



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA
ECONOMIA. MEXICO, 1934-1940.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A :

LUIS RAMON VEGA TORRES

MEXICO, D. F.

MAYO DE 1986



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

INTRODUCCION	pag. 5
CAPITULO I	16
1. La Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario	16
1.1 Introducción	16
1.2 El Plan Sexenal	29
1.3 Política general del Plan	32
1.4 Políticas sectoriales	38
1.4.1 Política de industrialización	38
1.4.2 Política agraria y agropecuaria	41
1.4.3 La política económica: ingresos y egresos públicos	45
1.4.4 La política monetaria y crediticia	48
1.4.5 La política social: educación, comunicaciones y trabajo	49
CAPITULO II	56
2. Las reformas cardenistas	56
2.1 Introducción	56
2.2 La reforma agraria	70
2.3 La expropiación petrolera	84
2.4 El sistema bancario	101
2.5 El sector de energía eléctrica.	112
CAPITULO III	131
3. La política económica: el gasto y el financiamiento público	131
3.1 La política de gasto	135
3.2 La política de financiamiento público	140
CONCLUSIONES	170
BIBLIOGRAFIA	186

I N T R O D U C C I O N

I

El objeto central de este trabajo es investigar los -- principales aspectos de la gestión estatal del gobierno del Presidente Cárdenas, en particular la relación Estado-economía, pues en este período se llevó a cabo una forma particular de intervención del Estado en la economía, en la cual se recogen las principales aspiraciones de la Revolución Mexicana que, expresadas en la Constitución de 1917, reafirman la propiedad originaria de la nación sobre cualquier -- otra forma de propiedad.

En la actualidad esta investigación es importante para comprender la naturaleza ideológica del discurso del gobierno del Presidente De la Madrid, sobre la intervención del estado en la economía que, expresado en las modificaciones a algunos artículos constitucionales, realizadas por la LII Legislatura, ha desvirtuado, en nuestra opinión, el proyecto de rectoría económica del Estado Mexicano, surgido del constituyente de 1917.*

*En diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid en vió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar y adicionar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución. Particularmente, en las reformas al artículo 25 se fijan con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los sectores público, social y privado para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la Economía. De hecho, con esta reforma se eleva a rango constitucional la propiedad privada. El texto aprobado dice:

La presencia estatal en la economía durante la administración del Presidente Cárdenas, se expresa en tres aspectos principales.

En primer lugar, el discurso ideológico y político, que le imprime al intervencionismo del estado cardenista una caracterización particular, mediante el cual se expresarán -- las demandas de la población trabajadora y se redefinirán -- las relaciones de la propiedad en el país.

En segundo término destacan las reformas económicas de fondo o estructurales. La nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación de la industria petrolera, la reforma agraria, así como otras medidas más puntuales como: la regularización de la industria de energía eléctrica; la creación de un amplio sistema de instituciones de crédito, y la am-

Artículo 25*: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

pliación de la educación que constituyeron elementos importantes en la modernización del sistema económico nacional. Todo ello en contexto de reafirmación de la soberanía y nacionalismo de la Nación.

Finalmente el comportamiento del gasto público y su financiamiento, nos muestra las prioridades de la política económica cardenista y la significativa incidencia del Estado en el fomento de la actividad económica.

Estos tres aspectos serán tratados a lo largo de los tres capítulos de este trabajo. En el primero nos referimos a la formación de la ideología del nuevo grupo en el poder. Analizamos las intervenciones de los delegados de la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario de 1933, destacando el proyecto de desarrollo que promovían y el papel que el Estado mexicano jugaría. En seguida comentamos el Plan Sexenal y analizamos su influencia para la política cardenista, y en particular, la concepción de desarrollo ahí contenida.

En el segundo capítulo pasamos revista a las reformas más importantes llevadas a cabo por la administración del General Cárdenas, enfatizando las decisiones tomadas y sus implicaciones.

En el tercero y último capítulo, hacemos un análisis -

del gasto y del financiamiento públicos, mediante la revisión de los presupuestos ejercidos durante el período presidencial.

El enfoque que adoptamos busca destacar la evolución histórica de la participación del Estado. Para ello analizamos la Memoria de la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario realizada en Querétaro, en diciembre de 1933; el Plan Sexenal del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas. Y utilizamos algunas de las interpretaciones más importantes de este período.

En nuestro trabajo nos proponemos mostrar que el intervencionismo del Estado desarrollado durante el gobierno cardenista no se hizo con el único fin de construir un sistema capitalista de producción, según una idea que mantienen algunos autores.* Por el contrario, pensamos que tal intervencionismo garantizaba el desarrollo de un nuevo sistema económico y social en beneficio de las mayorías de este país, aunque ello no significaba necesariamente la construcción de un régimen socialista, ya que nunca se planteó la abolición de la propiedad privada.

Lo que se pretendía era la construcción de una nación soberana e independiente, mediante la modernización del sis

* Ver Janni, El Estado Capitalista en el época de Cárdenas, Ed. Era, México, 1977

tema económico y social que progresivamente se sustentara - en sus propios recursos y en sus fuentes internas de crecimiento, para atender a las demandas populares y fortalecer la economía nacional.

Este proceso exigía un replanteamiento de la propiedad y de sus funciones en la sociedad. El Estado era concebido como el representante de la Nación, y sólo a él correspondía dirigir el proceso de crecimiento económico, regularlo y promoverlo, en beneficio del país y de su soberanía frente a las potencias imperialistas y en favor de la población trabajadora, frente a la clase propietaria capitalista.

En este sentido, la propiedad privada no se proscribía; sólo es replanteado su papel en la economía, que deberá -- ser en función de los intereses nacionales; por tanto, su actividad estaría restringida a aquellas actividades que no pusiesen en peligro la soberanía nacional ni el desarrollo futuro de la economía.

Estimamos conveniente exponer sucintamente aquellos puntos que explicitan nuestra concepción sobre la intervención del Estado en la economía: En efecto, la producción del -- plusvalor, la acumulación, son los móviles bajo los cuales las unidades de capital funcionan. Su relación con el resto de las unidades de capital se establece en el mercado y la competencia. Es esta relación la que conforma el capi-

tal total, que por si sólo es incapaz de generar la naturaleza social necesaria para su existencia y reproducción. - Pero la competencia, y la necesidad de producir plusvalía, hace que el capital total tienda a crear sus propios fundamentos sociales.*

De esta manera, para garantizar la existencia de los fundamentos sociales, la naturaleza social necesaria para el funcionamiento y reproducción del capitalismo, se hace necesaria una institución que no esté sujeta a las limitaciones del capital, y cuyas acciones no estén regidas por la creación del plusvalor. Esta institución especial, que está "junto a la sociedad burguesa y al margen de ella", - es el Estado.

Así, el Estado garantizará la reproducción del sistema capitalista mediante las siguientes funciones generales -- planteadas por Alvaer:

- Creación de las condiciones materiales de la producción (infraestructura).
- Determinación y salvaguarda del sistema legal general.
- Regulación de los conflictos clasistas.

* Alvaer, E., "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", en Rudolf Sountag y Héctor Valecillos, El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, ed. Siglo XXI, México, 1977.

- Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial.

De esta manera, al Estado Capitalista no se le puede ver tan sólo como el "instrumento" de la clase dominante, sino cómo una instancia de la sociedad capitalista que sintetiza sus contradicciones.

Estas funciones generales están históricamente determinadas; las funciones de creación de infraestructura, por ejemplo, no son las mismas en todo lugar y en todo tiempo. Si la creación de esas "condiciones materiales" son lucrativas, entonces serán de interés para el capital crearlas. De la misma manera, la necesidad de la sociedad capitalista de un país a otro, no puede ser la misma.

El intervencionismo de estado, por tanto, tendrá sus diferentes propósitos y funciones según la formación social capitalista de que se trate. Para aquellos países, como México, cuyo desarrollo capitalista propiamente dicho se inicia en la década de los años treinta sobre una base material pobre y desigualmente desarrollada, el Estado tendrá que "operar desde los primeros momentos del desarrollo como una gran máquina económico-social que produce fuerzas productivas, produce directamente mercancías y produce y amplía las relaciones de producción capitalista". *

* Cordera, Rolando, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", Panorama y perspectivas de la economía mexicana, Colegio de México, 1980.

La crisis de 1929 marca en América Latina el fin del Estado liberal y el inicio de la participación del Estado-empresario, productor de mercancías y de la infraestructura material y social. En México esta etapa coincide con la conformación de un Estado y una Nación surgidas de un proceso revolucionario.

Esto le imprime al desarrollo del capitalismo mexicano características propias, que lo diferencian del resto de los países latinoamericanos al incorporar artículos en su Constitución que reafirman la posición nacionalista de la Revolución Mexicana.

La Constitución de 1917 contiene un proyecto de Nación basado en un sistema de mercado, pero regido por el Estado. A diferencia de la de 1857, rechaza los conceptos liberales sobre el Estado y el individuo, reconociendo a ambos sus derechos. El artículo 28 constitucional resulta ser un artículo en favor de la nación y del Estado, y en contra de los monopolios extranjeros (*). El artículo 27 constitucional sostiene la tesis de la propiedad como función social, reafirmando un principio de superioridad de los derechos de la sociedad sobre los derechos individuales. Así, se señala la propiedad originaria de la Nación sobre el suelo y subsuelo

*Ver. Román R. Ideología y clase en la Revolución Mexicana.
SEP, México, 1976

mexicanos. La propiedad privada se crearía por delegación que la nación hiciera a particulares. Por tanto, el derecho de propiedad no es absoluto; el Estado, en representación de la sociedad, puede imponerle las modalidades que dicte el interés público. Establece también las bases para la reforma agraria. El artículo 123, plasma los derechos de los trabajadores.

Bajo este marco constitucional, el Estado comenzaría la tarea de la reorganización de la sociedad y economía mexicanas.

Los diferentes gobiernos posrevolucionarios, durante la década de los veintes, iniciaron la reconstrucción económica del país después de la destrucción revolucionaria. Se crean organismos públicos de promoción económica; la Comisión Nacional de Irrigación, la de Caminos; la Comisión Nacional Bancaria; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco de México, entre los ejemplos más destacados.

Estas acciones gubernamentales se inscriben en un marco que se caracteriza por una economía debilmente integrada, en lo referente al mercado capitalista y con una red de comunicaciones atrasada, que producía necesariamente un crecimiento desigual regional y sectorialmente. El crecimiento de la economía dependía fundamentalmente del mercado mundial,

pues era predominantemente rural y agroexportadora, y socialmente, el Estado no logra aún imponer su poder a la sociedad y su influencia económica se reduce tan solo a los aspectos jurídicos, administrativos y de obras públicas, fuertemente influido por el liberalismo*. En materia agraria, la ley del primero de septiembre de 1925 otorgaba en propiedad a los campesinos de los ejidos las parcelas que trabajaran. Es decir, se impulsaba la creación de los principios de propiedad privada sobre la destrucción de los principios de propiedad ejidal. Así, Calles afirmaba: "El ejecutivo procuró fijar las bases para hacer efectiva la ayuda que el gobierno debe prestar a la agricultura nacional, poniendo los medios adecuados para desarrollar la iniciativa privada, factor esencial en la prosperidad de esa rama de la riqueza pública"(2)

La acción de los gobiernos posteriores al de Calles, los del maxímató, poco a poco fueron reduciendo la distribución de tierras. El clímax de esta tendencia a frenar la puesta en práctica de los postulados revolucionarios en materia agraria llega cuando, al regreso de un viaje a Europa, el 14 de junio de 1930, Calles declara que el agrarismo que habían concebido y desarrollado los revolucionarios era un verdadero fracaso, señalaba que había que fijar un plazo determinado --

*J. Ayala. Estado y Economía en México. (1920-1980), proyecto de investigación. p. 1, México, 1981

para la dotación de aquellas tierras reclamadas y después - de él, ya no volviera a hablarse más del asunto y se darían garantías a pequeños y grandes propietarios agricultores para incrementar la producción agrícola. (3)

Este era el marco político y económico que encontraría el régimen cardenista. Las tareas básicas de la Revolución Mexicana estaban pendientes.*

* Ramírez y Ramírez, ... P. 373

CAPITULO I.

La Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario.

A principios de la década de los años treinta existían dos opciones diferentes para continuar la Revolución Mexicana: una era la que expresaba el General Calles a fines de los veinte y principios de los años treinta en el sentido de que la Reforma Agraria estaba terminada, que debía de detenerse el reparto de tierras y que la pequeña, mediana y gran propiedad debían predominar en la estructura agraria de México⁽¹⁾, y otra la tendencia revolucionaria, manifiesta en las acciones llevadas a cabo en los estados de Veracruz, con el gobernador Tejeda; en Hidalgo, con Lugo y en Michoacán, con Cárdenas; cuando en 1932 adoptaron leyes expropiatorias que facultaban a los gobiernos de los Estados para decomisar las fábricas que cerraran o violaran las leyes de trabajo para convertirlas en cooperativas de trabajadores, actos que el periódico El Nacional calificó de "comunismo puro" y el Presidente Ortíz Rubio los tildó de "tendencia socialista y anticonstitucional, perjudiciales para el prestigio de México en el interior y en el extranjero". Estas legislaciones fueron enmendadas por acuerdo del Congreso de la Unión, apoyando la posición de Ortíz Rubio.⁽²⁾

Esquemáticamente estas dos opciones resumían dos caminos para la Revolución Mexicana: uno era su rectificación y el otro su profundización. De hecho, la Revolución había lle-

gado a un punto crítico de su evolución; había sido mediata y traicionada. (3)

En medio de este ambiente político de confrontación entre los grupos revolucionarios, surge la Convocatoria para llevar a cabo la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, el primero de junio de 1933, donde se elegiría el Candidato del Partido a la Primera Magistratura. Además se modificarían los estatutos del partido y se delinearía el Programa de Gobierno del candidato de ser elegido Presidente de la República. Esta convención se lleva a cabo los días 3 al 6 de mes de diciembre de este año.

Las discusiones sobre el proyecto del Plan Sexenal de México, habían sacado a la luz pública las irreconciliables diferencias en casi todos los aspectos del programa social y económico del país. (4) De hecho, su formulación reflejó la lucha entre los cardenistas y sus rivales. Una vez que Calles expresó la conveniencia de elaborar un programa que cubriera los años de gobierno de 1934-1940, se planteó el problema de quién iba a elaborarlo. Los cardenistas del Congreso opinaron que ellos debían ser quienes elaboraran el proyecto a presentarse a los convencionistas, pero también hicieron lo propio los dirigentes del Comité Ejecutivo del PNR, quienes insistieron que debía ser el partido en colaboración con el gobierno quienes lo hicieran, imponiéndose fi

nalmente esta posición. Así, la Comisión que se encargaría de elaborar el documento se integró de la siguiente manera: Pérez Treviño, Juan de Dios Bátiz, Enrique Romero Courtade, Gabino Vázquez, José Santos Alonso, Guillermo Zárraga y Juan de Dios Robredo, más los representantes del Congreso, Genaro Vázquez y Gonzalo Bautista,⁽⁵⁾ y por orden presidencial, los secretarios y jefes de departamento del gobierno fueron nombrados colaboradores técnicos en la formación del Programa Sexenal,⁽⁶⁾ entre cuyos miembros, Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda y Narciso Bassols, Secretario de Educación Pública, hubo desacuerdos, que incluso provocó una crisis del gabinete al chocar sus puntos de vista, en particular, sobre la educación socialista y sexual que mantenía el Secretario de Educación. Pani renunció en definitiva a su cargo de Secretario de Hacienda y Bassols a continuar como consejero del proyecto. A fin de cuentas, se presentó un programa incompleto que no satisfizo del todo al grupo cardenista.⁽⁷⁾

Las discusiones sobre diversos aspectos de la vida social y política del país que se realizaron durante la Convención son ilustrativas de la preocupación de los convencionalistas por solucionar los grandes problemas que el país enfrentaba en esos momentos. A saber: continuar con el reparto de tierras que se había abandonado paulatinamente; dotar de recursos financieros a los campesinos para que trabajen prove-

chosamente sus tierras; acabar con la explotación de que -- son objeto los campesinos y jornaleros; recuperar los recursos naturales para beneficio de la nación mexicana y regular su explotación; la reforma al artículo tercero constitucional y el establecimiento de la educación socialista; y finalmente los derechos de los trabajadores por obtener mejores salarios.

Una de las tesis fundamentales sobre la que giraría el Plan Sexenal todavía en discusión, fué el papel intervencionista y regulador del Estado Mexicano en la sociedad y la economía. Todos los sectores que opinaron y propusieron -- iniciativas para la elaboración del plan coincidieron en esta tesis. En efecto el Secretario de la Convención, según lectura que hizo del dictamen emitido por la Comisión Dictaminadora del Comité Ejecutivo del P.N.R., informa que: ----

"... del examen que hemos hecho de la iniciativa previa elevada ante el Partido por la Comisión Técnica de Colaboración del Ejecutivo Nacional, así como de la lectura de las numerosas ponencias e iniciativas que con relación a cuestiones de mayor o menor importancia fueron enviadas a la comisión del P.N.R., por distintos funcionarios, instituciones y personas, se pretende que la tesis en que se funda el plan de gobierno que va a ocupar vuestra atención es, unánimemente, la de que el Estado Mexicano debe asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vi

da nacional. Es decir, franca y decididamente se declara - que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público."(8)

De esta manera, para los convencionistas la tesis de un estado gendarme era insuficiente pues este tipo de Estado - ya no podría satisfacer las necesidades sociales, políticas, administrativas y económicas que la nueva realidad exigía.

Para los convencionistas, las nuevas funciones asignadas al Estado eran producto de las particularidades mismas de la nación mexicana. y reflejaban claramente la historia de las instituciones públicas creadas hasta ese entonces. - que descansaban en la revolución, el partido y el gobierno.

La revolución, era la empresa por la cual el pueblo se define por una nueva concepción de la vida en la sociedad; esto es, se elige una nueva sociedad, transformando las instituciones públicas vigentes y el régimen de producción desarrollado hasta entonces.

El partido, por su parte, es el órgano por medio del cual la revolución y las nuevas ideas y proyectos de socie-

dad se manifiestan en la acción política y social a fin de preservar el poder político para aplicar las tesis y programas de la revolución.

Finalmente, el gobierno es el órgano de gestión pública por medio del cual la revolución realiza y concreta sus proyectos y finalidades. (9)

Así, la tesis de un Estado activo era justa y ello lo reflejaban las nuevas necesidades de la sociedad mexicana en construcción y con base en las nuevas instituciones públicas surgidas de la revolución. Así también, se le consideraba lógica con el nuevo espíritu jurídico constitucional, que había estipulado que el Estado, como representante de la nación, tenía el derecho de administrar su propiedad.

El Constituyente de 1917, al abandonar el régimen jurídico anterior, -dentro del cual se había abusado de la propiedad para explotar a las grandes masas trabajadoras creando una situación de privilegio para una minoría-, redefinió el sistema de propiedad condicionándolo a establecer y a cumplirse con los lineamientos asignados por el Estado rector de la economía nacional. Pero, de ninguna manera, la Constitución Política desconoce los derechos e iniciativas individuales, sólo que al regular la adquisición y tenencia de la propiedad privada, suprime los acaparamientos hasta -

entonces existentes y previene los que pudiesen producirse en un futuro e impide a su vez que la propiedad de los medios de producción continúe siendo un instrumento de explotación de las mayorías de la población. (10)

Efectivamente, la Constitución de 1917 estableció como lineamiento más general la democracia como un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Para lograr esto, la propiedad de las tierras y aguas sería originariamente de la nación, la cual podrá transmitir su dominio a particulares constituyendo la propiedad privada, la cual estaría restringida a las modalidades que dictare el interés público. Así, en el artículo 27 constitucional se establece la propiedad como función social y que "... el interés de la sociedad predomina sobre el interés de los particulares (artículos 3, 5, 27, 28 y 131). 2. Que el derecho de propiedad no es absoluto..." - el Estado, en representación de la sociedad puede imponerle las modificaciones que dicte el interés público (artículo 27). 3. Que debe procurarse una equitativa distribución de la riqueza pública, para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata. 4. El artículo 27 al establecer las restricciones a la propiedad priva-

da, en función de lo antedicho: intrés público, redistribución de la riqueza, mejoramiento económico y social, se expresa como un artículo central de la normatividad socio-económica de la Constitución. 5. La constitución, por la vía del artículo 27, entrega a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales, incluido suelo, subsuelo y plataforma continental". (11)

Finalmente, se consideró al intervencionismo económico coherente con las necesidades reales de la economía mexicana. Es decir, se reconocía la necesidad de la acción promotora y rectora del Estado para suprimir, conforme a la norma jurídica establecida, las trabas y romper los obstáculos que se opusieran al desarrollo económico y soberano de México. Además, bajo una norma técnica, el Estado intervendría en todo momento en la medida que lo reclamaran las necesidades de la sociedad mexicana y de acuerdo con los elementos a los que afecte la intervención, "salvo en casos de rebeldía e incomprensión notorias". (12)

Para la mayoría de los convencionistas la intervención del Estado era coherente con las necesidades de una nación subdesarrollada, débilmente integrada, con recursos naturales explotados por compañías extranjeras, dependientes de la demanda externa. Así, el Estado podría regir el desarrollo económico y crear la infraestructura que permitiera

el crecimiento con bases internas firmes, fuentes de acumulación propias y en beneficio de la población para lograr de este modo la construcción de una nación soberana e independiente.

La legitimación del intervencionismo del Estado en la promoción y dirección del desarrollo económico, tenía sus fundamentos políticos, sociales y económicos y ello lo diferenciaba del resto de los países latinoamericanos. Estas diferencias eran producto del proceso revolucionario que había destruido el viejo sistema de producción y su sistema social basado en la explotación que una oligarquía poseedora de tierras y riqueza que se basaba en la miseria de la mayoría de la población desposeída.

