas ineficientes y obsoletas encarecían los procesos productivos, a la vez que los estándares nacionales de competitividad tendían a distanciarse de la contra parte internacional.

Por su parte, la corrupción había fungido históricamente como un fortalecedor de los procesos de acumulación de capital, ya que brindaba la posibilidad de que grandes cantidades de dinero malversado se reinvirtieran en actividades productivas, turismo, transporte, bienes raíces, etcétera. En los años setenta, sin

embargo, se registró una peligrosa transición; la corrupción siguió generando grandes fortunas, pero a diferencia del periodo anterior ya no se transferían hacia actividades productivas, sino que se preferían otras actividades de mayor rentabilidad que no contribuían necesariamente al proceso de acumulación de capital, además que los efectos de la corrupción empezaron a ser contraproducentes sobre las finanzas públicas (Rivera, 1986).

La cuarta y última repercusión de la política estatal sobre el ciclo económico tiene que ver con elevado gasto público. El objetivo de esta estrategia que inició en 1972 era impulsar a la inversión privada a través de un efecto expansivo, fundado bajo la lógica del efecto multiplicador del gasto público. Al mismo tiempo se estimaba que la política tuviera efectos positivos sobre una prolongación en la duración del ciclo del crecimiento económico, bajo la idea de que un aumento de la actividad económica generaría un incremento de los ingresos fiscales.

Aunque la política tuvo éxito en un principio, en 1972-1973 el PIB creció a una tasa de 7.2 y 7.5, respectivamente; en los siguientes años, sobre todo desde 1976, los explosivos niveles de inversión pública (43.6 por ciento en 1975) coincidían con el desmoronamiento de la tasa de crecimiento del producto y de la inversión privada (Andrade, 2020).

Para Rivera Ríos (1986), el fracaso de la tentativa de extensión del ciclo económico tenía que ver fundamentalmente con la disfuncionalidad de toda la política estatal. Hacia ella apuntaban las limitaciones que enfrentaba la tasa de ganancia, la inflación y el deterioro del crédito bancario.

Además a diferencia del auge de 1963-1967, que había partido de un aumento importante de la capacidad productiva (y correlativamente de la capacidad industrial sin utilizar) el auge artificialmente inducido de 1972-1975 de produjo en el contexto de numerosos “cuellos de botella”, sobre todo por el déficit en la producción de insumos industriales básicos (como el acero, que el Estado atendió tardíamente) y el estancamiento de la producción

agrícola, que había logrado sólo una reactivación efímera. (Rivera, 1986, pág. 81)

En este sentido, la disfuncionalidad de la intervención estatal refleja una clara falta de correspondencia entre las políticas económicas y el desarrollo del capitalismo mexicano. Se puede decir que la propia intervención del Estado entra en crisis y al hacerlo no podía dejar de influir sus propias contradicciones sobre el resto del sistema capitalista, perjudicando aún más los niveles de ganancia del capital.

Tras la recesión del comercio mundial de 1975, que tuvo su mayor repercusión en la economía nacional en 1976 (representada en una amplia fuga de capitales), el gobierno de Echeverría se vio obligado a cambiar en el último año de su mandato (1976) la política expansiva-inflacionaria. Algunas de las medidas que entonces se tomaron tuvieron un corte claramente recesivo que influyeron directamente sobre la recesión de 1977. A pesar de los datos económicos negativos, la confianza de la burguesía mexicana aumentaba debido a que las restricciones fiscales (medida de la política restrictiva) lograron mitigar los efectos del sobreendeudamiento y la presión del desequilibrio de las cuentas con el exterior.

Con la llegada de López Portillo al poder, el carácter económico poco cambió al del último año de gobierno de Echeverría. De hecho, es sabido que el aparato tecnoburocrático que acompañó al presidente era muy afín a la tesis del control del gasto público y la eficiencia capitalista. En este sentido, para fortalecer la tasa de plusvalía se adoptó un estricto control salarial que mantuvo el incremento de los salarios reales en un 4-8 por ciento por debajo del incremento del costo de vida (Rivera, 1986).