El nuevo papel asignado al Estado no desconocía el compromiso contraído por la revolución con las masas trabajadoras, y que hasta ahora había sido postpuesto. El Estado también asumiría una posición definida respecto a su papel en la lucha de clases. Uno de los convencionistas destacados, Luis L. León, miembro de la Comisión Dictaminadora, así lo consignaba en su intervención para abundar sobre el papel asignado al Estado en el Plan Sexenal, señalaba: "Los conservadores de México han proclamado siempre que el Estado, el Gobierno, debe permanecer indiferente en esa lucha económica y social y no debe mezclar

se en las contiendas donde se agitan, por una parte, el proletariado para ganar mejor el pan, y por la otra, el capitalista, para acumular mayores ganancias y plusvalía". Y más adelante afirmaba que:

"...El Estado mexicano, se organiza para orientar esas luchas económicas en forma de alcanzar una mayor equidad - facilitando la vida a las mayorías que se debaten en la pobreza, y evitando los privilegios y los acaparamientos de las minorías que detentan los grandes recursos nacionales".

Y concluía con firmeza al señalar que "...somos intervencionistas de Estado, ya que nos definimos ante los dos grandes problemas nacionales como agraristas y sindicalistas". (13)

En la exposición de motivos del Plan de Gobierno, se hicieron numerosas críticas a lo hecho hasta entonces por los gobiernos revolucionarios. Los convencionistas agraristas insistieron en que la Revolución no había resuelto "en forma seria" el problema del crédito agrícola, amplio y eficientemente con qué dotar de recursos a los ejidatarios. -- Además, sostienen que la agricultura ejidal y a la pequeña y mediana agricultura son el sostén del nuevo sistema de organización productiva, en contra del sistema latifundista, sostén de la dictadura. Por ello el gobierno revolucionario

"... tiene la obligación de crear el sistema económico que los ampare a los pequeños propietarios, campesinos y ejidatarios, y los respalde. Así se proponía como demanda la organización de un sistema de crédito agrícola con recursos del gobierno para facilitarles a los nuevos productores -- agrícolas, pequeños y medianos, y ejidatarios. (14)

En el ámbito urbano-industrial el Estado también velaría por la organización de los trabajadores. Entre los convencionistas se sostuvo la tesis de que los industriales y capitalistas tienen los elementos bastantes para defender sus intereses y luchar por sus conveniencias en los conflictos de cualquier índole. Por el contrario, los obreros, -- son los débiles y no tienen otra fuerza que la de su asociación, por lo que el Estado deberá venir en su ayuda. (15)

El Estado intervencionista lo sería no sólo en la economía, sino también en la sociedad, se le declaraba agraria y obrerista y promotor y defensor de su organización. En pocas palabras, se le asignaban papeles a desarrollar hasta la fecha no puestos en práctica por ningún otro estado capitalista de la época. De hecho, se proponía una nueva etapa en el desarrollo de la economía, donde los diversos sectores cumplirían un papel determinado por la nueva estrategia de desarrollo, y el Estado vigilaría y regularía los movimientos de la economía, "con el objeto de que la economía -

nacional no se sustente en la protección a los intereses privados, sino que los intereses privados se subordinen en todo momento a los intereses fundamentales de la colectividad. Es esta una doctrina mexicana". (16) Se cancelaría una economía dirigida por el Estado. De ahí que el Plan Sexenal se colocaría en la historia de México como un proyecto que "señala el fin de una etapa y el comienzo de otra". (17)

La construcción de una nueva sociedad, como la que se dejaba ver en el Plan Sexenal, de ninguna manera significaba el mantenimiento de un régimen y gobierno autoritario que, dada la situación que imperaba entonces podría justificar quizá la puesta en práctica de medidas económicas y políticas independientemente de la opinión de la población y sectores trabajadores mexicanos, a pesar incluso que los beneficiara. Por el contrario, se manifestaba la necesidad de que desaparecieran las imposiciones de nuestra historia política, y que por tanto, el futuro sólo podría construirse contando con el voto de las mayorías populares que legitimara el programa de gobierno. En efecto, Luis León, "... esa es la característica de este esfuerzo a que estamos hoy dedicados: establecer un programa concreto de Gobierno para un período de seis años, siguiendo los lineamientos de una profunda reforma social, sin acudir al camino fácil y corto de las dictaduras como en Italia

y en Rusia, sino planteando las reformas y desarrollando el programa dentro del respeto de las opiniones y con apoyo de las grandes masas".

La política de desarrollo de reformas sociales y económicas que fueran cumpliendo con el programa de la revolución mexicana, descansaba en la necesaria participación de las masas organizadas para lograr sus conquistas apoyadas por el Estado revolucionario; pero a su vez, el Estado apoyado en las masas trabajadoras, iría realizando reformas que ampliaran la conquista de posiciones y posibilidades para fortalecer el aparato productivo, a fin de servir para la expansión económica nacional y el beneficio del pueblo trabajador. En esencia se postulaba una política de desarrollo que ampliara su vocación democrática.

1.2 EL PLAN SEXENAL.

El Plan Sexenal definitivo fue fruto de la confrontación de la lucha de las dos corrientes principales de la Convención del Partido Nacional Revolucionario, resolviéndose a favor de la tendencia política que asignaba el Estado un papél central en el desarrollo futuro de la economía mexicana. El Plan como programa de Gobierno dejaba mucho que desear⁽¹⁹⁾, aunque su virtud consistía en destacar los postulados no cumplidos de la Revolución Mexicana y en consecuencia plantear las tareas por desarrollar.

En el texto del Plan se pueden observar dos líneas ideológicas principales: aquella que reafirma el sentido nacionalista y popular de la revolución, en especial en el uso de los recursos naturales nacionales en beneficio del país y en contra de su usufructo por los extranjeros; y su vertiente popular, en la medida en que los recursos deberían ser aprovechados para el beneficio de los mexicanos.

La segunda línea ideológica, la de la intervención del Estado en la economía, recoge las necesidades en un Estado moderno y activo. Es decir, esta tesis no era nueva pues ya estaba contenida en la Constitución. Sin embargo las nuevas circunstancias, en especial la crisis de 1929, había minado la filosofía liberal del laissez-faire, y el Estado --

gendarme. Ahora, el papel del Estado se ampliaba, tendría que desplegar y crear nuevos instrumentos e instituciones para convertirse en un efectivo factor de impulso al desarrollo.

Además, se trataba de la reconstrucción de un Estado y una nación devastados por una revolución. En delante las tareas de modernización y puesta al día de la economía y sociedad reclamaría una fuerte presencia del Estado como elemento indiscutible para acceder al proyecto nacional de desarrollo.

La sola intervención del Estado en la economía aún como resultado de una revolución, no era garantía para que las principales tareas no cumplidas encontraran respuestas satisfactoria. Ciertamente el Estado es un resultado de las fuerzas sociales actuantes, y es por tanto, expresión de la correlación de fuerzas políticas en su interior y de sus relaciones con la sociedad. Es por esta razón que la magnitud e intensidad de la intervención estatal "ha variado a lo largo del tiempo como producto de los cambios en las relaciones de clase, dentro y fuera del bloque dominante, y que además, esta variación no ha sido siempre en una dirección y con un contenido sociopolítico únicos". (20) Así, "la intensa movilización de masas que se venía desarrollando desde fines de los años veintes, que desembocó en -

la constitución del movimiento obrero como fuerza política y la organización campesina a nivel nacional, sobredeterminan el proceso de cambio en el interior del Estado y la relación de éste con la economía, de tal manera que este ascenso organizativo le otorga una densidad social al proyecto nacional puesto en juego por el presidente Cárdenas, al grado que el Estado que surge de este proceso tiene que recoger en su estructura interna esta presencia de masas, ya que es una de sus partes constitutivas. Sólo así el Estado puede reclamarse con una mínima efectividad política como "portador del interés general". (21)

En este sentido, antes del régimen del presidente Lázaro Cárdenas, el Estado había actuado en la economía dotando al sistema de las instituciones financieras fundamentales para la reconstrucción de una economía atrasada y debilmente integrada, pero sin trascender sus quehaceres jurídicos y administrativos, la construcción de obra pública, todo ello bajo la influencia liberal. (22)

El Plan Sexenal asignaría al Estado nuevas funciones y con programa de reformas. Señalando que el Estado dirigirá el proceso de desarrollo económico y actuará en todas las actividades fundamentales para el buen funcionamiento de la economía, y el logro del proyecto de la revolución.

1.3 Política General del Plan.

El Plan reflejó efectivamente "el sentido radical de la revolución"⁽²³⁾, y se proponía el inicio de la construcción de una nueva sociedad donde el interés nacional reine por sobre todos los derechos individuales y de propiedad privada. Interpretando el mandato constitucional y buscando su realización. Así lo decía el Convencionista Manjárez cuando afirmaba que la Constitución de 1917 "... es todavía un programa y seguirá siéndolo hasta que se haya cumplido integralmente su cuerpo de doctrina..." es el pensamiento de las clases proletarias; es la necesidad de los de abajo, más sentida que expresada, lo que nosotros concretamos en la Constitución; de allí que la tesis que nosotros presentamos ahora como fundamento del Plan Sexenal, "... tenga la virtud de haber constituido un avance en las teorías sociales del mundo..."⁽²⁴⁾

En el proyecto de "nueva sociedad", la propiedad privada de ninguna manera quedaría abolida; sin embargo la economía y sociedad mexicanas ^{se} orientarían por un desarrollo capitalista con fuerte presencia estatal, en el que un equilibrio para dar lugar a "la nueva fase de la Revolución es la marcha de México hacia el socialismo, movimiento que se aparta por igual de las normas anacrónicas del liberalismo clásico y de las que son propias del comunismo que tiene como

campo de experimentación la Rusia Soviética". "Del liberalismo individualista se aparta, porque éste no fue capaz de generar en el mundo sino la explotación del hombre por el hombre al entregar, sin frenos, las fuentes naturales de riqueza y los medios de producción, al egoísmo de los individuos. Del comunismo de Estado se aparta, igualmente, porque ni está en la idiosincracia de nuestro pueblo la adopción de un sistema que lo priva del disfrute integral de su esfuerzo, ni tampoco desde la sustitución del patrón individual por el Estado-patrón". (25)

Coexistiendo con la propiedad privada, se fomentaría la constitución de sociedades cooperativas de productores y consumidores a efecto de mejorar la situación de las clases proletarias en la sociedad mexicana. El Presidente Cárdenas decía: "El Plan Sexenal de nuestro Instituto político, que establece en diversos de sus postulados la supremacía del sistema cooperativista organizando socialmente a los trabajadores del campo y la ciudad como productores y consumidores a la vez, irá transformando el régimen económico de la producción distribuyendo la riqueza entre los que directamente la producen. Pero no se trata aquí del pseudocooperativismo burgués instituido entre nosotros desde las épocas de la dictadura, sino de un cooperativismo genuino, constituido por trabajadores, dentro del cual puedan colaborar, sin excepción alguna, todos los elementos de trabajo y de consumo,

hombres y mujeres, que deseen prestar su contingente para realizar la obra social de la Revolución, acabando así la explotación del hombre por el hombre; la esclavitud del hombre al maquinismo y sustituyéndola por la idea de la explotación de la tierra y de la fábrica en provecho del campesino y del obrero. Es de esperarse que mediante este sistema, técnicamente dirigido y ayudado económicamente por el Estado, juntamente con el movimiento sindicalista y con un régimen adecuado de distribución, se logre una eficiente explotación de todas las riquezas naturales, para satisfacer e intensificar el consumo interior y aumentar nuestras exportaciones para la pronta liberación de nuestro crédito". (26)

Este nuevo sistema de propiedad era reflejo fiel del espíritu de la Constitución de 1917, que asignó al Estado funciones reguladoras de los fenómenos vitales del país para evitar que, como en el período anterior a la revolución, se creará una "situación de privilegio para las minorías poseedoras de la riqueza, con grave daño de las grandes masas de población, relegadas a una condición de miseria y servidumbre". Por eso ahora, "el sistema de propiedad debe condicionarse haciéndolo accesible para el mayor número; regulando su adquisición y tenencia, para suprimir los acaparamientos actuales y prevenir los futuros, e impidiendo que la propiedad privada de los medios de producción sea un ins

trumento definitivo de explotación de las mayorías por unos cuantos, ya que sólo es llevadera para los hombres esta etapa transitoria, pero inevitable, del desarrollo de las reformas sociales, en la medida en que es elemento de prosperidad colectivo". (27)

El Plan reivindicaba la tesis constitucional sobre la propiedad originaria de la Nación sobre el suelo y subsuelo mexicanos y aguas territoriales, y volvía a plantearse como un elemento central para el desarrollo futuro del país. El Estado así, representaba los intereses de la nación mexicana, por tanto, sólo él podría llevar a cabo una explotación racional de los recursos naturales en provecho del pueblo y nación mexicana.

Otro elemento importante de la política general del Plan lo constituía el nacionalismo económico que se definía como una política de legítima defensa que "tiende a colocarse en una actitud internacional firme, sobre bases sólidas de alta ideología moral y humana y con autonomía de sustentación". (28)

Empero, esta política nacionalista -se decía en el Plan no debe conducir al país a un aislamiento del resto del mundo; tan sólo implica una revisión sumamente cuidadosa de las actividades con el exterior, en particular en materia de co

mercio y una revisión detallada de nuestro régimen de producción sobre la base que predomine el interés nacional. -- AÚn más, el propio Cárdenas, en un discurso pronunciado en la ciudad de Durango, el 30 de junio de 1934, la víspera de las elecciones, afirmaba que este nacionalismo no representa una actitud de "hostilidad al espíritu organizador de nacionales y extranjeros que pretenden asociar sus esfuerzos con nuestro engrandecimiento, usufructuando nuestras existencias naturales, siempre que se ajusten a las leyes de la Revolución, respeten nuestro Gobierno, y al acogerse a la protección que la patria les ofrece, finquen su hogar y gocen de sus bienes corriendo la misma suerte que los hijos de México". (29)

Esta política se concretaría en el programa de gobierno en la defensa de nuestros recursos naturales, haciendo así efectiva la nacionalización del subsuelo; fijando zonas de reserva minera y orientando el futuro establecimiento de reservas de recursos; evitando los acaparamientos de terrenos y ampliando las zonas de reserva petrolera. El Estado regularía aquellas actividades que ejercen una acción exhaustiva sobre los recursos naturales, de manera que en su desarrollo obtenga el país un mayor beneficio de su explotación. (30)

En resumen, la política general del Plan Sexenal de Go

bierno establecía firmemente los postulados básicos del programa nacional de la Constitución de 1917; esto es, rectoría y regulación del Estado de las actividades vitales del país, afirmada en un profundo nacionalismo económico que permita el aprovechamiento de sus propios recursos al país y el condicionamiento de la propiedad a aprovecharse en beneficio de la colectividad mexicana y de la nación, haciéndose asequible para el mayor número de mexicanos.

1.4 Políticas Sectoriales

1.4.1 Política de Industrialización.

La crisis de 1929 había evidenciado la debilidad de la economía mexicana en relación con los cambios en la economía internacional. Era claro para todos que el país ya no podría continuar bajo el anterior sistema productivo basado en las actividades exportadoras. Ahora se hacía necesario promover el crecimiento industrial que, basado en el mercado interno, sustituyera paulatinamente los artículos manufacturados importados. Para ello el Estado, tendría que llevar a cabo acciones que facilitarían el establecimiento de plantas industriales.

A este efecto, la política del estado se dirigiría hacia el desarrollo de la industria metalúrgica, eliminando paulatinamente la exportación de minerales concentrados; estableciendo zonas de reserva minera que garanticen el abastecimiento futuro de la nación. De la misma manera, se revisarían las concesiones petroleras reduciendo en lo futuro la superficie que ampara la concesión. Con la intervención del Estado en la producción de hidrocarburos, se buscará el equilibrio de las fuerzas económicas en la industria petrolera. También se prevé la necesidad de establecer zonas nacionales de reserva petrolera que le permita al país contar con recursos petrolíferos para cubrir sus necesidades futuras.

En lo que se refiere a la energía eléctrica, en virtud del interés social que representa para la economía nacional, deberá supeditarse a que el suministro de energía se proporcione a un precio de tal manera bajo, que permita a las empresas industriales y agrícolas desenvolverse funcionalmente y que se ramifique en el territorio nacional de modo que permita el desarrollo de núcleos regionales productores y permita la instalación de nuevos centros industriales. (31)

Bajo estas normas se guiará en lo futuro la política del Estado en materia de fuentes de energía en cuanto el otorgamiento de concesiones. Por su parte, el gobierno, formulará un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, integrado por empresas semi-oficiales y cooperativas de consumidores para lograr el abastecimiento del país. (32)

A efecto de organizar al país dentro de un sistema económico propio se hacía necesario, además de desarrollar la industria eléctrica, la importación de bienes de capital. Para esto el Estado intervendría para impulsarla, para que tienda a crear nuevas unidades productoras. (33)

De la misma manera, el estado debía de intervenir en la regulación y promoción de las empresas industriales:

- 1.- Fijar la situación de las empresas industriales, me-

diante el establecimiento de normas legales uniformes en toda la República.

- 2.- Limitar la libre competencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes, para que puedan regularse los precios, de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor.
- 3.- Estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto substituir con ventaja a la importación, o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente.
- 4.- Mantener servicios permanentes de exploración y experimentación, para aportar a los productores la ayuda técnica necesaria.
- 5.- Impedir aquellas formas de concentración de capitales que aniquilen organismos productores.
- 6.- Impulsar las empresas constituidas en forma cooperativa.
- 7.- Considerar como indeseable ... toda forma de organización industrial que se sustente en la contratación del trabajo con salarios insuficientes.
- 8.- Mantener consejos consultivos de planeación y regula

ción de las actividades industriales. (34)

El Estado estará vigilante de la defensa del salario del trabajador pero manteniendo los precios de las mercancías en un nivel conveniente, intervendrá en la regulación del comercio interior, evitando la especulación y el alza injustificada en los precios.

El Estado impulsará la exportación de todas aquellas materias y artículos nacionales que puedan ser producidos indefinidamente y con ventajas para la economía, por lo que perseguirá que los productores nacionales perfeccionen su técnica y establecerá relaciones directas con los mercados de consumo para evitar el intermediarismo. A este mismo efecto se promoverá la organización de los exportadores nacionales para evitar la competencia entre ellos mismos, (35)

En lo que se refiere a la importación, el Estado deberá impedir la internación al mercado nacional de aquellos productos que compitan con industrias nacionales.

1.4.2 Política Agraria y Agropecuaria

El problema de la tierra era un asunto muy espinoso para el país en aquellos años. Habían pasado poco menos de veinte años desde la Ley del 6 de enero de 1915, y era fecha en que aún no había sido completamente satisfecha la demanda

por la que lucharon miles de campesinos en la revolución. Los regímenes revolucionarios durante los años veinte habían comenzado el reparto, pero cada vez se hacía más lenta la dotación y menos campesinos se beneficiaban cada vez de la posesión de sus tierras. De hecho, la actitud del General Calles había sido en los últimos años de una clara marcha - - atrás en el reparto de tierras. El último Presidente que - repartió tierras de manera considerable había sido Emilio - Portes Gil, quien repartió una proporción mayor de tierras que la que habían hecho en los años anteriores a su mandato provisional. (36)

Durante la Convención del PNR, Graciano Sánchez, "elo-
cuente gafa de la izquierda agrarista," (37) hizo una críti-
ca a lo hecho hasta entonces en la materia por los gobier-
nos precedentes. Después de describir la escala de trabaja-
dores agrícolas donde el peón acasillado estaba en los más-
bajos y no poseía tierra, acusó a los funcionarios del re-
parto agrario de haber sido corrompidos por los latifundis-
tas, y entregaban tierras a los campesinos estériles, bos-
ques improductivos y media hectárea de tierra arable. Y --
acerca de las comisiones agrarias locales que estaban al --
servicio de los gobernadores de los Estados y que hacen de -
los expedientes lo que quieren. (38)

Esta intervención en la Convención hizo modificar el -

proyecto original del Plan Sexenal en lo relativo a la cuestión agraria.

De esta manera, el balance hecho hasta el año de 1933 indicaba que unas 755 mil familias habían recibido en promedio, 3 hectáreas de terreno de cultivo cada una mientras -- que cerca de 3 millones de familias campesinas carecían de -- tierras. (39)

Así, el Plan Sexenal se proponía acelerar el reparto de tierras, para lo cual se incrementarían los recursos económicos y humanos dedicados a resolver el problema agrario; se simplificarían los trámites y formalidades en los expedientes; se le daría carácter de definitivas a las resoluciones sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas que se hubiesen dictado con carácter provisional.

La Comisión Nacional Agraria se elevaría a rango de Departamento Autónomo, con presupuesto propio, a efecto de hacer más expedita la restitución de tierras y aguas, y también se encargaría de la organización ejidal en todos sus aspectos. A la vez, las Comisiones Locales Agrarias serían suprimidas y en su lugar se instaurarían en cada entidad Comisiones Agrarias Mixtas, donde participarían representantes del gobierno, del Departamento Autónomo y de las organizaciones campesinas. (40)

A efecto de que los peones acasillados puedan obtener tierras, se llevará a cabo su dotación por dos medios fundamentales: por la vía de dotación o restitución ejidal o bien, por la del fraccionamiento, de latifundio, redistribución de la propiedad rural o colonización interior. De la misma manera, las propiedades rústicas pertenecientes a la Federación y a los gobiernos de los Estados serían sujetas a afectación.

Para el fraccionamiento de los latifundios, en cumplimiento del artículo 27 constitucional, antes de un año, todos los gobiernos de los Estados deberán expedir las leyes-reglamentarias respectivas, se emitirán los bonos de deuda pública especial correlativa y se procederá a efectuar el reparto real de los latifundios entre los pequeños agricultores.

El propio documento consideraba que la sola repartición de tierras y aguas no era suficiente para la redención económica de los agricultores. Por tanto, se hacía necesario que el Estado desarrollara una política de fomento agropecuario que incluyera tanto la instalación de líneas de crédito como la organización de los productores del campo.

Así, se promovería la organización cooperativa de los agricultores a efecto de que unieran esfuerzos en la producción y utilización de crédito. El Estado se encargaría de -

llevar a cabo obras de irrigación, ya sea continuando las que estaban iniciadas, como continuar con otras. Se desarrollarían criaderos de ganados destinados a promover centros de explotación agropecuaria. En lo referente a la riqueza forestal, el Estado vigilará su racional explotación, su mejor aprovechamiento de sus recursos y se llevará a cabo una reforestación sistemática. (41)

1.4.4 La política económica: egresos e ingresos públicos

El manejo del presupuesto merece especial mención en la revisión del Plan Sexenal. En este apartado se puede ver claramente cuál era el propósito que guiaría las acciones del gobierno cardenista, tanto en la aplicación de la política impositiva como en lo referente a la composición del gasto del gobierno. De la calidad y cantidad dedicada a ciertos sectores podemos inferir los propósitos que guiaban la acción del Estado.

El programa de gobierno depende, en gran medida del Plan de la buena orientación que tendrá la Hacienda Pública, tanto técnica como socialmente. De esta manera, continúa, una buena política hacendaria logrará influir en la mejor distribución de la riqueza, en el aumento de los salarios y en el incremento de la producción y consumo de las mercancías. Esta acción hacendaria se dará en dos vertien-

tes distintas: "por una parte, directamente, en su aspecto financiero, a través de las rentas públicas que se recauden y de las formas que para su distribución se establezcan..." a fin de financiar la acción del gobierno; por el otro, indirectamente, mediante la influencia impulsora o restrictiva que tiene sobre determinadas actividades, mediante el uso del impuesto con otras finalidades económicas y sociales, ya sea para expandir la producción de artículos de consumo o bien limitar el consumo de bebidas alcohólicas. (42)

La política impositiva tendría como objetivo gravar más a quien más tenga. Con esto el Plan de Gobierno iniciaría una redistribución de la riqueza en beneficio de los sectores más pobres de la población. Por ello bajo este criterio, se propone el Plan que el gobierno hará contribuir con mayor cantidad de recursos al erario público a quien más riqueza posea, de tal forma que la aplicación del impuesto coincida con la verdadera capacidad económica de los contribuyentes, garantizándose de esta manera, la equidad en la distribución de las cargas fiscales. De la misma manera, "se reorganizará el sistema de impuestos, persiguiendo el predominio de los directos sobre los indirectos y generalizando la implantación de la progresividad en las cuotas, en todos los casos en que sea aplicable." (43)

Con el objeto de que el impuesto sobre la renta grave la renta real y no continúe siendo un gravámen al trabajo asa

lariado, por ser éste causante cautivo, "se procurará que alcance a utilidades y beneficios que actualmente escapan y afectan las rentas provenientes del capital, en proporción mayor de las derivadas del capital y del trabajo, y las de éste último en proporción todavía menor." (44) De la misma manera, el impuesto sobre herencias y legados se uniformará a efecto de que funciones como complemento del de la renta y así impedirá la acumulación de riqueza mediante la perpetuación de las grandes fortunas.

En lo referente a la política de egresos es de particular importancia subrayar el hecho de que aquí se exprese claramente el propósito que tendría el gobierno cardenista.

En principio, se señala que el Presupuesto de Egresos, más que ser un cálculo contable de los gastos del gobierno, es la expresión del desarrollo del programa del Gobierno Revolucionario. De hecho, mediante el análisis de los gastos gubernamentales, -que trataremos de realizar en el capítulo tercero-, se puede evaluar la política económica del régimen.

Así, se afirma en el Plan de gobierno, se "dará especial atención financiera a las erogaciones destinadas a resolver los problemas referentes en el orden económico y social: los de salubridad pública, agricultura, educación y comunicación, que merecerán el máximo impulso, asignándoseles las ma

yores cantidades disponibles. Los demás servicios serán atendidos dentro de la capacidad de las finanzas del Estado". (45)

1.4.5 Política monetaria y crediticia.

En esta materia se señalan algunos postulados que fijan ciertas obligaciones generales de política monetaria y de crédito del país.

Así, se establece que se darán facultades al Banco de México a fin de que se le permita operar en la compra y venta de títulos y valores. Asimismo, incrementará sus reservas de oro, aumentando su encaje metálico y procurará acrecentar el flujo de oro que le permita pasar de la estabilidad de hecho que frente al dólar mantiene el peso mexicano a una estabilización legal, frente al cambio internacional.

En materia crediticia, es de importancia resaltar la intención de que para complementar la política de crédito y en apoyo a la acción del Banco de México, se buscará el perfeccionamiento del crédito agrícola mediante el Banco de Crédito Agrícola como organismo que haga llegar la utilización del crédito a todas las fuentes de producción rural.

De la misma manera, se organizará el Banco Nacional de Crédito Popular para que refaccione a los trabajadores autó-

nomos y artesanos.

Finalmente, en materia de créditos se buscará que este importante sector de la economía, se integre en un sistema nacional de seguros que substraiga del interés privado a esta rama económica.

1.4.6 Política social, educación, comunicación y trabajo.

La política social del régimen ocuparía un lugar preponderante dentro de la política de desarrollo del Presidente Cárdenas. El Plan Sexenal programaba iniciar la solución a los problemas de salud de la población. De esta manera, se proponía introducir servicios públicos fundamentales en aquellas zonas donde no las hubiera, como el agua potable y las atarjeas, entre otras obras que ayuden a mejorar la salubridad general de la población. Con estos servicios, se coadyuvaría a combatir las causas de enfermedades y epidemias, y de la mortalidad infantil.

De la misma manera, la educación fué un aspecto fundamental del Plan. Se consideraba que este renglón debía ocupar un porcentaje considerable dentro de los presupuestos de egresos de Federación, de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos. Así, en el presupuesto federal el monto

que se le asigne, nunca será inferior al 15% del total de gastos federales. Este presupuesto deberá incrementarse anualmente hasta lograr que en 1939 este porcentaje sea de 20%. (47)

El Estado se reserva el control directo sobre la educación primaria y secundaria, y su impartición y orientación deberá basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista de la Revolución Mexicana. (48)

Para el programa de gobierno especial atención merecería la educación rural, para lo cual se crearía un Consejo de Educación Rural que, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fijará las orientaciones pedagógicas y sociales de estas escuelas.

De la misma manera, el Estado daría preferencia a la creación de escuelas normales rurales, donde se impartan, además de los conocimientos necesarios para formar profesores rurales de primaria, lecciones de agricultura, para que los maestros rurales coadyuven en la solución de sus problemas a los campesinos.

Con respecto a la educación superior, de la misma manera, que a las universidades dedicadas a la formación de profesionistas liberales, deberá atenderse la formación de téc

nicos agrícolas e industriales que colaboren en la solución de los problemas de la nación. En virtud de las necesidades que tiene el país, no se dedicarán mayores recursos a las universidades que los que ya tienen, y se preferirá la educación rural y técnica, para lo cual se dedicará presupuesto a la creación y sostenimiento de Institutos, Centros de Investigación, Laboratorios, etc., a efecto de fomentar la investigación científica y técnica. (49)

A efecto de integrar más al país y las poblaciones más alejadas y que ello contribuya a satisfacer necesidades económicas que signifique la incorporación de poblados campesinos e indígenas al desarrollo del país, el gobierno asignará el total del impuesto que se recaude por consumo de gasolina a la construcción de carreteras y vías de comunicación. Así también, se construirán puertos aéreos que requiera el servicio de aviación; se adquirirán buques para el servicio mercante nacional; se prestará todo género de ayuda a las cooperativas de trabajadores del mar, de obreros o construcciones navales y de pescadores, a fin de nacionalizar el manejo de las líneas de navegación, las de explotación de los astilleros y talleres y el aprovechamiento de los productos de la pesca. (50)

En política de trabajo el gobierno trabajará en favor de los trabajadores del país a efecto de fortalecerlos en -

la lucha social y económica del capitalismo. De esta manera, se guiaría por las disposiciones contenidas en los artículos 27 y 123 constitucionales hasta que lleguen a constituir una práctica cotidiana integral en el medio social. -- Así, la contratación colectiva sería fomentada en todas las relaciones de trabajo posibles; se impondría una cláusula en los contratos que obligara a los patrones a contratar exclusivamente a trabajadores sindicalizados. Para proteger al trabajador y a sus familias se expediría una ley -- del Seguro Social en favor de éstos sobre la base de la cooperación dentro de las entidades concurrentes. (51.)

NOTAS

Capítulo I

- (1) Ramírez, '55, p. 376
- (2) Weyl, '55, pp. 184-186
- (3) Ramírez, Ibid, p. 373
- (4) Weyl, Ibid, p. 289
- (5) Meyer, '78, (12), p. 289
- (6) Dulles, '77, p. 504
- (7) Meyer, Ibid, p. 291
- (8) Memoria, 1934, p. 69
- (9) Ibid, p. 69-70
- (10) Ibid, p. 70
- (11) Witker, 1982, pp. 33.34
- (12) Memoria, Ibid, p. 70
- (13) Ibid, pp, 78-79
- (14) Ibid, p, 81
- (15) Ibid, p. 82
- (16) Ibid, p. 192
- (17) Ibid, p. 72-73
- (18) Ibid, p. 77
- (19) Weyl, Ibid, p. 192
- (20) Cordera, 1979, p. 103
- (21) Ibid, p. 113
- (22) Ayala, J. 1981, Mimeo. p. 4
- (23) Plan, 1934, p. 190
- (24) Ibid, p. 193

- (25) Cárdenas, citado por Muñoz, 1976, p. 42
- (26) Córdova, 1984, p. 76
- (27) Plan, p. 18
- (28) Ibid, p. 21
- (29) Durán, 1976, p. 41
- (30) Plan, Ibid. p. 54
- (31) Ibid, p. 58
- (32) Ibid, p. 60
- (33) Ibid, p. 60
- (34) Ibid, p. 62
- (35) Ibid, p. 67
- (36) Portes, 1976, p. 565
- (37) Weyl, íbid, p. 191
- (38) Memoria, Ibid, p. 111
- (39) Weyl, Ibid, p. 191
- (40) Plan, Ibid, p. 25
- (41) Ibid, p. 33-34
- (42) Ibid, p. 101
- (43) Ibid, p. 102
- (44) Ibid, p. 102
- (45) Ibid, p. 103
- (46) Ibid, p. 105
- (47) Ibid, p. 84

(48) Ibid, p. 85

(49) Ibid, p. 87-89

(50) Ibid, p. 72 y 75

(51) Ibid, p. 45 y 46

2 Las Reformas Cardenistas.

Introducción.

Al asumir el General Cárdenas la Presidencia de la República en noviembre de 1934, la economía del país comenzaba a mostrar los signos de la recuperación económica después de la crisis de 1929. De hecho, después del año de 1932, año en que los indicadores económicos muestran los bajos niveles a los que llegó la actividad económica del país, comenzó a recuperarse la economía de los efectos de la depresión. Por ejemplo, la minería, cuyo producto en 1932 fué de 882 millones de pesos, para el siguiente año lo vió incrementarse a 920 y para el siguiente año a 1095. De la misma manera, el PIB de las manufacturas en 1932 fué de 1,682 y el año siguiente, de 2,235 millones de pesos, asimismo, el comercio, la ganadería, la construcción y los transportes mostraron la misma tendencia en 1933.⁽¹⁾ Incluso, según cita un investigador, los analistas, particularmente los extranjeros, manifestaban su confianza en que ya se habían superado los problemas económicos del país, producto de la depresión y de sus conflictos políticos internos, y que las perspectivas de crecimiento eran promisorias.⁽²⁾

Sin embargo, el futuro crecimiento de la economía que mostraba signos con el inicio del régimen del General Cárde

nas, de ninguna manera se llevaría a cabo sobre los mismos patrones con lo que se había desarrollado hasta la fecha: alta inversión extranjera en actividades primarias-exportadoras.

Efectivamente, la labor gubernamental desarrollada por el General Cárdenas modificó de manera radical la situación de los diferentes sectores económicos que cobrarían suma importancia en el futuro crecimiento económico del país. Las reformas introducidas en el sistema bancario; las realizadas en el campo, la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras; la regulación y participación en la producción, generación y distribución de energía eléctrica y, la nacionalización de los ferrocarriles, fueron reformas en la estructura económica del país que se convirtieron en la base sobre la cual se desarrolló el proceso de industrialización en México.

La existencia de una gran inversión extranjera en el país en sectores exportadores y de una estructura agraria donde aún predominaba la hacienda, que controlaba la vida de la mayoría de los habitantes del campo, eran francamente un obstáculo para el desenvolvimiento de las fuerzas económicas nacionales. Por ello, el nuevo grupo en el gobierno comprendía perfectamente que el desarrollo de la economía en beneficio de la mayoría de los habitantes del país, de-

pendia del desarrollo de una economía propia liberada del imperialismo.

Pero, ¿cómo era esa estructura económica que encontró el General Cárdenas al hacerse cargo del gobierno mexicano?

A inicios de la década de los años treinta, México seguía siendo un país eminentemente rural. De una población activa de 5.3 millones de personas, 3.6 millones se ocupaban en las actividades agropecuarias. La producción agrícola seguía dominada por la hacienda y en menor medida por la pequeña propiedad; al ejido sólo le correspondía el 15% de la tierra de bajo cultivo y el 11% del valor total de la producción agropecuaria. La actividad agrícola se destinaba básicamente a cubrir el mercado interno. En 1929 el 30% del valor de su producción se vendió al exterior. Esto era producto de la existencia de un sector agrícola dedicado a la agricultura comercial y que se ubicaba principalmente en la región Pacífico-Norte, que fue la que parece haberse beneficiado mayormente de las obras de irrigación realizadas en las anteriores administraciones. (3). Junto a ésta existía otra agricultura dedicada al consumo local, cuando no al autoconsumo. Según el censo de 1930, citado por Meyer, 14.5 millones de hectáreas estaban dedicadas a actividades agropecuarias; de las cuales, los cultivos comerciales más importantes -algodón, henequén, café y caña-, apenas ocuparon

medio millón de hectáreas; así, la mayor parte de la tierra trabajada se destinaba al consumo interno.

De esta manera, las actividades primarias, que ocupaban alrededor del 70% de la población activa del país, contribuía tan sólo con el 19.7 por ciento del producto nacional en 1930. (4)

Por su parte, el sector industrial, que en 1930 había contribuido con el 25.4% del producto nacional bruto, (5) estaba compuesto básicamente por las actividades mineras, petroleras, las manufacturas, la energía eléctrica y construcción. La minería era dependiente de factores ajenos al país. La inversión era extranjera: 85% de las explotaciones mineras eran extranjeras, y el 99% de su producción se destinaba a la exportación. Las compañías nortamericanas controlaban el 75% de su producción, los ingleses, casi el 20%. (6) La industria petrolera, también estaba en manos extranjeras. Durante un período, a partir en que la producción petrolera dejó de ser modesta, en 1910, hasta la crisis en que se sumió en 1923, los mercados externos eran los mercados privilegiados. Después de este período, comenzó a cobrar importancia el mercado interno para el consumo de la producción petrolera. En 1934, éste absorbió prácticamente el 40% de la producción. (7) Sin embargo, la propiedad de los activos de la industria estaban controlados por extran-

jeros. El gobierno había creado en 1934 Petromex, S.A., empresa mixta que se dedicaría a la exploración y explotación de petróleo en terrenos nacionales y en otras zonas exclusivas creadas por decreto del 19 de mayo de 1933, como recurso último después de haber renunciado a la idea de nacionalizar la industria, una vez de haber aceptado Calles modificar la ley petrolera de 1926 para no poner límite en el tiempo a los derechos adquiridos por las empresas antes de 1917. Empero diversas circunstancias influyeron para que Petromex se desarrollara muy poco y no llegara a representar competencia alguna para las empresas petroleras.⁽⁸⁾ En conjunto, estas dos actividades contribuyeron con el 13.5% en la estructura de la producción en 1930 y ocuparon el 1.0% de la fuerza de trabajo.⁽⁹⁾

La industria manufacturera se caracterizaba por la producción de artículos de consumo para el mercado interno. De todos ellos, los tejidos de algodón, las plantas de energía eléctrica, los molinos de harina y las refinerías de azúcar y alcohol eran los más importantes.⁽¹⁰⁾ En conjunto, las manufacturas daban ocupación al 13.4% de la población activa y participaban con el 16.7% de la estructura de la producción en 1930.⁽¹¹⁾ En general, la industria manufacturera del país no había cambiado mucho en relación con la del porfiriato⁽¹²⁾, continuaba básicamente con la misma estructu-

ra, a pesar de que entre los años de 1921 y 1930 había aumentado su valor en la producción en más del 40%. (13)

En resumen, a pesar de que las actividades mineras y petroleras mostraban un valor de producción inferior al de las manufacturas y la industria eléctrica, la economía industrial del país a fines de los años treinta estaba determinada por esas dos actividades económicas de enclave extranjero. (14)

Finalmente, los servicios, constituidos por los transportes y comunicaciones, los servicios privados, y el gobierno, principalmente, ocupaban en 1930 el 15.4% de la fuerza de trabajo empleada y participaba con la mayor parte del producto nacional: el 46%. (15)

Según hemos podido ver, al iniciarse la década de los años treinta, más de las dos terceras partes de los mexicanos se dedicaban a las actividades del campo. De hecho, México era un país eminentemente rural, con algunos signos de sectores industriales básicos, como la manufactura, destinada al comercio interno y la industria extractiva dirigida hacia el exterior.

De hecho, la economía se encontraba desarticulada entre sus diferentes sectores económicos. La industria extractiva, dominada por extranjeros, se regía fundamentalmente

por las necesidades de la inversión extranjera y no creemos que las economías externas que produjera fueran importantes para el desarrollo de otras ramas de la economía. La actividad agropecuaria según hemos visto, se dedicaba en su mayor parte a cubrir las necesidades del mercado interno y de autoconsumo. Las manufacturas, por su parte, aunque, como hemos visto antes, habían mostrado cierto dinamismo, no se había diversificado de manera considerable. Sus ramas más importantes, como la textil, cubrían las necesidades de los sectores de bajo ingreso de la sociedad. (16)

Vista así las cosas, las tareas que tendría que emprender el gobierno del General Cárdenas para cumplir con los objetivos del plan sexenal eran mayúsculas. La construcción de una economía nacional liberada del imperialismo exigía múltiples acciones en varios ámbitos del país. Por una parte, se debía de modificar radicalmente la posición de la agricultura en el mercado y producción nacionales. Su casi 70 por ciento de la población activa, que ahora se dedicaba prácticamente a la agricultura de subsistencia y para el mercado local, representaba una fuente importante de fuerza de trabajo y un mercado considerable para mercancías industriales y de consumo. Para ello, era necesario modificar la estructura de tenencia de la tierra y de reactivar las actividades agropecuarias.

Para el crecimiento industrial, se hacía necesario introducir modificaciones en los sectores claves de la economía. La industria petrolera era un factor importantísimo. La generación y distribución de energía eléctrica constituye una rama de la economía que la moderna industria exige para su desarrollo. Los ferrocarriles permitirían el transporte de mercancías a regiones alejadas de los centros de producción y posibilitaría la integración económica del país.

Finalmente, la economía, sobre todo la actividad agrícola, necesitaba, no sólo de un reparto de tierras para permitir la elevación del ingreso de los hombres al campo, sino de un sistema crediticio que les facilitara los recursos económicos y refaccionarios con qué llevar a cabo la producción agropecuaria.

El Estado, ahora influido por otra visión de las cosas, debía dar cumplimiento a los postulados del Plan Sexenal a efecto de recuperar para la nación los recursos naturales, como la minería y el petróleo, en beneficio de la industrialización del país. La nueva norma jurídica contenida en el artículo 27 constitucional, asignaba a la propiedad privada nuevas modalidades en función de la sociedad, donde privaran los intereses colectivos sobre los particulares. La propiedad pública, administrada por el Estado, representante de la Nación, garantizaría el mejor aprovechamiento de la explota-

ción del suelo en provecho de los intereses del crecimiento económico de México, para liberar así a la economía nacional de las fuerzas extranjeras que limitan el pleno uso de los recursos nacionales en beneficio de la nación. Sólo de esta manera es que sería posible la construcción de una sociedad y economía mexicanas autónoma y liberada del imperialismo.

Así lo comprendió el general Cárdenas cuando afirmó, en el discurso de toma de posesión como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión; "Es fundamental ver el problema económico en su integridad, y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes de las demás. Sólo el Estado tiene un interés general, y por eso, sólo él tiene una visión de conjunto . La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo". (17)

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES

(millones de pesos de 1950)

	1925	1930	1935	1940 ^{a/}
TOTAL	<u>16,102</u>	<u>15,538</u>	<u>17,039</u>	<u>46,693</u> †
Sector Primario	<u>3,675</u>	<u>3,056</u>	<u>3,741</u>	<u>9,057</u>
-Agricultura	2,575	1,975	2,399	4,672
-Ganaderia	1,101	1,081	1,342	3,703
-Silvicultura	---	---	---	626
-Pesca	---	---	---	56
Industria	<u>3,794</u>	<u>3,945</u>	<u>4,035</u>	<u>11,705</u>
-Extractiva ^{1/}	1,168	1,435	1,118	1,736
-Petróleo y carbón	737	321	362	1,253
-transformación	1,889	2,189	2,555	7,193
-electricidad	---	---	---	354
-construcción	---	---	---	1,169
Servicios	<u>8,632</u>	<u>8,537</u>	<u>9,263</u>	<u>25,931</u>

^{1/} Solo minerales metálicos

^{a/} precios de 1960

Fuente: Estadísticas Históricas de México, S.P.P. INEGI, México, agosto de 1985

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES
(estructura porcentual)

	1925	1930	1935	1940
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Sector Primario</u>	<u>22.8</u>	<u>19.7</u>	<u>22.0</u>	<u>19.4</u>
-Agricultura	16.0	12.7	14.1	10.0
-Ganaderia	6.8	7.0	7.9	8.0
-Silvicultura	---	---	---	1.3
-Pesca	---	---	---	0.1
<u>Industria</u>	<u>23.6</u>	<u>25.4</u>	<u>23.7</u>	<u>25.1</u>
-Extractiva	7.3	9.2	6.6	3.7
-Petróleo y carbón	4.6	2.1	2.1	2.7
-transformación	11.7	14.1	15.0	15.4
-electricidad	---	---	---	0.8
-construcción	---	---	---	2.5
<u>Servicios</u>	<u>53.6</u>	<u>54.9</u>	<u>54.3</u>	<u>55.5</u>

Fuente: Estadísticas Históricas de México, S.P.P., INEGI
México, agosto de 1985.