Detrás de estas reformas coyunturales, sin embargo, se escondía un amplio plan de reorganización económica, que se proponía atacar las contradicciones de fondo que arrastraba la economía mexicana desde inicios de la década de los setenta: política salarial reformista, ampliación de las funciones estatales y del gasto público, populismo y corrupción. “Las acciones de reorganización económica y de racionalización de la intervención estatal pretendían dar respuesta precisamente a

estas contradicciones y combatir el deterioro de la capacidad de gestión económica del Estado” (Rivera, 1986, pág. 84).

Aunque el Estado mexicano contaba con una amplia base de apoyo popular (además del respaldo de la banca internacional y el gobierno de Estados Unidos) para aplicar el plan de reorganización capitalista y llevarlo hasta sus últimas instancias, se halló en medio de una contradicción que tenía que ver con la conversión de México de importador neto de petróleo a uno de los principales productores del mundo.

Como es conocido, poco después de la toma de posesión de su investidura, López Portillo autorizó la expansión masiva de la inversión pública, ubicando a la plataforma petrolera en el centro del Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1977 a 1982, y reafirmando su postura keynesiana desde el punto de vista económico.

Los efectos multiplicadores del explosivo gasto de gobierno se reflejaron inmediatamente en el crecimiento de la formación bruta de capital del siguiente año, que creció a una tasa cuatro veces superior a la de 1977, mientras que PIB lo hizo en un 8.2 por ciento (Miguel A. Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, 1980).

El extraordinario crecimiento de la inversión privada que acompañaba a la inversión pública, era el resultado de una verdadera sucesión de olas de inversión, mediante las cuales los empresarios ampliaban febrilmente la capacidad de producción impulsando importaciones, adquisiciones de equipo nacional y construcción de nuevas instalaciones, con lo que la economía nacional ingresaba en una de las fases de auge más extraordinarias de toda su historia, el boom petrolero. (Miguel A. Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, 1980, pág. 79)

Este comportamiento se repitió hasta 1979 cuando el PIB creció a una tasa récord de 9.2 por ciento, mientras que la inversión privada y pública al 17 y 22 por ciento, respectivamente (Rivera, 1986).

Sin embargo, en 1980 se produjo un repentino cambio. Aun en pleno auge económico y en medio de las fuerzas expansivas causadas por el crecimiento del gasto de gobierno y el amplio margen de subsidios, a la vez que el país vivía un segundo shock petrolero, el ritmo de la acumulación de capital se desaceleró manifiestamente, mostrándose sus consecuencias a través de las variables macroeconómicas: la inflación subió de 20 a 30 por ciento, el PIB se redujo en un punto porcentual, mientras la formación bruta de capital fijo pasó de 20 a 14.9 por ciento (Miguel A. Rivera Ríos y Pedro Gómez Sánchez, 1980). Detrás del crecimiento de la inflación se desplegaba un fuerte aumento de costo, producto de múltiples factores como la insuficiencia de mano de obra cualificada<sup>7</sup> y, pese al diluvio de petrodólares, escasez de crédito.

El desconcertante escenario de desaceleración económica en medio del apogeo del boom petrolero, que recordaba lo que había sucedido en 1974-75 (cuando el gasto público también actuó como propulsor de la economía), tenía que ver, por un lado, con las contradicciones entre el proceso de reorganización económica y las ambiciones por desplegar rápidamente sobre la economía la riqueza que emanaba del petróleo y, por otro lado, las dificultades para mantener un equilibrio entre las fuerzas que emergían del propio auge petrolero, principalmente debido al hecho de que la economía mexicana no estaba materialmente lista para recibir un proceso de expansión tan rápido, a causa de los múltiples estrangulamientos en su aparato productivo.