DESARROLLO INDUSTRIAL, 1935-1940

(miles de personas)

	No. Establecimientos	No. obreros
1935	<u>7,341</u>	<u>279.2</u>
transformación	6,916	200.2
extractivas	425	79.0
1940	<u>13,510</u>	<u>341.1</u>
transformación	12,925	250.3
extractivas	585	90.8

Fuente:

Fuente: Perujo, Alvarez Luis, México. 1934-1940. Economía y Política de un régimen, TLE, 1983.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL, 1930-1940
(miles de personas)

	1930	1940
Población total	16,553	19,654
Población ocupada.	<u>5,151</u>	<u>5,858</u>
Sector primario. <u>1/</u>	3,626	3,831
<u>Industria:</u>	773	909
- Extractiva. <u>2/</u>	51	107
- Transformación	614	670
- Construcción	91	106
- Electricidad	17	26
<u>Servicios:</u>	752	1,118
- Comercio	274	452
- Transportes y comunicaciones	107	149
- Otros. <u>3/</u>	371	517

1/ Agricultura, ganadería, caza y pesca.

2/ Incluye industria petrolera.

3/ Privados y gobierno.

Fuente; cuadros 1.2 y 1.7 de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1974

ESTRUCTURA OCUPACIONAL, 1930-1940

(estructura porcentual)

	1930	1940
Población ocupada	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Sector primario. <u>1/</u>	70.3	65.4
<u>Industria:</u>	<u>15.0</u>	<u>15.5</u>
- Extractivas. <u>2/</u>	0.9	1.8
- Transformación	11.9	11.4
- Construcción	1.8	1.8
- Electricidad	0.3	0.4
<u>Servicios:</u>	<u>14.6</u>	<u>19.0</u>
- Comercio	5.3	7.7
- Transportes y Comunicaciones	2.0	2.5
- Otros. <u>3/</u>	7.2	8.8

1/ Agricultura, ganadería, caza y pesca.

2/ Incluye industria petrolera.

3/ Privadas y gobierno.

Fuente: de cuadros 1.2 y 1.7 de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1974

La Reforma Agraria.

En 1969 el General Lázaro Cárdenas, en un discurso dirigido a la generación de egresados de la Escuela Nacional de Agricultura, en Chapingo, México, definía claramente el programa de desarrollo económico que la Constitución de 1917 contenía y que se resume en el artículo 27. De esta manera les decía a los estudiantes que el derecho originario que la nación tiene sobre la propiedad de suelo y subsuelo y aguas territoriales, la capacidad que tiene de transmitir su dominio a los particulares, para constituir así la propiedad privada; la capacidad de poder imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público, incluyendo la expropiación, por causa de utilidad pública, "todo ello estatuye una doctrina cuya aplicación dinámica ofrece la perspectiva del desarrollo independiente del país, dentro de la organización de una sociedad con derecho a disfrutar plenamente de los bienes materiales y culturales que el pueblo mexicano produce con su trabajo, y a su continua superación intelectual, técnica y científica".

Esta capacidad del Estado de modificar las relaciones de propiedad en beneficio de la nación de la colectividad mexicana, fué la piedra de toque de la política agraria del gobierno cardenista. La situación en que se encontraba el reparto de tierras al asumir el General Cárdenas las responsa-

bilidades del Poder Ejecutivo, exigía, si realmente se quería continuar el desarrollo económico del país sobre nuevos caminos que abrieran las posibilidades de la autonomía económica respecto a los grandes centros económicos imperiales, elevar la producción agrícola que posibilitara una fuente importante de recursos de alimentos, materias primas, fuerza de trabajo y mercado para los productos manufacturados que imprimiera dinamismo a la industria. La existencia de una tercera parte de la población mexicana viviendo de una agricultura de subsistencia y para el mercado local, era una fuerte rémora para el desarrollo agrícola del país. El propio presidente Cárdenas, lo afirmaba cuando decía que "la agricultura es una de nuestras mayores riquezas; en ella ganan su sustento las tres cuartas partes de nuestra población; es la única que aún está casi íntegramente en manos de mexicanos. Nada se avanzará en ella, sin embargo, si su aspecto más extenso y más hondo, el sistema de propiedad de tierra, no se termina de cambiar". (18)

El reparto de tierras, primer paso para el desenvolvimiento de la producción agrícola, hasta 1934, había sido limitado y poco importante en términos de las necesidades del país. Desde las reparticiones de tierras llevadas a cabo por el régimen de Venustiano Carranza, entre los años de 1915 y 1920, hasta las realizadas por la administración de

Abelardo Rodríguez, se habían repartido sólo 7 millones 666 mil hectáreas, que en relación con las repartidas hasta --- agosto de 1962, representaron tan sólo el 16 por ciento del reparto total. (19)

De alguna manera, después de casi 17 años, se podría - decir que la principal bandera por la cual lucharon millones de campesinos en la revolución había sido relegada a un segundo plano dentro de los cumplimientos que debía hacer el gobierno revolucionario. En cierta forma, la situación era para afirmar que la Reforma Agraria había sido un fracaso. Las anteriores administraciones, poco habían hecho respecto a la modificación del régimen de propiedad en el campo. Independientemente de las limitaciones para realizarlas de - hecho, poco a poco se habían ido reduciendo los repartos de tierras, de tal suerte que entre los años de 1932 y 1934 se repartieron menos tierras que las realizadas por Alvaro - Obregón. (20)

Esta disminución en las dotaciones agrarias tenía de - alguna manera su explicación en la actitud de los dirigentes políticos del periodo. Por un lado, Pascual Ortiz Rubio, declaraba su apoyo a las grandes propiedades agrícolas por ser factor de apoyo a la economía, (21) así como el Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles, había llegado a una posición conservadora respecto a los problemas del campo y declaraba

que debía de ponerse una fecha determinada para el reparto agrario y que después de ella, no se volviera a hablar más del asunto. (22) Incluso, entre los años de 1930-1931 se declaró concluida la reforma agraria en nueve estados del país. (23)

De esta manera, el gobierno cardenista debía de impulsar a fondo el reparto de tierras para, no sólo fincar bases del desarrollo agrícola del país, sino también para dar cumplimiento con uno de los aspectos más importantes del Plan Sexenal, y por tanto, de la Revolución Mexicana.

El gobierno cardenista desde su inicio se declaró por llevar adelante el programa agrario de la revolución. En este sentido se manifestaba el presidente Cárdenas al protestar como Presidente de la República: "La Administración a mi cargo prestará especial atención a la resolución de este importante problema que es uno de los temas más apasionantes de la Revolución Mexicana, y que debemos apresurar su resolución para seguir construyendo sobre nuevas modalidades, nuevas fuentes de producción económica y de bienestar social". (24)

La política agraria del nuevo régimen se basaría en la plena satisfacción de las necesidades de los campesinos. En este sentido, se limitaría a cumplir con las dotaciones pen

dientes sino que iniciaría las reformas legales necesarias para señalar nuevas zonas a los campesinos que hayan sido dotados de tierras impropias para el cultivo, sugerencia hecha por la observación de que se dieron a los campesinos tierras estériles, unas veces, contrariando las resoluciones presidenciales. (25) Si acaso esto no fuera suficiente, para resolverles las necesidades locales, el Poder Público dispondría de las grandes reservas de tierras fértiles que, dotadas del crédito refaccionario y con los sistemas de riego suficientes, resolvieran los problemas de las comunidades campesinas. (26)

Un elemento importante de la Reforma Agraria cardenista consistió en relacionar la repartición de tierras con el desarrollo agrícola del país, cosa que los anteriores gobiernos no habían considerado. Para éstos el reparto era un medio complementario más para el sustento de la familia campesina; no comprendían que la reforma agraria podría y debía impulsar una agricultura nacional moderna. Junto con esta concepción de lo que debía de significar el reparto de tierras, Cárdenas introdujo la cooperación entre los campesinos para trabajar la tierra. (27)

Las cooperativas, tanto en el campo como en la ciudad, debían de establecerse tanto en el nivel de la producción como en el consumo. En el primer nivel, sustituirían a los

intermediarios y beneficiaría a la clase trabajadora directamente, poniéndola en posesión del valor completo de su -- fuerza de trabajo, las ganancias no se filtrarían en manos de los especuladores sino que se dividirían entre todas las personas que tomaran parte en el proceso de producción. Las cooperativas de consumidores permitirían adquirir mercancías a bajo costo, y así, fortalecer el poder adquisitivo de los salarios. De esta manera, "la formación de cooperativas haría de inclinar gradualmente la balanza del poder económico de la clase capitalista a los trabajadores". (28)

Para incrementar la importancia de la actividad agrícola la del país en la solución de sus problemas, la Reforma Agraria sería un factor decisivo para ello si el reparto de tierras se hacía bajo una nueva concepción.

En este sentido, la línea de acción de su gobierno en la materia, la hizo descansar en el cumplimiento de tres factores fundamentales: primero de los campesinos y tercero, la dotación de los recursos económicos necesarios.

En cuanto a la repartición de tierra, el gobierno modificó la legislación agraria ya que, se había venido haciendo la dotación de tierras y bajo una concepción que consideraba a éste como el complemento del jornal que el campesino obtenía de trabajar con un patrón. Este error provino de la Ley

del 6 de enero de 1915, la cual había quizá provocado la situación que guardaban los ejidos existentes hasta la fecha los que incluso habían sido fuertemente criticados por el General Calles, en favor de la pequeña y gran propiedad⁽²⁹⁾. El Presidente Cárdenas, en el Primer Informe de su Gobierno hacia este señalamiento y consideraba que por "...el simple hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón y, en estas condiciones, el papel del -- ejido no es el de producir el complemento económico de un -- salario para mejorar la situación, afractionar tal predio o a colonizar tal extensión".⁽³⁰⁾

La segunda línea de acción, la organización de las comunidades ejidales para la producción rural, y la distribución de sus productos, merecería por parte del gobierno la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, institución que, además de facilitar los créditos necesarios para el -- trabajo agrícola, cumpliría funciones de almacenamiento y -- venta de cosechas, reparar canales de riego y construir cen -- trales de energía; experimentación agrícola y organizadora -- de cooperativas de consumo, etc., entre otras dependencias -- gubernamentales, como la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Las acciones emprendidas por el gobierno hicieron cada vez menos aplicable el Código Agrario vigente. El decidido -- apoyo brindado por el Estado a la organización ejidal exigió

un nuevo Código que incluyera preceptos que facilitan su existencia como unidades económicas. De esta manera, el -- presidente Cárdenas, en su último informe de gobierno señalaba las reformas fundamentales que el nuevo Código Agrario incluiría, y que fueron encaminadas a facilitar la distribución de la tierra y la mejor organización del ejido. Así, se decía en el informe que esta Ley autorizaría "el establecimiento de ejidos ganaderos y forestales; se le conferiría a la Secretaría de Agricultura y Fomento de organización -- ejidal, "la que puede delegarla en organismos descentralizados de Estado, semejantes al Banco Nacional de Crédito Ejidal; capacitar a las Asambleas Generales de Ejidatarios para el manejo de los fondos de la comunidad, mediante depósitos en el Banco Ejidal; y, por último, organizar correctamente la titulación y la resolución de los conflictos de -- los bienes comunales..."(31)

Como resultado de la política ejidal del gobierno, al final del período gubernamental del Presidente Cárdenas, éste informaba sobre la totalidad de ejidos otorgados desde el inicio de su gobierno: 10,651 posesiones, beneficiándose a 1.020,594 campesinos con 18.352,275 hectáreas, por lo que el número de ejidos existentes a la fecha del informe, en 1940, era de 15,000 con 25,324,568 hectáreas que benefician a ---- 1.442,895 campesinos. (32)

En general, los resultados del reparto de tierras del gobierno del Presidente Cárdenas se resumen y se comparan con los anteriores gobiernos a su período de gestión gubernamental, en el siguiente cuadro.

México: Dotaciones Agrarias por Regímenes Presidenciales.

PRESIDENTE	Períodos	Miles de Hectáreas
Venustiano Carranza	1915-1920	132
Adolfo de la Huerta	Mayo-Nov. 1920	34
Alvaro Obregón	1920-1924	971
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3,088
Emilio Portes Gil	1928-1930	1,173
Pascual Ortíz Rubio	1930-1932	1,469
Abelardo Rodríguez	1932-1934	799
Lázaro Cárdenas	1934-1940	17,890

Fuente: Nacional Financiera, 50 años de revolución mexicana en cifras, p. 46

El resultado de la política agraria y de fomento agrícola del gobierno en favor de los ejidos, dió como resultado que al final del período gubernamental, la tierra ejidal cultivada se incrementara, y pasara de significar el 15% del total en 1930 hasta el 49% en 1940.

Héctareas ejidales cultivadas como parte de la superficie
total cultivada, 1930-1940
(miles de hectáreas)

Región	1930	1940
1) Norte		
Tierra Ejidal cultivada	311	1,144
Superficie total cultivada	1,672	2,353
Ejidal como % del total	19%	49%
2) Golfo		
Tierra ejidal cultivada	136	348
Superficie total cultivada	829	631
Ejidal como % del total	16%	55%
3) Pacífico Norte		
Tierra ejidal cultivada	37	280
Superficie total cultivada	523	553
Ejidal como % del total	7%	51%
4) Pacífico del Sur		
Tierra ejidal cultivada	93	325
Superficie total cultivada	779	772
Ejidal como % del total	12%	42%
5) Centro		
Tierra ejidal cultivada	509	1,790
Superficie total cultivada	3,462	3,562
Ejidal como % del total	15%	50%
6) México		
Tierra ejidal cultivada	1,086	3,889
Superficie total cultivada	7,265	7,870
Ejidal como % del total	15%	49%

Fuente: Reynolds, *Ibid*, cuadro IV: 1 p. 171

Esta etapa de la Reforma Agraria representó una aceleración en el reparto de las tierras y el inicio del fomento agropecuario. De hecho, fue durante este régimen que la mayor parte de la tierra fue repartida. La introducción de diversos instrumentos por parte del gobierno para reactivar la producción agropecuaria aunque no fue de ninguna manera inédito hasta este gobierno, lo cierto es que ello se llevó a cabo bajo una nueva concepción de las funciones que debía cumplir la agricultura en el desarrollo económico de México.

DISTRIBUCION DE LA TIERRA, 1930-1940

(porcientos)

	TOTAL	LABOR	RIEGO
1930			
Ejidos	93.7	86.6	86.9
No ejidales	6.3	13.4	13.1
1940			
No ejidales	77.5	52.6	42.6
Ejidales	22.5	47.4	57.4

Fuente: Sergio Reyes Osorio, *ibid*, p. 55

Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, F.C.E., México, 1974; p.55

REFORMA AGRARIA , 1916-1940

Dotación, restitución y ampliación de ejidos.

	<u>Hectáreas</u>	<u>Beneficiarios</u>
1916-1920	381,949	77,203
1921-1924	1.715,580	161,788
1925-1928	3.173,149	301,587
1929-1930	2.433,223	186,684
1931-1932	909,616	56,724
1933-1934	2.047,197	158,139
1935-1940	20.074,706	760,407

Fuente: cuadro 3.1. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1972

AREAS BENEFICIADAS CON OBRAS DEL GOBIERNO DE GRANDES Y
PEQUEÑA IRRIGACION.

(miles de hectáreas)

AÑO	NUEVAS	MEJORADAS	TOTAL
1935	6	5	11
1936	8	12	20
1937	8	1	9
1938	4	8	12
1939	13	8	21
1940	25	20	45

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1966

La expropiación petrolera.

La inclusión en el Plan Sexenal de un apartado en que se señalaba la necesidad de limitar y regular las actividades petroleras que compañías extranjeras desarrollaban en el país, de hecho, resumía una larga historia de intenciones diferentes por parte del gobierno mexicano por intervenir de alguna manera para obtener beneficios de esa actividad. Después de haberse promulgado la Constitución de 1917, fué hasta 1918 en que se dió a conocer un decreto que reglamentaba los derechos de las compañías petroleras. Según este decreto, las compañías extranjeras tenían el derecho de extraer petróleo con la condición de que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo estuviera de acuerdo e hiciera conocer su consentimiento por escrito; asimismo, se les prohibió a las compañías petroleras suspender por más de -- dos meses sus actividades sin ninguna causa que lo justificara. (33)

Las compañías petroleras, sin embargo, no se mantuvieron tranquilas. Lucharon y lograron neutralizar la tendencia nacionalista de la constitución mexicana. Incluso en 1921, en un laudo de la Suprema Corte de Justicia, se confirmó la victoria de las compañías sobre las intenciones nacionalistas del artículo 27 constitucional. De acuerdo con esta resolución, las compañías establecidas en el país que

hubiesen realizado alguna intalación o cualquier otro "acto positivo", antes de la promulgación de la Constitución de 1917, posefan plenamente sus derechos y a ellos no se aplicaba el principio de acción reversible del artículo 27 constitucional. Esta misma doctrina de los "actos positivos", quedaría en el Convenio de Bucareli, en 1923, que precedió al reconocimiento diplomático del Gobierno de Estados Unidos al gobierno del General Alvaro Obregón. (34)

Después de esta victoria de las compañías petroleras, no fué sino hasta el año de 1925 en que el Presidente Calles promulga una Ley Petrolera que confirmaba la posición nacionalista de la legislación mexicana; subrayaba el derecho de la nación sobre el petróleo, el suelo y subsuelo mexicanos y que, por tanto, sólo con autorización expresa del gobierno se podría realizar su explotación. Confirmaba el derecho del Estado a llevar a cabo cualquier expropiación en interés de la sociedad. A los extranjeros, según esta ley, se les permitiría adquirir concesiones siempre y cuando se sometieran a las normas dictadas por el artículo 27 constitucional y sobre todo, renunciaran a la protección de su gobierno. De esta manera, esta ley, al confirmar puntualmente el espíritu constitucional, dejaba de lado y sobrepasaba totalmente a la doctrina de los "actos positivos". Además, señalaba -- que las concesiones no podrán durar más de 50 años y que, al concluir este período de tiempo, el gobierno estaba en plena

capacidad para intervenir según lo exigiesen los intereses nacionales. (35)

Las compañías petrolera, por su parte, como respuesta comenzaron a reducir la extracción de petróleo crudo a partir de 1921, año en que habían producido 193.4 millones de barriles hasta 1925, año en que comenzó la caída vertiginosa de la actividad petrolera. En 1925 la producción de crudo fué de 11.5 millones de barriles; en 1926 de 90.4 y en 1927 de 64.1 millones de barriles. (36)

El gobierno mexicano, así fuertemente presionado económica y diplomáticamente, accedió a reformar la ley de acuerdo a los propósitos de las compañías petroleras. Estas, sin embargo, continuaron con su actitud de reducir la producción de crudo, aduciendo que la Secretaría de Industria no les otorgaba nuevos permisos de perforación, entorpeciendo la libertad de perforar en cualquier parte. Argumentaban, también que los nuevos pozos resultaban inproductivos, que los impuestos que les imponía el gobierno eran excesivos, etc. (38)

Como quiera que sea, al asumir el presidente Cárdenas la Presidencia de la República, la actitud que las compañías petroleras habían mostrado eran de una franca rebeldía y prepotencia ante cualquier intento del gobierno por reformar la

situación que guardaba la industria.

La lucha del gobierno mexicano por integrar al país a la industria petrolera y recuperar para la nación el beneficio resultante de la explotación de los depósitos petrolíferos, había sido en vano en múltiples ocasiones. La acción reivindicadora de los intereses nacionales contenidos en la constitución de 1917, tardaría dos decenios en realizarse, hasta 1938, con la expropiación petrolera. El gobierno cardenista estaba claro en sus intenciones de incorporar para la nación a esta industria petrolera. El Plan Sexenal señalaba algunas medidas a llevarse a cabo por su gobierno.

Así, se señalaba que se evitaría el acaparamiento de terrenos y se ampliarían las zonas nacionales de reserva petrolera a efecto de que en todo tiempo se contara con una reserva fija de terrenos petrolíferos, que permita satisfacer las necesidades futuras del país. Se intervendría para regular el equilibrio de las fuerzas económicas de la industria petrolera, estimulando la creación de empresas nacionales y creando un organismo semioficial de apoyo y regulación. Se tomarían acciones para racionalizar la producción petrolera y se modificaría el régimen de concesiones, reduciendo en el futuro las superficies que se otorguen en concesión. (39)

En su primer informe de gobierno, el presidente Cárde-

nas anunciaba un programa de acción para concretar la política petrolera del Plan Sexenal. Así, informaba de un nuevo proyecto de ley, en el que se autorizaba al Estado para vigilar la exportación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en "forma de poder reducirlos cuando la -- excesiva producción significa una ruina, especialmente cuando pueda organizar el agotamiento prematuro del petróleo, - que, como es bien sabido, sólo puede formarse a través de - edades geológicas". Además, vista la situación de que la - explotación del petróleo está en manos exclusivamente de em- presas extranjeras, "la economía pública depende de ellas y de su previsión; pues si bien es cierto que en caso de que intempestivamente resolvieran no entregar más petróleo al - comercio del país, el Estado con capacidad legal podría obli- garlas a proporcionarlo pero nadie podrá asegurar que los - depósitos que las empresas tengan en explotación o en vías de explotarse, alcancen a satisfacer las necesidades del -- país durante el tiempo necesario...", en tal virtud, el pro- yecto de ley autoriza al Estado para dictar las disposicio- nes pertinentes a fin de garantizar el consumo interior del petróleo y sus derivados. (40)

En lo que se refiere a las reservas, también informaba sobre la separación de terrenos para formar las reservas pe- troleras, buscando asegurar el futuro el petróleo que cubrie- ra las necesidades del país.

Finalmente, para intervenir en el mercado interno de petróleo y sus derivados, informó sobre la constitución de la empresa mixta de Petróleos de México, S.A., la cual había sido planeada desde 1933, en la que el gobierno figuró como accionista con un 51% del capital; pero el manejo, la administración y en general el control de la empresa estuvo en manos de particulares. A esta empresa se le encomendaron las tareas de explotación de los mantos petrolíferos existentes en terrenos nacionales y en otras zonas exclusivas. Con ella se intentaba regular el mercado interior del país que lo mantenían prácticamente abandonado las empresas extranjeras, y adiestrar al personal técnico necesario. (41)

Ya en su Segundo Informe de Gobierno, el Presidente Lázaro Cárdenas, informaba a la nación las actividades realizadas por esta empresa. Decía que durante el año de 1936 - había aumentado sus actividades: había realizado nuevas exploraciones y había perforado nuevos pozos petrolíferos, entre los que estaba el Petromex Cinco, que producía un promedio de 3 mil barriles diarios de crudo; también se había establecido una planta de refinación primaria con capacidad para tratar 3 mil barriles de crudo y rendir 120,000 litros de gasolina y otros derivados, como kerosina y petróleo combustible; otra, para destilado por desintegración se estaba instalando para procesar 1,100 barriles diarios y una últi-

ma, para extracción de asfalto, con capacidad para 1,000 barriles de crudo al día. (42)

Pese a mantenerse activa, esta empresa fue insuficiente para competir con las compañías extranjeras, debido, según un investigador, (43) a que los capitalistas privados nacionales no respondieron como se esperaba y que el gobierno no contaba con los capitales necesarios para asegurar un buen cumplimiento de los propósitos de la empresa.

Durante el período hubo un desplazamiento de los yacimientos de extracción. Regiones que durante muchos años habían significado importantes yacimientos petrolíferos, perdieron rápidamente su significado y ocuparon su lugar las zonas de Tuxpan y el Istmo de Tehuantepec donde se encontraban yacimientos de petróleo ligero, que comenzó a mediados de los años treinta a cotizarse por arriba del petróleo pesado en los mercados internacionales.

Extracción del Petróleo,
(Porcientos)

AÑOS	PESADO	LIGERO
1934	31.51	68.49
1935	26.06	73.94
1936	19.62	80.38

Fuente: Tomado de Shulgovski, p. 338.

Este desplazamiento de los yacimientos afectó desigualmente a las diferentes compañías petroleras extranjeras. La Compañía El Aguila fue la única de todas las empresas que no se vió influenciada de manera esencial por estos desplazamientos. De hecho, ella ocupaba una posición dominante en las nuevas zonas de extracción petrolera: "El Plan" y "Poza Rica", durante el año de 1936 participaron respectivamente con el 15.48 y el 33.46 por ciento de toda la extracción de petróleo en el país.⁽⁴⁴⁾ De esta manera, la cantidad de petróleo extraído por las compañías inglesas aumentaba constantemente. La participación de la compañía El Aguila en la extracción nacional de petróleo fue, durante los años de 1934, 1935 y 1936, de 46.01, 52.96 y 59.2 por ciento, respectivamente, mientras que la mayor compañía norteamericana, la Huasteca Petroleum Comapny, durante ese mismo periodo, redujo su participación 27.18 en el primer año hasta el 11.92 por ciento para el último año.⁽⁴⁵⁾

Esta relativa mayor preponderancia que tenía la Compañía El Aguila, con el 60 por ciento, era producto de la propia acción de las compañías norteamericanas que habían reducido su extracción de petróleo y se habían negado a invertir nuevos capitales. Estas empresas en 1928, controlaban alrededor de 77 por ciento de la producción y el 80 por ciento de las reservas totales; situación que cambió con los descubrimientos ingleses en 1933 que provocó que la compañía El

Aguila tomara la delantera, (46)

La industria petrolera realmente contribuía muy poco con su actividad al desarrollo de la economía del país. --- Aparte de las propias condiciones de enclave extranjero que la caracterizaba, por las cuales no beneficiaban ni derramaban recursos económicos para el país, contribuían con un reducido porcentaje del empleo del país, alrededor de 14,000 personas en 1934. (47)

Por su parte, con objeto de obtener mejores condiciones de trabajo y mejores salarios entre otras demandas, en el mes de noviembre de 1936 el Sindicato de Petroleros, luego de haber celebrado meses antes su primer congreso extraordinario, exigió a las compañías petroleras la firma del contrato colectivo único; que junto con otras de tipo económico, contendría cláusulas muy importantes para el sindicalismo: exigía el control en la contratación y despido de los trabajadores, con lo cual limitaban grandemente la capacidad de las compañías que se esforzaban por dividir a los trabajadores, ya fuera mediante la creación de sindicatos particulares o bien por medio de la contratación de rompehuelgas y el despido injustificado de los obreros indeseables.

Las pláticas que sostuvieron el Sindicato y los repre-

sentantes de las empresas petroleras, no evitaron que los trabajadores estallaran la huelga el 31 de mayo de 1937, la cual contó con un gran apoyo por parte de la Confederación de Trabajadores de México, que, previo el estallamiento de la huelga, habían llamado a todos los sindicatos miembros de la Confederación para que se apoyara la huelga, en virtud de que la lucha de los trabajadores petroleros, además de ser justa y legal, representaba enfrentar a los monopolios imperialistas que explotan a México. Llamó incluso a declarar la huelga general de solidaridad. (48)

El gobierno, por su parte, llamó a los trabajadores mexicanos a que pusiesen los intereses nacionales por encima de las aspiraciones de clase y no realizaran la huelga general de solaridad. La CTM, mediante declaración pública, renunciaría posteriormente a esta medida argumentando que tal acción por parte de los trabajadores causaría una fuerte conmoción económica al país y crearía excesivas dificultades al gobierno de Cárdenas. (49)

En el Sindicato de Petroleros, en una sesión de acalorados debates, adoptó la decisión de levantar la huelga el 9 de julio, con el argumento de que en virtud de que el gobierno del General Cárdenas estaba llevando a cabo transformaciones económico-sociales y tenía una actitud favorable hacia la clase trabajadora, entonces, apoyados por el gobier

no, los trabajadores petroleros podrían luchar contra las - compañías y lograr la satisfacción de sus demandas. (50)

A la vez que el Sindicato petrolero anunciaba a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje su decisión de levantar la huelga, le comunicó que se encontraba en un conflicto económico con las compañías, a efecto de que la Junta de Conciliación nombrara a una comisión de expertos que investigara la situación económica y financiera de las empresas y decidiera sobre la posibilidad de satisfacción o no de las demandas obreras.

Esta comisión de expertos, después de realizar un estudio económico y social de las empresas petroleras y de refutar sus argumentos demostrándoles que de ninguna manera los trabajadores petroleros obtenían grandes salarios y que además, respecto a la productividad media del trabajo petrolero en México, que era 12 veces mayor que los Estados Unidos, los obreros mexicanos recibían aproximadamente una tercera parte del salario de los petroleros norteamericanos; y, aún más, demostró esta comisión que las empresas habían falseado informes respecto a sus ganancias en los últimos años, - siendo mayores que lo que decían. Con ésto, y con la fuerte presión del movimiento obrero, el 18 de diciembre, la Junta de Conciliación y Arbitraje planteó que las compañías debían aportar 26 millones de pesos, apelando éstas a la Supre

ma Corte de Justicia. (51)

La negativa de las compañías de aportar tal cantidad, agudizó más el conflicto y orilló a los trabajadores y al gobierno cardenista a actuar firmemente contra la política provocadora de las compañías petroleras extranjeras. †

La Suprema Corte de Justicia emite una ejecutoria que sostenía la posición de los trabajadores petroleros y confirmaba el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, lo que provocó que las compañías petroleras respondieran afirmando no someterse al impero del Estado mexicano, por lo que el gobierno decreta el 18 de marzo de 1938 la expropiación de la industria petrolera.

Con esta medida el Estado mexicano reafirmó ante los intereses extranjeros que no se iba a detener ni tampoco a limitar sus acciones por recuperar para el país sus recursos naturales. Esto fue ratificado cuando el gobierno mexicano presentó sus condiciones para conversar con las compañías extranjeras respecto a la indemnización. Estas condiciones fueron las siguientes:

- 1a. Las compañías deberán reconocer el gobierno mexicano como el único propietario de la industria petrolera, es decir, reconocer la nacionalización.

- 2a. La dirección de la industria deberá hallarse plenamente en manos del gobierno mexicano;
- 3a. La venta y distribución del petróleo, así como de sus derivados en el territorio del país deberá encontrarse en manos del gobierno y;
- 4a. La parte restante del petróleo extraído y que no se dedique a satisfacer necesidades internas, aproximadamente el 60% se exportará y un determinado porcentaje de su venta se destinará a cubrir la compensación. (52)

En resumen, las condiciones del gobierno del Presidente Cárdenas no eran otras que la aceptación tácita, por parte de las compañías extranjeras, de que la industria petrolera estaba totalmente bajo la soberanía de México; de que era el gobierno mexicano exclusivamente, el único capacitado legalmente para dirigir su desarrollo posterior, así como el que monopolizaría la venta y distribución del petróleo y derivados. Finalmente, se les informaba a dichas compañías que de ninguna manera se iban a embargar los recursos obtenidos por la exportación de petróleo para pagar la indemnización correspondiente. Por el contrario, la política para la industria petrolera era de uso racional de sus recursos y se definía por las necesidades del desarrollo económico del país. Una vez cubiertas las necesidades prioritarias

rias entonces, con un determinado porcentaje se cumpliría con el pago de la compensación correspondiente.

Para ser consecuente con estas definiciones y eliminar cualquier posibilidad de que los monopolios imperialistas - pudiesen continuar saqueando petróleo, el gobierno de Cárdenas propuso al Congreso de la Unión, el 1° de septiembre de 1938, la eliminación del sistema de concesiones en la industria petrolera y modificar, por tanto, el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para quedar de la manera siguiente:

"En cuanto el petróleo en estado sólido, líquido y gaseoso, no será objeto de concesión alguna y una ley determinada establecerá la forma en que el Estado realizará la extracción de estos productos". (53)

En cuanto a la organización de la industria, inicialmente el gobierno creó un Consejo de Administración de las propiedades recién expropiadas. Este se compuso por nueve personas que representaban dos a la Secretaría de Hacienda tres a las de Patrimonio Nacional, uno a la administración petrolera del Estado y el resto al sindicato. Esta administración se hizo cargo de manera provisional de la administración que anteriormente estaba compuesta en su mayor parte por extranjeros. En junio de 1938, mediante decreto pre

sidencial, se crean dos organismos estatales: Petróleos Mexicanos y Distribuidora de Petróleos Mexicanos. La primera se encargaría de la extracción del crudo, su elaboración y otros procesos productivos y la otra se obligaría de la venta y distribución del petróleo y sus derivados en los mercados nacional y extranjero. En agosto de 1940 se reforma la administración de la industria: se anulan los decretos que habían creado Pemex, la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y la Administración General de Petróleos Nacionales, y se funden en la nueva organización: Petróleos Mexicanos. (54)

Además de los grandes problemas técnicos y administrativos a los que se enfrentaba el Estado por desarrollar el conjunto de la producción petrolera; del boicot de maquinaria y refacciones; de ausencia de técnicos, se sumaban las dificultades con el Sindicato Petrolero por la organización de la empresa.

Mientras los trabajadores planteaban expectativas para que la industria pasara a su propiedad y a su control, quizá fortalecidos por la gran influencia que habían adquirido el haber sido el detonador de la nacionalización, el gobierno del Presidente Cárdenas insistía en que los trabajadores debían de hacer a un lado sus intereses generales de clase para supeditarlos en función de los intereses nacionales. -

La posición de la CTM coincidía plenamente con la posición del gobierno. Así, sus dirigentes afirmaron que el proletariado debía comprender que en el conflicto petrolero no eran sus intereses de clase los que estaban en discusión, sino los destinos del país. (55)

Finalmente se impuso la opinión del gobierno y la empresa petrolera fue organizada según el criterio estatal. La actitud enérgica de Cárdenas fue la que se impuso con la idea de que fuera el Estado, "quien tiene una visión de conjunto", quien en defensa del interés nacional controlará la industria petrolera.

La expropiación petrolera tiene un amplio significado para el país en lo que se refiere al cumplimiento de los postulados de la Constitución de 1917.

En el objetivo de construir una nación independiente, libre de toda explotación de sus recursos por extranjeros, con posibilidades de desarrollo económico sobre sus propias fuentes de crecimiento, la expropiación petrolera tiene un profundo significado en la historia del país, tanto por el decisivo papel que le toca jugar en la industrialización, como por haber alterado radicalmente el proceso de toma de decisiones de inversión y de política de desarrollo de la industria, ya que de haber estado sujeta a factores completa-

mente ajenos al país y a sus necesidades, que la obligaban a actuar de acuerdo a las expectativas de ganancias de un número reducido de hombres, pasó a vincularse completamente al mercado interno y a dirigirse con plena racionalidad según el comportamiento a largo plazo de la economía nacional.

En palabras de Lázaro Cárdenas:

"...la expropiación queda vinculada en la historia de nuestra independencia económica, y no se le debe tocar. Su razón de ser está fuertemente enraizada en el corazón del pueblo, que la estima como una reivindicación legítima de los derechos de la Nación al subsuelo. La interpretación que el Gobierno ha hecho de estos principios, ha tenido como la mejor sanción el respaldo que en distintas ocasiones han patentizado todas las clases sociales de la República. Cambiarán los hombres en el poder, pero no será posible alterar los principios de profunda justicia social en que descansa la expropiación". (56)

El sistema bancario

Para cuando el General Cárdenas se hace cargo del Poder Ejecutivo del país, el Banco de México no hacía mucho que se había convertido en un verdadero banco central. Durante sus primeros años de existencia, el Banco de México, creado en 1925 por el gobierno del General Calles, tropezó con múltiples problemas para convertirse en el centro del sistema bancario mexicano; por un lado, la banca privada no le daba su completo apoyo ya que para 1930, cinco años después de haberse creado, tan sólo se le habían asociado cinco bancos privados, de alrededor de 23 bancos comerciales, 16 refaccionarios, 5 de depósito y 2 hipotecarios existentes en esos años. Además, a pesar de que se le habían asignado funciones de emisión de billetes, su papel moneda no era aceptado fácilmente por el público. Asimismo, tampoco pudo cumplir bien sus funciones reguladoras de circulación monetaria y de la tasa de interés. (57)

De esta manera, pese a los esfuerzos hechos, el Banco de México no había podido convertirse en un verdadero banco central, hasta que en 1932, con la promulgación de dos decretos y de la Ley General de Instituciones de Crédito de junio de 1928, el Banco de México pudo al fin convertirse en verdadero banco de bancos, abandonando sus funciones directas con el público. La asociación de la banca privada se hizo obliga-

toria. Más aún, las reformas para fortalecerlo continuaron. En 1933 recuperó la facultad de acuñador único de moneda, -función que se había encargado transitoriamente a la Secretaría de Hacienda- se creó la reserva monetaria y recibió la preferencia para adquirir divisas , oro y plata. (58)

Al asumir la Presidencia de la República, el General Cárdenas definía su política bancaria en el sentido de que las instituciones nacionales de crédito entren en mayor contacto con el Banco de México y que conjuntamente, lleven a cabo su función de apoyar los planes trazados por el Estado de transformar al país. De alguna manera, invitaba a todos los banqueros, sobre todo a aquellos que participaban en la administración del Banco Central a que apoyaran a su gobierno para llevar a cabo su política de desarrollo. Mucho habría de luchar su gobierno para librar al Banco de México de las influencias liberales que lo restringían en sus funciones.

Las reformas al sistema bancario comenzaron por el banco más importante para el desarrollo de su programa de transformaciones: el Banco de México. El 26 de abril de 1935 introdujo una reforma que le permitió a éste ampliar sus derechos para intervenir como árbitro supremo en la realización de la política de créditos, el control del comercio de oro y plata y en la regularización del tipo de cambio. (59) Con ello,

el presidente Cárdenas se hacía de un instrumento importantísimo para dirigir el crédito hacia aquellas actividades prioritarias para la realización de los programas sociales y económicos trazados en el Plan Sexenal.

Por otro lado, si bien era cierto que el banco tenía la función de agente financiero del gobierno también lo era que los préstamos que le concediera para resolver problemas de caja no debían de exceder de 10% de los ingresos anuales del fisco; pero de ninguna manera ello significaba que este recurso, que servía para ajustar los ingresos y egresos del gobierno, fuera utilizado para atender los déficits del tesoro. Esta actitud liberal se ratificó en la ley de agosto de 1936. Se decía que en ningún caso se debía sustituir con "crédito circulatorio" las necesidades de capital del estado, de los bancos asociados o de sus clientes. Su propósito central era evitar por cualquier recurso que se introdujeran al sistema medidas inflacionistas. Así, prácticamente, con esta actitud conservadora, se limitaban considerablemente las operaciones de redescuento con los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, precisamente cuando más lo necesitaban. (60)

Empero, la política económica del gobierno pronto hizo evidente que la política del banco era limitada y muy estrecha para las necesidades del momento. De alguna manera, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México llegaron a un acuerdo, --

que es señalado por Antonio Carrillo Flores como el que tendría mayor trascendencia en el futuro de la institución. En caso de ser necesario e ineludible, que se tuviese que quebrantar esta ley, las autoridades del Banco de México preferían que fuera el Gobierno Federal y el propio banco quienes asumieran tal responsabilidad de un crédito especial, antes que abrir líneas de redescuento a los bancos Agrícola y Ejidal. De aquí nació la práctica de financiar el gasto público por encima de los límites de la ley. (61)

A pesar de las limitaciones que imponía el Banco de México para operar con redescuentos con sus bancos asociados, fue práctica común que lo hiciera. Así, el Presidente informaba a la Nación en su Segundo Informe, sobre las cantidades que el banco había derramado. Decía: "El Banco de México ha seguido derramando importantes cantidades de dinero entre las demás instituciones de crédito, a través de sus operaciones de descuento." (62)

Esta ley, que impedía al Banco Central operar con redescuentos con sus bancos asociados que les permitiera ampliar sus operaciones, fue finalmente abandonada por las reformas introducidas en ella el 28 de diciembre de 1938. Mediante estas reformas se autorizaba al Banco a realizar préstamos o descuentos cuando las necesidades de crédito no pudiesen en otra forma.

En su Quinto Informe de Gobierno, el presidente Cárdenas informaba de estas reformas: decía "... el Ejecutivo Federal envió al Congreso proyectos de reformas a la legislación bancaria. Las Cámaras de la Unión por Decreto de 28 de diciembre de 1938, establecieron las siguientes reformas:

" a) Se facultó al Banco de México a descontar al Gobierno Federal Certificados de Tesorería garantizados específicamente por impuestos federales no comprometidos, títulos que deben vender precisamente dentro de cada ejercicio fiscal, y han de ser recibidos en pago de impuestos federales, a su vencimiento. Con esta medida se permitió al Gobierno Federal la correlación de sus gastos diarios con la periodicidad de sus ingresos normales, haciendo innecesaria de esta suerte, la concesión al Gobierno, por parte del Banco Central, de créditos destinados al mismo fin, y limitando los anticipos estrictamente a la capacidad de pago que el gobierno tiene, de acuerdo con el presupuesto de ingresos,

"b) Se modificó la Ley del Banco de México con el fin de permitirle abrir nuevos créditos a los Bancos Asociados que tuvieran por objeto exclusivo impulsar la industria, el comercio y la agricultura". (63)

Por otra parte, el presidente Cárdenas creó una amplia red de instituciones oficiales de crédito que financiarían las transformaciones económico-sociales. Según el destino del

crédito, pueden ser divididas en tres grandes grupos: aquellas que apoyaran el desarrollo agrícola; los que fomentarían la industria y el que se encargaría del comercio exterior.

La creación de un sistema bancario público, posibilitaba al gobierno liberarse de los préstamos del extranjero, en su generalidad con intereses leoninos, y de bancos privados, que habían ya probado con suficiencia su falta de solidaridad y apoyo al programa de la revolución.

Para apoyar la actividad agrícola, el gobierno fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El existente Banco Nacional de Crédito Agrícola fue reformado y se fundaron los Bancos de Crédito Ejidal y el Nacional Agrícola. Ambos bancos tenían una sola finalidad: financiar la producción agrícola nacional para los destinatarios de los créditos eran diferentes. El primero se fundó con el fin de impulsar la producción de la agricultura colectiva y mostraba claramente el énfasis que el gobierno ponía en la reforma agraria. El segundo financiaría a los productores agrícolas privados que existían en el país, y que habían merecido en los regímenes revolucionarios anteriores en fuerte apoyo. Por ejemplo, de 1926 a 1931, el antiguo Banco de Crédito Agrícola autorizó créditos por 57,854.870 pesos anuales mientras que las tierras ejidales obtuvieron en promedio alrededor de 5,334.160 pesos por año. (64)

Ahora el gobierno dedica todos sus esfuerzos por incrementar los créditos a los productores agrícolas ejidales con la intención de que este grupo productor fuera paulatinamente ganando posiciones en la producción agrícola nacional y con ello mostrar que esta forma de explotación de la tierra efectivamente era productiva y constituía la alternativa para la sociedad y economía mexicanas. De esta manera, el gobierno del presidente Cárdenas respaldó firmemente al ejidatario por lo que asignó y gastó el 7.3% de su presupuesto en crédito agrícola durante el año 1935, pero al año siguiente éste se incrementó a 9.5%. Aunque después disminuyó, se mantuvo como norma el destinar entre el 3 y 4 por ciento de los gastos ejercidos. (65)

El Banco de Crédito Ejidal funcionó gracias a las asociaciones regionales de crédito que en 1936 agrupaban a más de 300 mil ejidatarios. El capital inicial nominal del Banco se fijó en 120 millones de pesos, compuesto por 115 millones de acciones de la serie "A", suscritas por el Gobierno Federal, y el resto se distribuyó proporcionalmente entre los Estados y organizaciones asociadas, además del compromiso del gobierno federal de portar anualmente al capital unos 20 millones de pesos.

Además de este banco de financiamiento de la actividad agrícola se fundaron otras instituciones de crédito como Almacenes Nacionales de Depósito, cuya función consistía en almacenar la producción agrícola y facilitar créditos con base

en las reservas y coadyuvar con los productores a obtener mejores precios por sus productos. Asimismo, se fundó la Asociación Nacional de Productores de Azúcar, en 1936 que se dedicaría a prestar toda la colaboración necesaria para contribuir al desarrollo de la industria azucarera.