Se estima que poco antes de la devaluación de 1982, se registró una explosiva fuga de capitales de alrededor de 11 mil millones de dólares (Rivera, 1986). Esta cifra refleja el grado de enriquecimiento que ostentaba la clase capitalista y de funcionarios públicos, al tiempo que se demostraba la incapacidad del Estado para crear un contexto que garantice la valorización productiva del

---

<sup>7</sup> Las condiciones de productividad del trabajo presionaban hacia un ascenso de los costos de producción. Esto significaba que la rentabilidad del capital tendía a depender de los subsidios para hacer frente al aumento de los costos. De acuerdo a datos contenidos en el penúltimo informe de gobierno (1981) de José López Portillo, para 1981 los subsidios ya representaban el 16 por ciento del PIB.

capital, con tasas de ganancia requeridas por la burguesía; de allí que gran parte de estos recursos se transfirieron a la especulación y a la exportación de capitales.

Sin embargo, a medida que el precio del barril del petróleo se volvía favorable para México, López Portillo presionaba aún más sobre el carácter expansivo de la economía, dejando abiertamente de lado la estrategia racionalizadora y de la búsqueda de la eficiencia que caracterizó el primer año de su gobierno. En este sentido, el sector eficientista de la tecnoburocracia, que tuvo un papel importante en el diseño de la política reformadora administrativa, fue perdiendo terreno en relación a la aplicación de sus recomendaciones económicas, al tiempo que la reorganización capitalista que se planteó al inicio de su gobierno quedó en el olvido.

Por último, con la devaluación de 1982, que representó el factor detonante de la crisis económica como el reconocimiento del fracaso de la política de gasto público y subsidios (con repercusiones expansivas en la inflación), se manifestó de manera más evidente el recrudecimiento de la crisis estatal. Pues, aunque el auge petrolero había conseguido un importante desarrollo de la capacidad productiva del capital (principalmente de sectores como el petroquímico), no logró generar un avance de la capacidad industrial hacia el mercado mundial. Es decir, no se pudo desarrollar “la única vía por la cual un país capitalista puede generar condiciones de crecimiento relativamente sostenidas en la fase vigente de la economía mundial, [ las exportaciones industriales]” (Rivera, 1986, pág. 96).

La crisis de 1982, por tanto, no solo marca el fin de un periodo de auge económico, reflejado en el alto crecimiento de la producción nacional. Más importante aún, representa el fin del patrón de acumulación intensiva, que fue la base del desarrollo económico desde inicios de la década de los sesenta. La reorganización capitalista que había sido pospuesta por los gobiernos populistas (tanto en la esfera económica como política), finalmente sucedió; sin embargo, no toda reestructuración es garantía de mayores dotes de productividad económica o de soluciones a las contradicciones políticas y sociales. Al contrario, pueden ser contra productivas, inclusive si las medidas se ejecutan radicalmente. En este sentido, la reorganización de 1982 ha significado un alto costo, sobre todo para las

garantías sociales. Con el fin de eficientar el capital muchas empresas fueron cerradas o restructuradas, el desempleo y los despidos aumentaron de manera acelerada; de igual forma, los salarios reales han sufrido, desde entonces, un proceso de caída constante, que se refleja en el aumento de la pobreza en el grueso de la población mexicana.

### **3.3. Conclusión del capítulo**

Como hemos observado en este capítulo, el periodo que va de 1960 a 1982 no solo estuvo caracterizado por lo manifiesto de las contradicciones estructurales y coyunturales que acompañaron al proceso de acumulación de capital en México; además, es distinguible que las estrategias diseñadas desde el Estado para resolver referidos conflictos tuvieron el dudoso mérito de intensificar estas contradicciones y de acelerar notablemente el envejecimiento de las estructuras del Estado mexicano.

Por ejemplo, aunque es sabido que la desigualdad es un elemento inherente al capitalismo, también se sabe que su acentuamiento se vuelve un obstáculo para el desarrollo de la acumulación capitalista. En este sentido, las políticas aplicadas desde los sesenta contribuyeron a exacerbar el carácter desigual en todas las esferas de la economía mexicana. Por el lado de la burguesía industrial, la brecha entre los pequeños y medianos capitales contra los grandes (que en su mayoría pertenecían o tenían vínculos muy fuertes con grandes corporaciones financieras), enterraba prácticamente cualquier posibilidad de extender los procesos de acumulación de las pequeñas empresas industriales, que fueron producto del intervencionismo estatal de los años cincuenta.

El sector social también fue víctima de las políticas estatales, sobre todo el campesinado que fue empujado hacia un proceso de empobrecimiento sin fin, en cuanto la brecha técnica y productiva se ampliaba entre la gran empresa agrícola y las pequeñas unidades productivas pertenecientes a los minifundios ejidales.

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Echeverría como en el de López Portillo, el conflicto entre las políticas administrativas y las necesidades de la eficiencia capitalista se hicieron latentes. La estrategia aplicada a lo largo de la

década de los setenta se basaba en la idea de que el gasto público (incluyendo las empresas paraestatales) podía fungir como motor de la acumulación capitalista, al tiempo que conducía al conjunto del sistema productivo en la dirección de las prioridades del llamado “desarrollo compartido”, o sea un crecimiento económico con mayor equilibrio en la distribución del ingreso, que satisfaría ciertas demandas sociales (como aumento de los salarios que se traduciría en mayor consumo de bienes y servicios), a la vez que dinamizarían la valorización del capital.

Sin embargo, el primer ciclo de reformismo de tipo keynesiano terminó en la crisis de 1976, que en su tiempo fue la más violenta desde los años treinta. Según Rivera (1986), tras esta crisis quedó de manifiesto, por primera vez en el siglo XX, la disfuncionalidad de la intervención del Estado, al derribar estrepitosamente varios de los pilares de su estrategia tradicional como era la política del tipo de cambio fijo, dando lugar al pánico de las devaluaciones y la consecuente fuga de capitales.

Al poco tiempo, con la llegada de López Portillo al gobierno, la economía mexicana tuvo la oportunidad de enmendar los desequilibrios que habían dejado las políticas desplegadas el sexenio previo, esto se veía posible ante el perfil de la tecnoburocracia que acompañaba al presidente (alejamiento de la política keynesiana y defensa del ahorro, prioridad de la producción sobre la distribución, erradicación del populismo económico.); sin embargo, fue suficiente una derrama petrolera para resucitar la vieja estrategia keynesiana de alargamiento del ciclo económico, sobre la base del gasto público deficitario y subsidios al capital en gran escala.

En la medida en que el viraje dejaba intactas las causas del deterioro, ya presente en la tasa de ganancia, las políticas basadas en el auge petrolero no tardaron en caer en sus propias contradicciones, al tiempo que la petrolización acortaba aún más el ciclo y conducía a la economía hacia una catástrofe insalvable.

La especulación no tardó en adquirir el carácter de una fuerza social enormemente destructiva, tan pronto como la devaluación de 1982 la activó. La crisis se expandió por todos los sectores de la economía, alcanzando su cumbre en la segunda mitad de 1982. Para Rivera Ríos (1986), la denominada “crisis de la

deuda” tiene que ser entendida como la expresión de un cúmulo de contradicciones históricas del capitalismo mexicano, y no como un mero fenómeno coyuntural. Pues en esta se hacían evidentes problemas estructurales referentes a la estabilidad de la tasa de ganancia, el deterioro de la capacidad de gestión económica del Estado, y las tendencias del ciclo de acumulación a depender de los recursos petroleros y de la expansión financiera y crediticia de los años 1978-1981.

#### **4. Conclusión general**

Una vez desarrollada la política económica que se aplicó en los dos periodos de estudio, y después de analizar su comportamiento con relación a los requerimientos de la valorización del capital de la fase de acumulación correspondiente; es momento de corroborar la hipótesis que planteamos en el inicio de esta tesis: “La política económica implementada en el periodo 1958-1982, no estuvo acorde a los requerimientos de la acumulación del capital en su fase intensiva”.

Como ya mencionamos a lo largo del texto, a partir de los últimos años de la década de los cincuenta, la tasa de ganancia, entendida como el nervio fundamental del sistema capitalista, se encontraba en franco descenso. Esta situación requirió de un replanteamiento de la política estatal hasta entonces utilizada; no obstante, al no tratarse de una situación coyuntural, sino más bien de una crisis estructural, ya que el problema pasaba por los elementos más elementales de la valorización del capital, se considera que, para entonces, se necesitaba de una reorganización capitalista que acompañara a los nuevos requerimientos de la burguesía industrial, resumidos en la necesidad de elevar su capacidad generadora de plusvalor, a partir de la reducción de los costos de reproducción del capital.