A efecto de apoyar las actividades de exportación de productos mexicanos y financiar la importación de las mercancías indispensables para el desarrollo económico del país, se fundó el Banco Nacional de Comercio Exterior, que comenzó a funcionar en 1937, e intervenía y desarrollaba acciones como una especie de acumulador de divisas que posteriormente eran usadas a la importación de productos industriales. Poco tiempo después se fundó el departamento comercial del Banco, la Compañía Mexicana de Importación, cuya función primordial sería la de liberar a los productores agrícolas de toda clase de intermediarios, usureros y especuladores, facilitándoles sus operaciones de compra-venta, transporte, etc. (66)

La creación de los bancos estatales se hizo en todos los campos posibles dentro de la economía nacional con el objeto de desarrollarla y construir una economía independiente de las decisiones de las empresas extranjeras y de la inversión foránea. Así el gobierno del presidente Cárdenas vio no sólo por la producción agrícola, aspecto fundamental y base del crecimiento económico autónomo, sino también por la cons-

trucción de las obras de infraestructura necesarias para la instalación de plantas industriales. Con este objeto, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, que aunque se fundó en el año de 1933, desarrollaría una actividad importante en la década de los años treinta. En el año de 1937 disminuiría su actividad en lo referente al financiamiento de la industria de transformación, en virtud de la aparición de otras instituciones gubernamentales que lo harían, como la Nacional Financiera, y se dedicaría casi exclusivamente a financiar la construcción de obras públicas y urbanas, como lo fueron el abastecimiento de agua, de energía eléctrica y la construcción de caminos.

En el año de 1936 el gobierno fundó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, con el objeto de apoyar a las cooperativas en todas las ramas de la industria. Pese a su corta vida, pues se liquidó en 1941, merced a sus amplias limitaciones, otorgó crédito a 180 sociedades cooperativas en las que se ocupaban más de 25 mil trabajadores, tan sólo en el año de 1939. La falta de recursos hizo que menguara su actividad, sobre todo, debido a que no estaba facultado para recibir depósitos ni realizar operaciones pasivas que le hubieran permitido incrementar sus recursos. Además, a diferencia de otras instituciones financieras, no tenía derecho de acceso a los recursos del Banco de México. (67)

La política económica del presidente Cárdenas contó con

fuerte apoyo financiero de la Nacional Financiera, institución nacional creada por decreto en 1934, con el objeto de servir como agente financiero del gobierno y financiar así los programas de obras públicas y de servicio social de gobierno federal.

Su función primordial durante el régimen cardenista lo fue la colocación de acciones y obligaciones que sirvieran como fuente de recursos para los programas de desarrollo del gobierno. Inicialmente colocó títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte de un proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales, y para 1937 emitiría sus propios títulos financieros por un monto de medio millón de pesos, dedicándose en lo general a fortalecer el incipiente mercado de valores a través de operaciones de compraventa en cantidades suficientes que influyeran en las cotizaciones bursátiles. (68) Con estas acciones se buscaba al ahorrador mexicano a invertir en la bolsa, y reducir la marcada preferencia que existía en el país de invertir en la compra de inmuebles.

La Nacional Financiera jugó un papel tan importante durante este período de gobierno, que el mercado de valores comenzó a desenvolverse, adquiriendo paulatinamente importancia, generando con ello un incremento en el ahorro de manera continua, de tal forma que de 1934 a 1940, se pasó de una de-

pendencia considerable de los recursos del exterior a una participación relativa mayor de ahorro interno en el financiamiento de la inversión nacional. De esta manera, las inversiones extranjeras reducen su proporción que habían tenido en otros tiempos el ahorro externo y son sustituidas en buena parte por deuda pública. De esta manera, para el año de 1939 el ahorro externo financió sólo el 15% de la inversión total y el ahorro externo contribuyó con el 85% restante. (69)

Hubo otras instituciones de crédito formadas por el gobierno. En 1938 informa sobre la intención de formar una institución de Crédito Hotelero.

No sólo se intervino en la constitución de un amplio sistema de crédito en el país, sino que también se hicieron las medidas legislativas necesarias para que el sistema de seguros fuera nacionalizado. De esta manera, en su primer informe de gobierno, el presidente Cárdenas informaba que se había expedido la Ley General de Instituciones de Seguros, que contiene una serie de preceptos a efecto de lograr una inversión efectiva, para fines sociales, de las reservas de las compañías de seguros. Asimismo, se creó Seguros de México, S.A., y se autorizó a la Secretaría de Hacienda para exigir que las reservas de los seguros se inviertan con fines de utilidad social. Con ello, se iniciaba el cumplimiento del Plan Sexenal en el punto relativo a la nacionalización del se

guro. (70)

En general, para el presidente Cárdenas, el sistema de crédito debía de ser, más que un instrumento de enriquecimiento de un número reducido de individuos que controlan los recursos del país, instrumento mediante el cual "los capitales inactivos se conviertan en un factor de fomento económico, mediante los canales adecuados de inversión que se establezcan, el Ejecutivo estima que la organización del crédito en México debe responder a las necesidades de su expansión económica y a los propósitos que informan la política general del gobierno, en forma tal, que el crédito adquiere el carácter de un servicio social cuyos beneficios se extiendan a los productores más necesitados de la protección estatal y se distribuyan a través de nuevas fuentes de trabajo y de inversiones que proporcionen una utilidad general". (71)

El sector de energía eléctrica

Dentro de las principales empresas extranjeras se encontraban la SOFINA, de capital canadiense-europeo, que operaba en el país, mediante la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, que daba servicio a la capital y a regiones aledañas. La otra empresa era estadounidense, la American and Foreign

Power, que a su vez era controlada por Electric Bond and -- Share, y operaba a través de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas proporcionando servicios a la casi totalidad de las entidades de la República. (72) Según el Censo Industrial de 1930, las plantas de energía eléctrica representaban, después de los tejidos de algodón, la actividad más importante de la industria mexicana; participaban con el 7.47 por ciento del total de la producción en 1929 y la industria textil con el 11.23 por ciento. Existían un total de 670 establecimientos que dieron empleo a 8,700 trabajadores en total en este año. La mayor parte de esa producción el 90%, fue generada por esos dos grandes monopolios. (73)

Hasta poco antes de la crisis de 1929, el mayor consumidor de la energía había sido la actividad minera, alrededor del 40%, pero durante la crisis, que afectó mayormente a las actividades exportadoras, la minería vio reducir sus actividades: redujeron la producción de plata en un 35%, la de plomo en 45% y la de cobre y zinc en un 60% aproximadamente. (74) De esta manera los consumidores pequeños y medianos, comerciantes e industriales, se convirtieron en un mercado importante y en consecuencia, una fuente imprescindible de ingresos.

Para cuando el General Cárdenas asume la Presidencia de la República existía antecedentes de acciones del gobier

no con el propósito de reglamentar a esta industria. El primer intento para ello fue la creación de la Comisión Nacional de Fuerza Motriz, establecida en 1922, durante el régimen del General Alvaro Obregón. Sus funciones serían las de organismo asesor y operaría como dependencia de las Secretarías de Agricultura y la de Industria y Comercio. -- Esta Comisión tenía la posibilidad de presentar recomendaciones sobre políticas a seguir sobre la materia. Desgraciadamente, poco fue lo que pudo lograr debido a la ausencia de instrumentos básicos legales con los cuales reglamentar a la industria. Sin embargo, contribuyó, de manera importante, a la elaboración de la legislación sobre energía eléctrica, que finalmente quedaría concretada en la promulgación, el 30 de abril de 1926, del Código Nacional Eléctrico. (75)

Este Código adolecía de un gran número de defectos entre los cuales quizá el más importante fue producto de la inexperience de los legisladores. Un autor de la época señalaba que "en vez de acometer resueltamente la modificación constitucional, se acudió al artificio de hacer sustanciativamente de la ley una simple declaración de principios como tal de alcances administrativos imprecisos..." (76) Como quiera que haya sido, lo cierto es que su entrada en vigor es decir, hasta cuando apareció la ley reglamentaria correspondiente, fue en 1928, poco tiempo antes de la terminación

del período gubernamental de Calles.

Este reglamento extendía la autoridad federal de todos los aspectos de la industria y establecía la reglamentación de las tarifas eléctricas. En este sentido, se le entregaban facultades a la Secretaría de Industria y Comercio para aprobar las estructuras tarifarias de todas las compañías eléctricas establecidas en el país, las cuales debían de revisarse periódicamente cada cinco años. A su vez, creaba un sistema de concesiones para las empresas termoeléctricas y señalaba la necesidad de revisar, al término de un año, todas las concesiones otorgadas en el país. (77)

Las compañías eléctricas mientras tanto, mostraron que no tenían límite alguno para aumentar sus tarifas, pero, -- éstas se cobraban de manera diferencial entre los grandes consumidores como los grandes mineros e industriales y los pequeños comerciantes, pequeñas plantas industriales y los consumidores residenciales. Según Wionczek, los precios variaban entre 1.15 a 1.25, mientras que en 1950 era de sólo 1.5. (78)

De esta manera, los pequeños consumidores comenzaron a organizarse, y dieron constantemente la batalla para que el gobierno interviniera en la industria eléctrica y se redujeran los precios tan altos que tenían que pagar por el fluf-

do eléctrico. Las quejas y movilizaciones de los consumidores concluyó finalmente en la organización en 1932, de la Confederación Nacional Defensora de los Servicios Públicos, organismo nacional donde los técnicos e intelectuales de la época reunieron sus fuerzas con los pequeños industriales, comerciantes y consumidores domésticos de energía eléctrica. (79)

La lucha de los consumidores de energía eléctrica contra las altas tarifas de venta del servicio -lucha que también se daba en los Estados Unidos- no había obtenido respuesta por parte del gobierno quien había venido mostrando una fuerte inactividad en esta disputa. Mantenía una actitud neutral y dejaba que fueran los consumidores y empresas quienes resolvieran sus dificultades.

La situación política hacia el año de 1932 parecía intensificarse y presionar más fuertemente al gobierno a intervenir directamente en esta rama industrial. Ahora la Confederación Defensora de los consumidores ya no sólo luchaba contra las altas tarifas, sino que incorporaba posiciones nacionalistas y dejaba de lado, cada vez con mayor claridad, su fé de que una acción estatal moderada era la solución para la construcción de la economía nacional.

Este ambiente obligó finalmente a los círculos políticos gobernantes a considerar el problema de las compañías generadoras de energía eléctrica. En septiembre de 1932, en su informe,

el presidente Rodríguez hizo amplia referencia al tema. Inmediatamente después, el Secretario de Comercio invitó a las compañías a que redujeran sus tarifas y, a finales del mismo año, declaró a la prensa que efectivamente, las compañías reducirían sus precios de venta a los consumidores pequeños y medianos. Sin embargo, la más poderosa de las compañías, la Mexican Light & Power, no lo hizo, sino hasta dos años después, en julio de 1934, dieciocho meses después de que lo habían hecho las compañías menores. (80)

El gobierno del presidente Rodríguez no sólo intervino en la reglamentación tarifaria, sino que pidió al Congreso en diciembre de 1932, que se reformara el artículo 73 de la Constitución, de tal forma que la industria eléctrica quedara entre las actividades sometidas a la jurisdicción del Gobierno Federal. (81)

La intervención del gobierno en el problema de los consumidores y las compañías generadoras de energía eléctrica y, en su intención de regular a esa industria fueron demasiado suaves y tardadas para el ambiente político del país. A principios de 1933, ya la Confederación Nacional de Defensores de los Servicios Públicos exigió la nacionalización de la industria eléctrica. En julio se dirigió al Jefe Máximo de la Revolución, el General Calles, para solicitarle su intervención para el desarrollo de un programa que llevara a la solución del problema de la industria eléctrica. Debido a estas fuertes presiones de

los consumidores, el Plan Sexenal incorporaría una sección sobre la industria eléctrica, a la segura respuesta positiva del General Calles a esta solicitud y a la posición de los ascendentes grupos revolucionarios radicales.

En éste se estipuló que en virtud de que esta rama industrial representa un amplio interés social para la economía nacional, estableció que ésta debía de subordinarse a dos condiciones: por un lado, sus precios debían ser reducidos y que el sistema de distribución de la energía se ramifique por todo el territorio nacional. Estas dos condiciones debían de ser observadas para efecto de las nuevas concesiones y para incorporar en la legislación correspondiente las prescripciones conducentes para permitir al Estado el control y la dirección sobre las actividades de los concesionarios en beneficio de la nación. Asimismo, el propio gobierno formará un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, para lograr el abastecimiento seguro y sistemático del país. (82)

A principios del año 1934, una vez publicado el Plan Sexenal, el gobierno estableció un impuesto a la generación de energía eléctrica; se eliminó la excensión automática por cinco años del impuesto a utilidades que favorecía a las compañías de nueva creación; se reformó el artículo 73 constitucional y se extendió la autoridad de la Federación a todas las fases de la industria eléctrica y el Presidente solicitó al Congreso de la U-

nión las facultades para establecer la Comisión Federal de Electricidad. (83)

Como quiera que haya sido, y tardado el tiempo que utilizó el gobierno en intervenir la industria, lo cierto fue que finalmente tomó cartas en el asunto. La Comisión Federal de Electricidad fue establecida, sin embargo, hasta el año 1937. Pese a todo, estas reformas abrieron las puertas para que el Estado hiciera efectiva su autoridad sobre la industria eléctrica.

De inmediato el gobierno de Cárdenas dió muestras de la importancia que le merecía el asunto de la industria eléctrica. En 1935 instruyó a la Secretaría de la Economía Nacional para que elaborara un proyecto de ley federal sobre energía eléctrica a efecto de controlar la industria y sustituir el Código Eléctrico de 1926-1928.

Un primer borrador de esta ley fue concluído poco antes de terminar el año de 1936 y fue sometido a la consideración de los sindicatos de trabajadores electricistas. Esta actitud del gobierno sobresaltó a los empresarios, quienes tenían muy presente la iniciativa enviada por el presidente al Congreso donde se proponían nuavas normas en materia de expropiación.

Seguramente los temores de las compañías eléctricas se vieron de alguna manera reducidos una vez que los sindicatos de trabajadores electricistas consideraron que en lo general

el proyecto de ley era demasiado favorable a los intereses empresariales.

Mientras que la ley continuaba discutiéndose entre los sectores involucrados, el gobierno decreta la creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937, tres años y medio después de haber sido autorizada por el Congreso. En el propio decreto el Presidente define las funciones de este organismo: "organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica basado en principios técnicos y económicos, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales". (84)

Según nos dice Wionczek, comparando el espíritu y la letra de esta disposición con el decreto que permitía la creación en 1933, se nota que procedía del núcleo de técnicos e intelectuales que habían participado activamente en la creación de la Confederación Nacional de Defensores de los Servicios Públicos, que había respaldado la nacionalización de las compañías eléctricas y había participado en la redacción de la parte correspondiente a la energía eléctrica en el Plan Sexenal. (85)

Analizando las funciones que en el decreto del presidente Cárdenas se le asignan a este organismo, se puede concluir la decisión del gobierno de participar activamente en la industria, no sólo en la regulación de la actividad de las empresas priva-

das, sino en la generación directa de la energía eléctrica, compitiendo con éstas. Además, se deja ver en tales funciones que la política del actual gobierno en la materia era que la electrificación del país debía de llevarse a cabo bajo una concepción nacional.

Las funciones serían las siguientes:

- 1.- Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su financiamiento.
- 2.- Realizar toda clase de operaciones relacionadas con generación, transmisión y distribución de energía eléctrica
- 3.- Organizar empresas que tengan por objeto producir y distribuir energía eléctrica a precios equitativos.
- 4.- Constituir sociedades cuya finalidad consista en la fabricación de aparatos, maquinaria, materiales utilizables en plantas de generación e instalaciones eléctricas.
- 5.- Encauzar la organización de asociaciones de energía eléctrica
- 6.- Finalmente, intervenir y resolver, cuando proceda, en las actividades de electrificación que pretendan emprender instituciones oficiales, semioficiales o particulares. (86)

No sólo se creaba una empresa estatal productora de energía eléctrica, sino que ampliaba su actividad e intervenía directamente en las actividades de las empresas privadas, a efecto de impulsar el desarrollo de la industria y permitir así la creación de nuevas unidades productoras regionales que facilitaran la formación de nuevos centros industriales.

El conflicto con las empresas petroleras y la actitud de la población de apoyo a su gobierno y en favor de la nacionalización, habían hecho evidente para los funcionarios de las compañías eléctricas, y como una posibilidad real, que el gobierno les expropiara sus empresas. Estos veían al gobierno del presidente Cárdenas como un enemigo y en general, esa era la visión del resto de compañías extranjeras que estaban establecidas en el país. Sin embargo, después de la nacionalización de la industria petrolera, las compañías dejaron sus temores de ser nacionalizados, sobre todo cuando el gobierno se dispuso a reglamentar a la industria mediante una nueva versión de la Ley de la Industria Eléctrica que se venía discutiendo desde 1936.

Varios factores actuaron para que no se llevara a cabo la nacionalización de la industria eléctrica. Seguramente que de no haber mantenido una actitud prudente los funcionarios de las compañías de no participación en el conflicto petrolero, el gobierno les hubiese dado una buena lección. Pero, se-

guramente, el factor más importante lo fue la decisión política de no abrir más frentes de conflicto en el país con otras compañías extranjeras, que hubiese unido más estrechamente en la lucha a las compañías extranjeras, lo que además, hubiese provocado quizá una intervención directa del gobierno norteamericano, que habría deteriorado las relaciones políticas entre ambos gobiernos.

Al no abrirse la posibilidad de la nacionalización de la industria, medida que estamos seguros compartía el presidente Cárdenas, sólo le quedaba la intervención del Estado y legislar sobre la materia. La Comisión Federal de Electricidad cumpliría con la intervención estatal en la actividad y mediante la ley se regularían los trabajos de las compañías privadas.

Mediante esta Ley, que finalmente, después de un buen período de fricciones entre los funcionarios del gobierno y las compañías eléctricas, fue promulgada a fines de 1938, se reglamentaban las concesiones; se establecía que se otorgarían nuevas sólo a compañías mexicanas, que serían de cincuenta años; se hacía obligatorio para los concesionarios que emprendieran programas de construcción necesarios para hacer frente a la demanda de energía eléctrica, serían sometidos a la aprobación del gobierno todos los nuevos proyectos de construcción y sus programas financieros; se establecen estructuras tarifarias por períodos no mayores de cinco años y se estableció la Comisión de Tarifas, como organismo descentrali-

zados, sobre el que la Secretaría de la Economía Nacional, tenía facultades de veto. (87)

La difícil situación política por la que atravesó el gobierno del General Cárdenas al expropiar la industria petrolera, limitó, seguramente, cualquier posibilidad de nacionalizar a la industria eléctrica. Se logró, pese a todo, modificar significativamente la situación de privilegio que tenían las compañías generadoras de energía eléctrica. Empero, la negociación entre los funcionarios del gobierno y los representantes de las compañías, no dio tan malos resultados para éstos. En relación con las concesiones se reconocía tácitamente el derecho de las compañías extranjeras a continuar funcionando en el país, explotando las concesiones otorgadas. Ahora, tan sólo, se establecía el límite para otorgar una nueva concesión, la cual no sería mayor de cincuenta años. Estas serían otorgadas, en adelante, sólo a compañías mexicanas. De hecho, el Estado, si bien dejó establecido su derecho a decidir sobre los recursos naturales del país, también reafirmó su soberanía y el derecho nacional sobre el uso y aprovechamiento de esos recursos.

Esto, sin embargo, fue lo menos importante hecho por el gobierno, lo que se perseguía era que las compañías eléctricas trabajaran de manera adecuada y con tarifas racionales, para permitir el desarrollo de empresas y plantas industriales en todo el país. Así, se previó en la ley, la obligatoriedad

de los concesionarios de realizar programas de construcción necesarios para hacer frente a la demanda de energía eléctrica, los cuales serían aprobados previamente por el gobierno.

De la misma manera, al intervenir el gobierno en la regulación de la estructura tarifaria, mediante un organismo, la Comisión de Tarifas, aseguraba que los precios que cobrarían las compañías por el fluido, no se disparara tanto que representara un alto costo para la industria, el comercio y el consumo residencial, Pero también se reconocía el derecho de las compañías de obtener una utilidad razonable. Fue en este aspecto donde quizá menos dolidas quedaron las compañías. Wionczek cita un informe de 1939, rendido por una subsidiaria de la American and Foreign Power:

"la ley establece que la compañía deberá obtener una utilidad "razonable" y las reglamentaciones adicionales propuestas establecen el procedimiento que deberá seguirse en materia como las concernientes a los cambios en las tarifas, permiten a las compañías solicitar y esgrimir argumentos en favor de aumentos justificados en las tarifas y, en general, parecen estar definidos de acuerdo con los lineamientos constructivos y dar a la industria algo del alivio que mucho necesita". (88).

Después de todo, las compañías extranjeras se verían

sometidas a un régimen legal, que les limitaba grandemente cualquier abuso en perjuicio de los consumidores.

El Estado, por su parte, para garantizar un mejor aprovechamiento de la generación y distribución de la energía eléctrica, participaría con empresas propias, que competirían con las privadas.