Partiendo desde inicios de la década de los sesenta, momento crucial para el desarrollo del resto del periodo, observamos que la nueva política económica, si bien logró restablecer la tasa de ganancia (en un principio), no fue suficiente para mantener de manera sostenida altos rendimientos del capital a través de la disminución de costos de producción. Aunque es sabido, a través de Marx (1973), que la eficiencia del capital, en su etapa de subordinación real del proceso de trabajo al capital, se logra a través del aumento de la composición técnica del capital en los procesos productivos, la política monetaria (control de la emisión monetaria y aumento de la tasa de interés), que fue, según Rivera Ríos (1986), el corolario del resto de políticas económicas diseñadas en ese inicio; si bien fue importante como fuente de capital dinerario (por el aumento del ahorro que propiciaba la política monetaria), su alcance no encontró correlato en la esfera productiva. Es decir, el

mejoramiento de las condiciones financieras para el capital, no siempre se reflejó en un aumento generalizado de la composición técnica de capital.

Solo fue una pequeña minoría, correspondiente a los grandes capitales, quien pudo aprovechar y reflejar el contexto financiero que fue creado para el desarrollo de la industria nacional.

Entendida la industrialización en su forma clásica, modo en que también se planteó la modernización en México y Latinoamérica en la década del cuarenta, correspondía a un contexto en que, por un lado, todo el proceso productivo de un bien (desde el inicio hasta el final) debía ser producido en la misma fábrica (al estilo fordista); y, por otro lado, la existencia de una matriz productiva compuesta de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, con la intención de ir homogeneizando, a medida que avance el proceso, la productividad entre los sectores económicos.

En este sentido, es claro que la política de Estado fracasó. Pues a excepción de unos pocos capitales, la mayoría de las inversiones solo miraron de soslayo las bondades que se planteó desplegar desde la política monetaria; el fracaso se acentúa si tenemos en cuenta que esta política, junto a la subvaluación del tipo de cambio respecto al dólar, fueron los principales planteamientos desde el Estado, en aras de una reorganización capitalista. Contrario a lo estipulado en el párrafo anterior, las empresas industriales que mayor beneficio obtuvieron de estos cambios (mayoritariamente empresas multinacionales) se establecieron como clústeres, con poca o nula interacción con el resto de las ramas y sectores económicos. Al tiempo que se acentuaba la brecha de desigualdad entre pequeños-medianos y grandes capitales.

En suma, podemos decir que, si bien el desarrollo de un sistema financiero sólido es necesario para el desenvolvimiento del capitalismo industrial, también es cierto que por sí mismo no es un elemento que de manera automática se transfiera, como acicate, al sector secundario. En este sentido, hizo falta una política adicional que garantizara que el importante ahorro acumulado sea dirigido a los capitales adecuados, según la estrategia de industrialización; en este aspecto también se

incluye al Estado, que en los sesenta fue el principal receptor de ese dinero crediticio, aunque solo pequeña parte de este fue destinado al desarrollo de tecnología que, como mencionamos, es el elemento más importante para tomar en cuenta en la fase intensiva de acumulación.

Hay que añadir, además, que una política económica no solo debe ser valorada por los resultados obtenidos en un determinado sector de la economía, sino también, más aún si se trata de una reorganización capitalista (necesidad de cambios en toda la matriz productiva), por los ámbitos que no son tocados a pesar de la urgencia que su situación demanda. Este es el caso del rezago de la agricultura, no solo como sector, en relación a la industria; sino también, dentro del mismo sector primario, el desarrollo desigual entre las unidades productivas capitalista y ejidal. La política económica en lugar de matizar la disyuntiva mencionada propició su acentuamiento al grado de convertir esta brecha de desigualdad en una contradicción estructural.

Aunque no pocos fueron los sectores económicos que no fueron tomados en cuenta en las políticas de reorganización capitalista, la minimización de la agricultura y sobre todo del sector ejidal exacerba las consideraciones sobre los planteamientos del Estado, más aún si tenemos en cuenta que esta actividad había sido un elemento central en la valorización del capital en la etapa extensiva de acumulación y los primeros años de los sesenta.

Por este camino, la década de los setenta fue receptora de un conjunto de contradicciones que obligaron al Estado a cambiar su postura respecto a las necesidades económicas reales del país. La modificación principal tuvo que ver con el grado de su intervención en la economía. El aumento de su presencia se justificaba en la creación de un efecto de arrastre, que ubicaría a la economía mexicana en un estado de estabilidad y crecimiento; además, se manifestaba que los efectos multiplicadores de la inversión estatal tendrían efectos positivos en la creación de empleos como en la remuneración de estos, de modo que la ampliación de los mercados serviría como acicate para la capacidad productiva nacional.

No obstante, y a pesar de la intención por mejorar la situación económica a través del nuevo perfil que adoptó el Estado (menos conservador en relación al desarrollo estabilizador), el punto de partida de la política económica seguía sin tocar los elementos cruciales de la producción capitalista, y por el contrario se enfocaba en la esfera de la circulación, como es tratar de dinamizar el patrón de acumulación a partir del aumento del consumo de la población.

Es de intuir que los planteamientos económicos más allá de reducir las contradicciones que el sistema lastraba, las exacerbaban y crearon otras nuevas. Igual a que a inicios de la década de los sesenta, la impetuosa participación del Estado permitió que la tasa de ganancia se restableciera, sin embargo, solo sucedía de manera artificial, a través de subvenciones fiscales y arancelarias, más no como reflejo de un aumento en la productividad, ya que el desarrollo tecnológico (nuevos instrumentos de producción), con excepción de pocas empresas multinacionales, no era un factor asequible o de interés para el grueso de los productores industriales.

Contrario a las bondades que, se estimaba, traería consigo la aplicación de las nuevas políticas, la explosiva inyección de capitales en la economía a través del Estado (sobre todo en los últimos años de los setenta como consecuencia del *boom* petrolero), aunado a la política reformista de los salarios, se tradujo en una creciente espiral inflacionaria, que atentaba contra la rentabilidad capitalista. La inflación también tuvo repercusión en la disminución de la tasa de interés real, lo que tendió a desestimular el ahorro y empeorar la situación de la banca que de por sí ya había sido perjudicada a través de la “desintermediación financiera”. Es decir, otro de los elementos centrales de la acumulación capitalista como es la banca, también fue resentido a través de la política económica, a la vez que la debilitó como factor estimulante de la industria por medio del crédito.

Finalmente, se puede decir que la participación del Estado, en la década los setenta, más allá de ir dirigida a los factores elementales de la estructura productiva del capitalismo, se diseñó con la intención de continuar con los niveles de crecimiento que la década anterior había registrado, sin entender que el crecimiento

económico *per se*, no es sinónimo de estabilidad y organicidad en el proceso de acumulación de capital. También, en ideas de Bazdresch y Levy (1992), se puede afirmar que la política populista tenía el objetivo de estabilizar el ambiente social y, sobre todo, legitimar el poder del presidente en curso a través de la extensión de recursos y programas dirigidos a las masas populares.