Este fue un recurso final, para electrificar a la industria en provecho de la industrialización del país. En su último informe de gobierno, el presidente Cárdenas informó al Congreso de la Unión: "La carencia de energía eléctrica en relación a la demanda creciente del consumo, especialmente con vista a la electrificación de diversas industrias, ha estimulado al gobierno para seguir una política encaminada al aumento considerable de aquella producción a fin de suministrar la energía eléctrica a precios reducidos y ramificar su abastecimiento en todo el país. Para lograr este último resultado ha sido reorganizada la Comisión Federal de Electricidad... El Gobierno Federal, a través de la Nacional Financiera, S.A., y de la referida Comisión, ha adquirido diversas plantas eléctricas que vienen mejorando y ampliando el servicio a numerosos pueblos que carecían de corriente". (89)

NOTAS:

CAPITULO II

- (1) Solís, 1979, p. 91
- (2) Meyer, 1978, (10), pp. 23 y 25
- (3) Ibid, pp. 26 y 29
- (4) Nacional Financiera, 1963, 50 años, pp. 29 y 34
- (5) Ibid, p. 34
- (6) Meyer, Ibid, p. 43
- (7) Ibid, p. 51
- (8) Ibid, pp. 52 y 54
- (9) Reynolds, 1973, pp. 84-86
- (10) Censo industrial, 1930, citado por Meyer, Ibid, p. 75
- (11) Reynolds, Ibid, pp. 84 y 86
- (12) Ibid, p. 84
- (13) Meyer, Ibid, p. 74
- (14) Ibid, p. 74
- (15) Reynolds, Ibid, pp. 84 y 86
- (16) Meyer, Ibid, p. 76
- (17) Los Presidentes de México ante la Nación, T.IV, p. 11
- (18) Ibid, p. 11
- (19) Nafinsa, 50 años, p. 46
- (20) Ibid, p. 46
- (21) Shulgovski, p. 222
- (22) Ibid. p. 226

- (23) Shulgouski, p. 222
- (24) Discurso del General Cárdenas, al protestar como Presidente de la República, Los Presidentes de México, Ibid, p. 11.
- (25) Ibid.
- (26) Ibid.
- (27) Ramírez, p. 376
- (28) Weyl, p. 201
- (29) Shulgovski, p. 224
- (30) Primer Informe, p. 32, Los Presidentes de México, Ibid, T. IV
- (31) Ibid, p. 130
- (32) Ibid, p. 130
- (33) Shulgovski, p. 324
- (34) Ibid, p. 325
- (35) Ibid, p. 326
- (36) Krauze, Hist. Rev. Mex. (10), p. 242
- (37) Ibid, p. 240
- (38) Ibid, p. 249
- (39) Plan pp. 55-56
- (40) Primer Informe, p. 23
- (41) Ibid, p. 23-24
- (42) Segundo Informe, p. 54
- (43) Meyer, Ibid, p. 54
- (44) Shulgovski, Ibid, p. 340
- (45) Ibid
- (46) Meyer Ibid, p. 51
- (47) Ibid, p. 55
- (48) Shulgovski, p. 331 y 332

- (49) Ibid, p. 333
- (50) Ibid, p. 334
- (51) Ibid, p. 335, 336 y 346
- (52) Ibid, p. 386 y 387
- (53) Anguiano (75) p. 103
- (54) Shulgouski, p. 458
- (55) Ibid
- (56) Quinto Informe de Gobierno, p. 108
- (57) Meyer, Ibid, p. 67
- (58) Ibid, p. 69
- (59) Shulgouski, p. 176
- (60) Carrillo Flores, Acontecimientos Sobresalientes...
en Cincuenta Años de Banca Central
- (61) Ibid, p. 36
- (62) Segundo Informe, p. 46
- (63) Quinto Informe, p. 103
- (64) Anderson, (68) pp. 122-123
- (65) Wilkie (70) p. 138
- (66) Shulgouski, Ibid, p. 179
- (67) Ibid, p. 178
- (68) Villa (76), pp. 1 y 2
- (69) Navarrete (60) p. 522
- (70) Primer Informe, p. 18
- (71) Tercer Informe, p. 69
- (72) Censo Industrial, citado por Meyer, Ibid, p. 75

- (73) Ceceña, 73, p. 118
- (74) Wionczeck, 67, p. 75
- (75) Ibid, pp. 62, 66 y 67
- (76) Ibid, p. 66 y 67
- (77) Ibid, p. 68 y 69
- (78) Ibid, p. 70
- (79) Ibid, p. 76
- (80) Ibid, p. 84
- (81) Ibid, p. 85
- (82) Plan, p. 59-60
- (83) Wionczeck, Ibid, p. 90
- (84) Ibid, p. 97
- (85) Ibid, p. 98
- (86) Ibid, p. 98
- (87) Ibid, p. 103
- (88) Ibid, p. 105
- (89) 6° Informe de Gobierno, p. 128

La Política Económica Cardenista: El Gasto y el Financiamiento Público.

Después de un largo período de lucha armada, la Revolución debía iniciar la fase de reconstrucción nacional. Los gobiernos revolucionarios que sucedieron a la promulgación de la Constitución de 1917 iniciaron este proceso y crearon una serie de organismos públicos a efecto de transformar la estructura económica y social del país. De esta manera, con las bases constitucionales que concedía a la política monetaria y crediticia del país al Gobierno Federal, se crearon diversas instituciones de crédito que apoyaron la acción gubernamental en la magna tarea de reconstruir la economía del país y permitir el crecimiento económico nacional. Así, en 1925 se funda el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, en 1926; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en 1933 y este mismo con la Nacional Financiera, para fungir como instrumento financiero del gobierno.

Mediante éstos y otros organismos financieros se buscó la construcción de un sistema de infraestructura económica que permitiera el desenvolvimiento de las actividades económicas nacionales. Particularmente, el Banco Nacional de Crédito Agrícola inició al financiamiento a la actividad agrícola. La Comisión Nacional de Caminos se creó con el objeto de organizar y construir la red caminera nacional. La Comisión Nacional de Irrigación establece los programas sobre la materia. En resumen, durante todo el período que cubren los años de la década de los veinte

los gobiernos revolucionarios llevaron a cabo un buen número de acciones que prepararon las condiciones para una expansión económica en los años 1932 y 1934.

Sin embargo, sus acciones fueron limitadas, particularmente las del Banco de México que durante sus primeros años se concretó a regular la creación de medios de pago por parte de los bancos privados del país, a reducir las tasas de interés sobre el crédito bancario y a bajar la especulación sobre los cambios en el exterior. De esta manera, la política financiera del país se guiaba fundamentalmente por las reglas ortodoxas. (1)

Las reglas de actuar de esta política tenía, su razón de ser en este período. De hecho, la fuerte actividad de reestructuración institucionales durante los años veintes, particularmente durante el período presidencial del Presidente Calles, no buscaron otra cosa que modernizar las funciones del gobierno de acuerdo con las nuevas tendencias en el crecimiento económico. Pero esto no significó de manera alguna que el Estado desarrollara tareas nuevas a las realizadas por el Estado liberal. De hecho, el callismo tan sólo buscó la organización eficiente del gobierno, manteniéndolo bajo la influencia liberal. Esta acción estatal mantenida "dentro de los límites marcados por el llamado sistema capitalista de hoy" y, buscó tan sólo "modernizar al país, y ponerlo al día con el capitalismo y particularmente el de E.U. y ascender a un crecimiento económico equilibrado". (2)

En resumen, pese a las declaraciones de Calles en el sentido de mantener firmes y seguros los principios de reforma social de la revolución, su visión acerca de la acción estatal en el desarrollo económico, no fueron más allá de reformas en el ámbito institucional que modernizaron el aparato público, pero sin modificaciones en el ámbito estructural del país que cambiaran radicalmente las fuentes del crecimiento económico.

Al publicarse el Plan Sexenal, se hizo evidente que la acción del futuro gobierno constitucional abandonaría la vieja concepción liberal del Estado administrador y guardián del orden público. La sola orientación ideológica del propio Plan era sumamente clara en la intención del futuro gobierno de actuar como puntal en el proceso de desarrollo de la economía nacional. Al Estado se le encargaría la mayor parte de las acciones económicas que fortalecieran la posición del país frente a los intereses extranjeros y se le encomendarían las tareas de ser el principal agente económico que reactivara la economía y a su vez garantizara que el futuro crecimiento económico fortaleciera las bases internas de crecimiento y se dirigiera en favor de las mayorías de este país.

Las mayores tareas de gestión pública demandarían al gobierno cardenista de recursos suficientes para llevarla a cabo. Esto también se contempló en el Plan, (como ya lo hemos visto en el primer capítulo) por lo que consideró necesario una eficaz acción hacendaria del gobierno, fundamentalmente se mencionó ex-

plícitamente la necesidad de que ésta tuviera una buena orientación técnica y social. Se buscaría -se decía en el Plan- que la acción hacendaria modificara la prevaleciente asignación de la renta nacional a los sectores económicos mediante una acción tributaria que lograra mayores ingresos. La propia política hacendaria también buscaría incrementar la producción y el consumo de mercancías, esto es, fortalecer el mercado interno. En materia de política de egresos, el Estado debía de desarrollar un programa de inversiones y gastos que fomentaran la actividad económica, ampliando y facilitando el acceso a los sectores desprotegidos del país a los beneficios del desarrollo económico y social.

En este sentido, el Estado intervendría directamente en los asuntos agrícolas, industriales, comerciales y financieros del país, lo que de hecho confirmaba por parte del gobierno cardenista, su rechazo al concepto de estado administrador y por el contrario, se afirmaba como un agente económico central en el proceso de justicia social y de desarrollo económico del país.

La política de gasto.

La característica central de la política económica cardenista lo constituye su manejo del gasto. El gobierno del presidente Cárdenas se abocó a la promoción de un proceso de reorganización económica con objeto de construir una economía fuerte y sólidamente sustentada en sus fuentes internas de crecimiento. De esta manera, más que el equilibrio del presupuesto, que había sido la preocupación en los gobiernos anteriores, los nuevos indicadores de la política económica del gobierno lo constituyeron el crecimiento del producto nacional, la inversión y el empleo agregados. De hecho después de las reformas al banco central, y a la ley monetaria de 1931-1932 las cuales fortalecieron al Banco de México y abandonaron el patrón oro, que facilitó el uso de billetes, se empezó a confiar más en la política hacendaria, apoyada por el sistema bancario mexicano, como instrumento de fomento económico. De alguna manera, el equilibrio del presupuesto ya no era la preocupación primordial, sino el de estimular la actividad económica que comenzaba a recuperarse de la depresión. (3)

Ahora la construcción de una economía nacional requería la integración del campo con la ciudad, comunicando a todo el país mediante la construcción de un sistema de caminos que a la vez constituyeran fuentes de empleo para amplios sectores de la población sin trabajo o con ingresos familiares raquíticos.

El propio General Cárdenas señalaba en su discurso de toma de posesión, su política de gasto en beneficio de los sectores pobres de la población; decía: "Debemos tener presente, la urgencia para conjurar las duras condiciones en que se encuentran los hombres que carecen de trabajo o que lo tienen con angustiosa irregularidad o con salarios vergonzantes. La única manera de combatir esa irregularidad y esa miseria, es crear nuevas oportunidades de trabajo. Las obras públicas que el Gobierno desarrollará instensamente, facilitarán estas oportunidades..." (4)

Bajo esta línea directriz los presupuestos gubernamentales destinaron cada vez mayores recursos a la creación de obras públicas y construcciones, cuyo monto representó del total de los gastos del gobierno el 7.5 por ciento en 1935 y en 1940 lo fué de 17.7 por ciento. Y del total de los gastos de capital del gobierno representaron el 60 y el 76.2 por ciento en esos dos años respectivamente.

Por otra parte, de los gastos totales del gobierno federal en el transcurso de 1935 a 1940, los catalogados dentro de los gastos de capital mostraron en conjunto, una tendencia a mejorar su participación relativa en el total, viéndose disminuídos los gastos corrientes del gobierno. Del total de gastos realizados por el gobierno en 1935, poco más del 70 por ciento se destinó a los gastos corrientes, representando los de capital sólo el 12.6 por ciento y los no determinados el 16.9 por ciento;

para 1940, esta proporción resultó mayor para los gastos de capital con 23 por ciento, 68 para los gastos corrientes y 8.5 por ciento para los no especificados. (ver cuadro 1)

El papel jugado por la inversión pública en el desarrollo económico de México fue muy importante, y adquirió gran relevancia dentro de la inversión nacional. Por ejemplo, para los dos últimos años del sexenio, la inversión pública aumentó de 39.8 a 42.4 %

En términos generales, entre los años de 1935 y 1940 se estima que la inversión del gobierno federal se destinó en su mayor parte a obras que buscaron el mejoramiento económico y social del país mediante el gasto en obras de desarrollo de utilidad pública y de prestación de servicios sociales. Así, la inversión del sector público mostró un crecimiento por año muy dinámico, 8.5% entre 1935 y 1940, en comparación con el 3.7% anual registrados entre los años de 1925 a 1930. La inversión en actividades básicas de desarrollo registró prácticamente el mismo ritmo de crecimiento. Por ejemplo, las inversiones en el fomento agropecuario, particularmente en la agricultura e irrigación, crecieron entre los años de 1925 y 1930, a sólo 2.1% anual, en comparación con el 8.3% con que se incrementaron durante el sexenio cardenista. De la misma manera, las inversiones en obras de servicio social, crecieron a un ritmo de 8.2% anual. El ramo de las comunicaciones y transportes, también fue de importancia para la inversión gubernamental. Si bien, en conjunto se invirtió a un ritmo de 3.1% por año, la construcción de carreteras que significaron obras de impor-

tancia durante el régimen cardenista, crecieron al 6.1% por año. Finalmente las inversiones destinadas al fomento industrial, en 1938 absorbieron 10 millones de pesos de 1950, exclusivamente destinados a la generación de energía eléctrica. Para 1939, una vez expropiada la industria petrolera, la inversión en el sector industrial creció a 87 millones de pesos de los cuales 77 millones se destinaron a la producción de petróleo y gas. En 1940, el último año del sexenio, la industria del petróleo se vio beneficiada con la inversión de 174 millones de pesos, de un total de 183 millones destinados al fomento industrial. (ver cuadro 3)

Como es a todas luces evidente, el programa de inversiones del gobierno cardenista debió ser un factor estimulante para el crecimiento económico del país. Según un investigador, la inversión privada alcanzó con seguridad, altos niveles entre los años de 1935-1947, como lo sugiere el alto nivel de importaciones de bienes de capital registrado entre esos años. Además, entre -- 1933 y 1940 el volumen de productos manufacturados se duplicó, particularmente creció la producción de hierro, acero y cemento. (6) En general, en relación a 1929, los índices de producción para 1938 eran 58% más altos y el del empleo, 11%. (7)

En el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, el Estado asumió la tarea de integrar al país social, cultural y económicamente, así como de construir una grandísima parte de la infraestructura económica del país, mediante su amplio gasto en los

renglones de obras públicas y en algunas industrias estratégicas para el desarrollo futuro del país.

La creación de empresas públicas, (de participación estatal y organismos descentralizados), que se comenzaron a crear a partir de 1917, es entre los años de 1934-1940, cuando experimenta su crecimiento más rápido. De esta manera, el Estado amplía sus funciones en el conjunto de la economía, con lo que hacía crecer al sector público y por tanto, al participar con mejores proporciones en la inversión nacional, aumentaba sus posibilidades de fungir en los hechos y en la vida económica, como el rector del desarrollo económico, sobre todo se tiene en cuenta que muchos de los organismos públicos se ubicaron en sectores estratégicos para el país: el petróleo, la electricidad y algunos organismos financieros del momento.

La política de financiamiento público

La política de gasto del gobierno de Cárdenas le asignó al Estado un nuevo papel en el desarrollo de la sociedad y economía mexicana. De hecho, en este sexenio es que se inaugura en México el manejo del presupuesto público con claros propósitos sociales y económicos para fortalecer internamente al país. De esta manera, como a escrito Wilkie, la política presupuestal cardenista introdujo al gobierno federal en la vida social y económica de la nación acabando con el viejo papel pasivo del Estado administrador. Con la reducción de las partidas correspondientes a gastos administrativos y el aumento en los renglones de gasto para fines sociales y de fomento económico, el Estado cambió la dimensión de su actividad involucrándose completamente en el desarrollo económico nacional.

El amplio programa de inversiones, sin embargo, estaba limitado grandemente por los recursos existentes en el país. La política social del gobierno y en general, su actitud en favor de los trabajadores, entre otras razones de importancia, provocó entre los inversionistas nacionales y extranjeros un gran temor de ver afectados sus intereses, por lo que, como protesta contra la política "comunista" del gobierno, comenzaron a retirar sus capitales de los bancos y a enviarlos al extranjero. Así tan solo en un año, de junio de 1937 al mismo mes del año siguiente, los depósitos en los bancos del país se redujeron en 114 millones de pesos y las reservas en divisas bajaron bruscamente, de tal manera que de sumar 51,200 millones de dólares en 1936, dos años después tan

sólo eran 21.400 millones de dólares. (8)

Por otra parte, la falta de crédito gubernamental en los mercados extranjeros de dinero, sobre todo a partir del conflicto con las compañías petroleras extranjeras, redujo completamente su proporción del ahorro externo en el financiamiento de la inversión nacional. De hecho, la inversión pública realizada entre los años de 1934-1940 se financió exclusivamente con recursos internos. Así, el financiamiento de la inversión pública federal en 1935 se hizo con 69% de recursos fiscales del gobierno y 30 % con créditos y otros recursos. En 1936, la participación de los recursos fiscales en este renglón fue de 87%, 6.3% con recursos de los gobiernos locales y 6.5% con créditos. Los años de 1937 y 1938, vieron incrementar la participación de los créditos a 21.3% y el de recursos fiscales en más del 70%. Para los dos últimos años del sexenio, los recursos para financiar la inversión del Estado provinieron en alrededor del 40 % de los organismos públicos y de participación estatal, y poco más de 40% de recursos fiscales de los gobiernos federal y local; mientras que la fuente de créditos y otros recursos financió alrededor del 15%. (ver cuadro 5).

Como vemos, la fuente más importante de financiamiento de la inversión pública la constituyeron los recursos fiscales del gobierno. Ello, como es de suponerse, fue insuficiente para finan-

ciar el amplio programa de gasto del gobierno, lo que obligó a los responsables de las finanzas públicas mexicanas a decidirse sobre el financiamiento deficitario del gasto y superar la ortodoxa visión del presupuesto equilibrado en virtud de que era más importante para el país en esos momentos el estímulo al desarrollo económico, mediante la construcción de una amplia infraestructura económica que promoviera la transformación de la estructura económica nacional prevaeciente, que mantener el equilibrio del presupuesto del gobierno; el déficit acumulado de 1936 a 1938 sumó 119 millones de pesos.

La deuda pública fue quizá el recurso más importante por el que se hizo de fondos el gobierno para su programa de inversiones . En total, a fines de 1934 la deuda pública ascendía aproximadamente a unos 3,352 millones de pesos. En el transcurso de los seis años de gobierno del presidente Cárdenas, la deuda se incrementó en 3,007 millones de pesos. (9)

El gobierno emitió Bonos de Caminos y Bonos de Tesorería para apoyar su política de gasto. De hecho, fue a partir de 1936 cuando las erogaciones del gobierno federal tuvieron un aumento considerable y repentino, sobre todo si se tiene en cuenta la actitud austera que caracterizó a la política monetaria crediticia del gobierno entre 1934 y 1936. Es a partir de este año en que se cambia radicalmente su financiamiento, realizándose fundamentalmente mediante sobregiros del gobierno en el Banco

de México. Sin embargo, fuera de estas dos emisiones, el gobierno no recurrió a la venta de valores en el mercado, ni en el país, ni en el extranjero. De esta manera, las fuertes necesidades de recursos, fuera de las recaudaciones fiscales y de los Bonos de Caminos, todos provinieron de los fondos del Banco de México, tanto de emisión como de redescuento. (11)

Un estudio de la situación del país, elaborado en 1940 por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, cita un informe del Banco de México respecto al ejercicio fiscal de 1937: "Los créditos especiales que constituyen un excedente sobre la suma que la Ley autoriza, importaban al 31 de diciembre \$ 89,307,793.08 y tuvieron por origen la necesidad de hacer frente a ciertas emergencias relacionadas con la política del Gobierno, mientras podría financiarse las inversiones respectivas con cargo a determinados recursos extraordinarios, obtenidos mediante transacciones en moneda extranjera sobre productos exportables pertenecientes al propio gobierno. Los créditos en cuestión se concedieron en la inteligencia bien determinada de que serían excepcionales y transitorios, no habiéndose podido reembolsar durante el pasado ejercicio, en razón de que las transacciones antes dichas debieron ser aplazadas por causa de fuerza mayor. Pero el Banco ha recibido seguridades en el sentido de que en los primeros meses del corriente año (1938) quedarán solventados esos adeudos y al efecto, el Gobierno federal ha hecho en su favor la afectación de importantes arbitros, cuyo monto basta con crecer para cu-

brir aquellos." (12)

Pese a las declaraciones gubernamentales de no acudir más al crédito del Banco, lo cierto es que la presión de las necesidades de fondos para gastarlos en la economía, hacían que el gobierno volviera a hacerse de recursos del Banco de México.

De esta manera, en un decreto del 28 de diciembre de 1938, se señalaba que "es propósito del gobierno federal no usar en lo futuro del crédito que le pudiera proporcionar la Institución central, por considerarlo inconveniente", lo cierto es que su adeudo con el Banco al 31 de diciembre de 1939 era de 219.5 millones de pesos, de los cuales 118.2 eran de crédito directo, 62.0, de Bonos de Tesorería y 39.3, de Bonos de Caminos. En total, esta deuda representaba seis veces el capital social de la institución (que era de 36 millones de pesos) y del 59% de los billetes emitidos que sumaban 372 millones de pesos, contra 146.9 millones de pesos a que sumaba el adeudo un año antes. (13)

El sobregiro en los créditos del Banco de México, seguramente provocó algunos conflictos entre los diferentes funcionarios del gobierno y del propio Banco de México. El Banco podía conceder créditos al gobierno para atender necesidades de caja, pero ello no significaba que pudiese recurrir a los fondos bancarios para financiar sus programas de inversiones, ya que ello significaba crear "moneda falsa". En la ley del 28 de agosto de 1936 se decía que en ningún caso el Banco estaba capacitado para sustituir con "crédito circulatorio" las necesidades de capital

del Estado, de los bancos asociados o de sus clientes.