## Bibliografía

- Andrade, A. & Trejo, M. (2014). *La larga ruta de la reforma fiscal y sus escasos resultados en el aumento de la captación de ingresos*. México: Antípoda.
- Alemán, M. (1951). *Informe presidencial*. México: Senado de la República.
- Andrade, A. (2020). *El desarrollo de la economía mexicana y el proceso de industrialización*. México.
- Banco de México. (1948). *Informe del Banco de México*. México: Banco de México.
- Banco de México. (1973). *Cincuenta años de la banca central*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bartra, A. (1977). *Seis años de lucha campesina*. México: Investigaciones Económicas.
- Bazdresch, C. y Levy, S. (1992). *El populismo y la política económica de México, 1970-1982*. México: El trimestre económico.
- Calderón, C. A. (1969). *La política económica del Comité de Importación del Sector Público*. México: UNAM.
- Calva, J. L. (2019). *La economía mexicana en su laberinto neoliberal*. México: El trimestre económico.
- Cámara de Diputados. (1946). *Informe presecidencal*. México: Cámara de Diputados
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana de 1780 a nuestros días*. México: Fondo de Cultrura Económica.
- CEPAL. (1971). *La política indsutrial en el desarrollo economico de México*. México: Repositorio CEPAL.
- Cordera, R. (1981). *Indsutrailización subordinada*. En R. Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R. (1992). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- E.U.M, C. I. (1992). *El comercio exterior de México, 1940-1946; Anuario estadístico del comercio exterior, 1950*. México.
- Elizondo, C. (1999). *La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política*. México: Mercado de Valores.

- Dominguez, C. (17 de diciembre de 1964). Díaz Ordaz envió el proyecto. pág. 1A. *Excélsior*.
- Fujigaki, E. (2013). *Luces y sombras de la industria en el siglo XX mexicano, 1880-1982*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibarra, D. (1970). *Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México*. México: Siglo XXI.
- ILPES. (1972). *Discusión sobre programación monetario-financiera*. México: Siglo XXI.
- Jaime Serra Puche & Pascual García Alba. (1984). *Causas y efectos de la crisis económica en México*. México: El Colegio de México.
- José Ayala, J. B. (1979). *La crisis económica: evolución y perspectivas en México*. México: Siglo XXI.
- Julio Boltvinik & Enrique Hernández Laos. (1981). *Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kolbeck, G. R. (1963). *La reinversión de utilidades, Comisión Nacional para reparto de utilidades*. México.
- Konstantinov, F. V. (1956). *El materialismo histórico*. México: Grijalbo.
- Laos, E. H. (1985). *La productividad y el desarrollo industrial en México*. México: FCE.
- León, L. M. (1962). *Los regímenes fiscales enfocados a las industrias nuevas y necesarias*. México: UNAM.
- Marx, C. (1973). *El Capital*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mena, A. O. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Miguel A. Rivera Ríos & Pedro Gómez Sánchez. (1980). *México: acumulación de capital y crisis en la década de los setenta* (pp.74-76). México: Teoría y Política.
- Mosk, S. (1961). *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México.
- NAFINSA. (1971). *La política industrial en el desarrollo económico de México*. México.
- NAFINSA. (1978). *La economía mexicana en cifras*. México. Trimestre Económico.
- Oliver, A. G. (1981). *Políticas monetaria y fiscal de México, la experiencia de la posguerra: 1945-1976*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Olmedo, P. (1985). *Producir para exportar: Notas sobre el financiamiento al comercio exterior en México* (pp. 321-324). México. Comercio Exterior.
- Rivera, M. Á. (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*. México: Era.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (1988). *Deuda externa pública mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Siegel, B. (1960). *Inflación y desarrollo; las experiencias de México*. México: CEMLA.
- Solís, L. (1980). *Alternativas para el desarrollo*. México: Joaquín Mortiz.
- Stalin, J. (1947). *Sobre el materialismo dialéctico y materialismo histórico*. Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Turrent, E. (1983). *La intervención estatal en el sistema financiero*. México: UAM-A.
- Unikel, L. (1979). *Proceso de urbanización*. México: Siglo XXI.
- Valenzuela, J. (1990). *¿Qué es un patrón de acumulación?*. México: UNAM.
- Villa, R. O. (1976). *Nacional Financiera: Banco de fomento del desarrollo económico de México*. México.
- Villareal, R. (1976). *El desequilibrio externo en la industrialización en México (1925-1975). Un enfoque estructuralista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilkie, J. (1970). *The mexican revolution federal expenditure and social change since 1910* [La revolución mexicana expedición federal y cambio social desde 1910]. California: University of California.
- World Bank. (1984). *World Development Report* [Informe sobre el Desarrollo Mundial] . Washington D.C.