Esto, que era en verdad una política estrecha en relación con las necesidades de recursos que la sociedad necesitaba para transformar su estructura económica, pronto habría de chocar con la política social y de gasto público del Estado cardenista. Evidentemente, hubo fuertes choques entre los funcionarios financieros y los del gobierno, que provocaron la renuncia como consejero, de uno de los principales autores de la Ley de 1936, cuando se aceptó que si por necesidades ineludibles de carácter social la ley del banco debía de ser violada, fuera del Gobierno Federal quien lo hiciera y que él mismo asumiera la responsabilidad de haberlo hecho. (14)

El propio presidente Cárdenas hizo referencia en varias ocasiones a este asunto en sus informes de gobierno. En su Cuarto Informe de Gobierno, en 1938, en una de sus partes se refirió al sobregiro del Gobierno Federal en el Banco de México: "Hay que reconocer que los créditos obtenidos del Banco de México, si bien han desempeñado la importante función de evitar en el país, en determinado momento, los perjuicios de una grave depresión económica, no deben considerarse en condiciones de normalidad como el uso de una práctica para saldar deficiencias del Tesoro... Las normas adoptadas en materia de gastos públicos, a que se hará referencia en este Informe, permiten confiar que en lo futuro no será necesario recurrir a esas facilidades de crédito y que, por el contrario, el sobregiro actual irá siendo cubierto paulatinamente

pues existe el propósito de saldarlos durante al actual período presidencial. "Esto representaba una actitud de confianza para los sectores financieros del país; pero también justificaba el recurrir a este expediente señalando la prioridad de afrontar problemas ingentes de la sociedad que de cuidar el buen manejo de los créditos del Banco. Así decía en este mismo informe: "No debe, sin embargo, concederse mayor importancia al hecho de que el Gobierno haya recurrido al crédito en forma extraordinaria, pues el monto de las cantidades facilitadas por ese medio resulta pequeña si se le compara a las inversiones del Gobierno que se han aplicado a la producción, o bien a incrementar el capital fijo del Estado". (15) De la misma manera, en su último informe de gobierno, en 1940, después de señalar las cifras correspondientes al gasto del gobierno durante su período presidencial, el presidente Cárdenas dice: "La cantidad arriba anotada representa un exceso de las posibilidades normales de la Hacienda Pública, pero si se compara el monto con el total de los ingresos manejados durante los seis años de la Administración, y se considera el incremento que ha resultado para el patrimonio nacional, como producto de las inversiones realizadas en materia de obras públicas y otros ramos, se apreciará como justificado el uso del crédito extraordinario del Gobierno Federal con el Banco de México. En todo caso el crecimiento del gasto público y la consiguiente apelación al empréstito se justifica por la necesidad de acometer la ingente tarea constructiva de la Revolución

en un país de gran riqueza potencial, pero que sólo puede ser hecha efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa". (16)

El sobregiro del gobierno sobre su crédito en el Banco de México, imponía un crecimiento del circulante. Este financiamiento, sin embargo, estaba inspirado por una nueva concepción de la moneda, donde se le atribuían funciones de utilización de los recursos del país. El entonces secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, según refiere un investigador, afirmaba que "... al haber desocupación de recursos se podría legítimamente emplear la moneda para promover su incorporación activa a la economía", sin que ello implicara violentar desproporcionadamente el poder adquisitivo del dinero puesto que los aumentos de producción neutralizarían en parte los efectos inflacionarios". Así pues, bajo esta nueva concepción de la política monetaria, el Banco de México se convirtió de institución reguladora del circulante, en la fuerza motriz de la economía mediante el incremento del circulante en los sobregiros del gobierno federal. (17)

Como era de esperarse, el incremento del circulante pronto tuvo sus efectos sobre el nivel de precios de la economía. El índice general de precios, entre los años 1936 y 1939, se incrementó en 26.6%, es decir, a un ritmo anual del 8.8%. Dentro de este índice, los artículos de primera necesidad experimentaron el mayor incremento; para los alimentos creció en esos tres años

25.4%; el del vestido, 28.9% y el de los artículos para el hogar, 33.4%; en tanto que el índice de precios de los artículos de producción en 13.2%. (18)

Esto, evidentemente, tendería a presionar sobre el tipo de cambio del peso frente al dólar. Durante algún tiempo se pudo mantener la paridad de 3,60 pesos por dólar; sin embargo, debido a la fuerte fuga de capitales propiciada por las empresas extranjeras durante el conflicto con las compañías petroleras, el Banco de México se vió obligado a abandonar el control de cambios, de tal suerte que para fines de 1938 la relación de cambio era de cinco a uno y en 1939 a uno por seis. (19)

Otra fuente de recursos del gobierno, lo constituyeron sus ingresos fiscales. Para hacerse de más fondos con qué financiar su programa y de modernizar el sistema impositivo del país y ponerlo de acuerdo con las nuevas necesidades, el gobierno promulgó una serie de leyes sobre la materia que buscaron tanto redistribuir entre la población y la fuerte carga fiscal, como para mejorar la posición de los sectores de menores recursos dentro del ingreso nacional.

De esta manera, la política fiscal durante el régimen cardenista tuvo como finalidad esencial, la nivelación democrática de los impuestos, mediante la disminución de los indirectos y el incremento de los directos. Con ello también se buscó eliminar las exenciones fiscales que muchas empresas gozaban desde muchos años atrás, sometiendo a tributación fiscal a un número grande

de ellas, casi todas pertenecientes a trusts o consorcios extranjeros.

Se estableció también la tendencia a la equitativa progresividad de los impuestos, principalmente en el de la Renta, tratando de obtener una contribución más efectiva de los ingresos del capital para descargar el peso que sobre tal impuesto recaía sobre los ingresos de la población trabajadora. Una de las reformas más importantes efectuada a este impuesto lo fue la del Superprovecho, en 1939, que tiende a gravar las utilidades excesivas que son obtenidas por empresas que presentan características de monopolio. Así, el Impuesto sobre la Renta ocupó dentro de los ingresos del gobierno por concepto de ingresos fiscales, el tercer lugar con el 10.40% del total. (20)

Se expidieron además una serie de medidas especiales de orden legislativo y fiscal con el objeto de aplicar el precepto que prohíbe los monopolios. A este efecto, según nos informa un documento oficial de final del sexenio, (Seis años de gobierno de México, 1934-1940), " se procuró en todos los casos posibles la intervención y control del Estado en las organizaciones industriales que, por su madurez capitalista, alcanzaban ya el grado de fuerza suficiente para controlar los precios y dominar la concurrencia, con el fin de mantenerlas bajo la vigilancia directa e inmediata del Estado, proporcionándole a éste los medios de sostener un adecuado nivel de precios, y evitar que dichas organizaciones escapen a las justas exigencias del sistema tributa-

rio nacional".

La devaluación del peso de 1939 provocó que muchos empresarios exportadores se beneficiaran extraordinariamente. Ello hizo que el gobierno estableciera el impuesto sobre el valor de aforo de los productos que se exportan gravándolos en 12%. Ello era con la intención de gravar la ganancia que con motivo de la baja del valor del peso iban a obtener los exportadores, "sin esfuerzo alguno", y hacer partícipes de ella a los exportadores. (21)

En términos generales la política fiscal del gobierno de Cárdenas se guió por el proyecto de modificar la estructura existente del país y beneficiar a los sectores de más bajos ingresos, fortalecer la industrialización del país y promover la creación de nuevas industrias nacionales.

A ese efecto se promulgaron un buen número de leyes y ordenamientos de orden fiscal, entre las que destacan las medidas proteccionistas en favor de innumerables industrias del país mediante la aplicación de un arancel que, sin embargo, no impidió que la industria del país adquiriera fácilmente del extranjero los materiales y equipos para mantener funcionando la planta industrial. Entre éstas destacan las facilidades brindadas a la industria textil para importar con franquicia algodón de fibra; se facilitó, por otra parte, la importación de aparatos científicos en beneficio de la mejoría técnica de las industrias y se autorizó de manera especial, la importación de energía elec-

trica para el fortalecimiento del desenvolvimiento industrial de algunas ciudades fronterizas.

Estas medidas fiscales con el objeto de proteger la competencia externa a la industria nacional y facilitarles la importación de maquinaria e insumos industriales, no sólo se refirieron a este aspecto, sino que incluyó también la exención de impuestos a todas aquellas empresas que se organicen para desarrollar actividades industriales nuevas. (22)

En materia de impuestos sobre Recursos Naturales, cuya finalidad fue la de proteger los recursos del país que habían explotado extranjeros, y hacer partícipe al Estado de parte de las riquezas obtenidas por las empresas mineras, producto del incremento de los precios de los metales, buscó no sólo controlar la actividad extranjera, sino también estimular la minería y la metalúrgica nacional. (23)

Finalmente, entre lo más destacado en materia fiscal, se reformularon leyes y disposiciones en la materia para adecuarlas a las nuevas necesidades del país. Así, con objeto de darle cierto orden a todas las disposiciones fiscales de observancia general, el 31 de diciembre es expedida la Ley sobre Percepciones Fiscales de la Federación y un año después es derogada, pero a su vez ampliada esta ley mediante la promulgación del Código Fiscal de la Federación. Finalmente, como primer paso en la historia hacendaria del país para la creación de tribunales administrativos con objeto de que el causante tenga protección

legal ante las autoridades fiscales, se expidió, el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación. (24)

En resumen, hemos visto que la inversión pública fue financiada exclusivamente con recursos internos. Dentro de éstos, los recursos fiscales fueron insuficientes para cubrir toda la gama de gastos del gobierno, por lo que se recurrió al financiamiento deficitario con sobregiros del Banco Central así como a emisiones de deuda pública. Sin embargo, pese a que tal política de financiamiento influyó sobre el nivel inflacionario, lo cierto es que ello hizo posible construir la amplia cantidad de obras que el gobierno realizó. Ello permitió que los ritmos de la producción se intensificaran aumentando el número de trabajadores en la industria y en otras ramas económicas. Por ejemplo, los índices de producción de la industria de transformación, de 1929 = 100, en 1935 eran de 122; 140 en 1936; 146, en 1937; 152.8 en 1938; 160.5 en 1939 y en 1940 era de 165.2. El valor del volumen de la producción industrial que en 1930 era de 598 millones de pesos, para 1940 sumaba ya 1,526 millones de pesos. El número de trabajadores de la industria de transformación se elevó de 318,763 obreros en 1939 a 389,953 para 1940; de hecho, la población ocupada en las actividades agropecuarias descendió del 70% que representaba en 1930 al 65.4% en 1940. (25)

NOTAS

Capítulo III

- (1) Navarrete, p. 520
- (2) Citas de J. Ayala, op.cit p. 4
- (3) Navarrete, p. 520
- (4) Discurso de toma de posesión, p. 11
- (5) Seis años de gobierno al servicio de México, 1934-1940
Unidad de Información, México 1940
- (6) Himes, (73), p. 172
- (7) Navarrete, (60), pp, 521-522
- (8) Shulgovski, pp, 181-182
- (9) Análisis económico nacional, (1940), p. 113
- (10) Ibid, p. 117
- (11) Ibid, p. 113
- (12) Ibid, pp. 121-122
- (13) Ibid, p. 125
- (14) Carrillo Flores, pp. 35-36
- (15) Informe 4º, p. 84
- (16) Informe 6º, pp. 127-128
- (17) Medina, (78), p. 39
- (18) Ibid, p. 40
- (19) Ver Informes de gobierno.

- (20) Seis años de gobierno de México, 1934-1940, p.51
- (21) Ibid, p.49
- (22) Ibid, p.51
- (23) Ibid, p.51
- (24) Ibid, p.51
- (25) Shulgovski, p.169

CLASIFICACION DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1935-1940

MILLONES DE PESOS

	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Total Ejercido	<u>301.4</u>	<u>406.1</u>	<u>478.8</u>	<u>515.7</u>	<u>519.8</u>	<u>564.5</u>
I <u>GASTOS CORRIENTES</u>	<u>212.7</u>	<u>277.9</u>	<u>267.5</u>	<u>294.6</u>	<u>340.5</u>	<u>385.7</u>
a) De Administración	190.0	252.8	213.0	232.9	310.4	343.9
b) Transferencias al conjunto	6.2	9.7	13.6	16.4	15.7	19.0
c) Otros	16.5	15.4	40.9	45.3	14.4	22.8
II <u>GASTOS DE CAPITAL</u>	<u>37.9</u>	<u>60.0</u>	<u>53.7</u>	<u>100.1</u>	<u>130.4</u>	<u>131.1</u>
a) Inversión Física Directa	25.8	44.8	30.8	74.9	104.3	102.4
a.1) Obras Públicas y Construcciones	22.7	41.0	28.6	71.4	101.6	99.9
a.2) Adquisición de Bienes Para Fomento y Conservación	3.1	3.8	2.2	3.5	2.7	2.5
b) Transferencias de Capital	12.1	15.2	22.9	25.2	26.1	28.7
III <u>NO DETERMINADOS</u>	<u>50.8</u>	<u>68.2</u>	<u>157.6</u>	<u>121.0</u>	<u>48.9</u>	<u>47.7</u>

CLASIFICACION DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1935-1940

	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL EJERCIDO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>I GASTOS CORRIENTES</u>	<u>70.6</u>	<u>68.4</u>	<u>55.9</u>	<u>57.1</u>	<u>65.5</u>	<u>68.3</u>
a) De administración	63.0	62.3	44.5	45.2	59.7	60.9
b) Transferencias al consumo	2.1	2.4	2.8	3.2	3.0	3.4
c) otros	5.5	3.8	8.5	8.8	2.8	4.0
<u>II GASTOS DE CAPITAL</u>	<u>12.6</u>	<u>14.8</u>	<u>11.2</u>	<u>19.4</u>	<u>25.1</u>	<u>23.2</u>
a) Inversión física directa	8.6	11.0	6.4	14.5	20.1	18.1
a.1) Obras públicas y construcciones	7.5	10.1	6.0	13.8	19.5	17.7
a.2) Adquisición de bienes para fomento y conservación.	1.1	0.9	0.5	0.7	0.5	0.4
b) Transferencias de capital	4.0	3.7	4.8	4.9	5.0	5.1
<u>III NO DETERMINADAS</u>	<u>16.9</u>	<u>16.8</u>	<u>32.9</u>	<u>23.5</u>	<u>9.4</u>	<u>8.5</u>

CUADRO 2

INVERSION NACIONAL BRUTA
(millones de pesos)

	1939	%	1940	%
TOTAL	<u>665.6</u>	<u>100.0</u>	<u>793.2</u>	<u>100.0</u>
PUBLICA	264.6	39.8	336.2	42.4
PRIVADA	401.0	60.2	457.0	57.6

Fuente: Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, p. 219, anexo 4

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL, 1925-1940

(Millones de pesos de 1950)

T.M.2

	1925	1930	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1925/1930	1935/1940
TOTAL	<u>336</u>	<u>402</u>	<u>417</u>	<u>588</u>	<u>677</u>	<u>653</u>	<u>633</u>	<u>747</u>	<u>887</u>	<u>3.7</u>	<u>8.5</u>
I. BASICAS DE DESARROLLO	<u>316</u>	<u>352</u>	<u>362</u>	<u>528</u>	<u>621</u>	<u>592</u>	<u>569</u>	<u>673</u>	<u>786</u>	<u>2.1</u>	<u>8.3</u>
A) FOMENTO AGROPECUARIO	-	39	43	129	129	116	115	125	135		1.0
1. Agricultura	-	39	43	129	129	116	115	125	135		0.8
a) Irrigación	-	39	43	129	129	116	115	122	110		
b) Otros	-	-	-	-	-	-	-	3	25		
2. Ganadería	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
B) FOMENTO INDUSTRIAL	-	-	-	-	-	-	10	87	183		
1. Electricidad, petróleo y gas	-	-	-	-	-	-	10	87	183		
a) Electricidad	-	-	-	-	-	-	10	10	9		
b) Petróleo y gas	-	-	-	-	-	-	-	77	174		
2. Siderurgia	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
3. Minería	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
4. Otras industrias	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
C) COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	<u>316</u>	<u>313</u>	<u>319</u>	<u>399</u>	<u>492</u>	<u>476</u>	<u>444</u>	<u>461</u>	<u>465</u>	<u>0.18</u>	<u>3.1</u>
1. Terrestres	307	301	311	391	480	466	435	449	446		2.7
a) Carreteras	25	59	85	129	194	204	186	164	174		6.1
b) FFCC.	282	242	226	262	286	262	249	285	272		0.7

c) Buques	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Marítimas	9	12	8	8	12	10	9	10	16			
3. Aéreas	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
3. Telecomunicaciones	-	-	-	-	-	-	-	2	3			
II BENEFICIO SOCIAL	<u>20</u>	<u>50</u>	<u>55</u>	<u>60</u>	<u>56</u>	<u>61</u>	<u>64</u>	<u>71</u>	<u>89</u>	2.5	8.2	
A) Servicios Públicos Urbanos y Rurales	16	39	43	43	40	48	51	55	68			
B) Hospitales y Centros Asistenciales	-	4	4	9	8	7	6	10	12			
C) Educación e Investigación	4	7	8	8	8	6	7	6	9			
D) Habitación	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
III ADMINISTRACION Y DEFENSA	-	-	-	-	-	-	-	3	12			

Fuente: Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas. México, Inversión Pública Federal, 1925-1963. cuadro 6, p. 6

	1925	1930	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
I. BASICAS DE DESARROLLO	<u>94.0</u>	<u>87.6</u>	<u>86.8</u>	<u>89.8</u>	<u>91.7</u>	<u>90.7</u>	<u>90.0</u>	<u>90.1</u>	<u>88.6</u>
A) FOMENTO AGROPECUARIO		<u>9.7</u>	<u>10.3</u>	<u>21.9</u>	<u>19.0</u>	<u>17.8</u>	<u>18.2</u>	<u>16.7</u>	<u>15.2</u>
1. Agricultura		9.7	10.3	21.9	19.0	17.8	18.2	16.7	15.2
a) Irrigación		9.7	10.3	21.9	19.0	17.8	18.2	16.7	12.4
b) Otros		-	-	-	-	-	-	0.4	2.8
2. Ganadería		-	-	-	-	-	-	-	-
B) FOMENTO INDUSTRIAL		-	-	-	-	-	1.6	11.6	20.6
1. Electricidad, petróleo y gas		-	-	-	-	-	1.6	11.6	20.6
a) Electricidad		-	-	-	-	-	1.6	1.3	1.0
b) Petróleo y gas		-	-	-	-	-	-	10.3	19.6
2. Siderurgia		-	-	-	-	-	-	-	-
3. Minería		-	-	-	-	-	-	-	-
4. Otras industrias		-	-	-	-	-	-	-	-
C) COMUNICACION Y TRANSPORTES	<u>94.0</u>	<u>77.9</u>	<u>76.5</u>	<u>67.9</u>	<u>72.7</u>	<u>72.9</u>	<u>70.1</u>	<u>61.7</u>	<u>52.4</u>
1. Terrestres	<u>91.4</u>	<u>74.9</u>	<u>74.6</u>	<u>66.5</u>	<u>70.9</u>	<u>71.4</u>	<u>68.7</u>	<u>60.1</u>	<u>50.3</u>
a) Carreteras	7.4	14.7	20.4	21.9	28.7	42.9	29.4	22.0	19.6
b) Ferrocarriles	83.9	60.2	54.2	44.6	42.2	40.1	39.3	38.2	30.6
c) Ductos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Marítimas	2.7	3.0	2.0	1.4	1.8	1.5	1.4	1.3	1.8
3. Aéreas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Telecomunicaciones	-	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3
II. BENEFICIO SOCIAL	<u>5.9</u>	<u>12.4</u>	<u>13.2</u>	<u>10.2</u>	<u>8.3</u>	<u>9.3</u>	<u>10.1</u>	<u>9.5</u>	<u>10.0</u>
A) SERVICIOS PUBLICOS Y URBANOS	4.7	9.7	10.3	7.3	5.9	7.3	8.1	7.4	7.7
B) HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES	-	1.0	1.0	1.5	1.2	1.1	0.9	1.3	1.3
C) EDUCACION E INVESTIGACION	1.2	1.7	2.0	1.4	1.2	0.9	1.1	0.8	1.0
D) HABITACION	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III. ADMINISTRACION Y DEFENSA	-	-	-	-	-	-	-	0.4	1.3

Fuente: cuadro 3

CUADRO 4
 MEXICO : CLASIFICACION DE LOS GASTOS DEL
 GOBIERNO FEDERAL
 (millones de pesos)

ANOS	TOTALES	CORRIENTES	DE CAPITAL	N.D.
1935	301	213	38	50
1936	406	278	60	68
1937	479	268	54	157
1938	516	295	100	121
1939	520	341	130	49
1940	565	386	131	48

Fuente: Nacional Financiera, S.A., 50 años de Revolución Mexicana en cifras, México, 1963

MEXICO: CLASIFICACION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(estructura porcentual)

ANOS	TOTALES	CORRIENTES	DE CAPITAL	N.D.
1935	100.0	70.8	12.6	16.6
1936	100.0	68.5	14.8	16.7
1937	100.0	55.9	11.3	32.8
1938	100.0	57.2	19.4	23.8
1939	100.0	65.6	25.0	9.4
1940	100.0	68.3	23.0	8.7

N.D.: No determinado

Fuente: cuadro 4

CUADRO 5
MEXICO : INVERSION DEL SECTOR PUBLICO
(millones de pesos)

AÑOS	TOTAL	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO DEL D.F.	GOBIERNOS LOCALES	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES
1935	58.6	58.1	0.3	0.2	-----
1936	81.6	76.5	3.7	1.4	-----
1937	7.5	73.8	0.9	0.3	-----
1938	131.3	123.1	5.3	2.9	-----
1939	246.6	126.7	17.1	14.7	106.1
1940	336.2	143.8	19.1	25.8	147.5

Fuente: Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López, Teoria General de las Finanzas Públicas y el caso de México, Anexo 1, p. 217.

MEXICO : INVERSION DEL SECTOR PUBLICO
(estructura porcentual)

ANOS	TOTAL	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO DEL D.F.	GOBIERNOS LOCALES	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES
1935	100.0	99.1	0.5	0.4	-----
1936	100.0	93.8	4.5	1.7	-----
1937	100.0	98.4	1.2	0.4	-----
1938	100.0	93.8	4.0	2.2	-----
1939	100.0	47.9	6.5	5.6	40.1
1940	100.0	42.8	5.6	7.7	43.9

Fuente: Cuadro 5

CUADRO 6
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA
(MILLONES DE PESOS)

	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Total	<u>58.6</u>	<u>81.6</u>	<u>75.0</u>	<u>131.3</u>	<u>264.6</u>	<u>336.2</u>
FINANCIAMIENTO INTERNO	58.6	81.6	75.0	131.3	264.6	336.2
Recursos Fiscales del Gobierno Federal	40.5	71.2	57.8	95.1	94.2	107.5
Recursos Gobiernos locales	0.5	5.1	1.2	8.2	24.0	37.5
Recursos de los Organismos Descentralizados y empresas de part. estatal	N.D	N.D	N.D	N.D	105.7	141.5
Créditos y otros recursos	17.6	5.3	16.0	28.0	40.7	49.7
FINANCIAMIENTO EXTERNO	--	--	--	--	--	--

FUENTE: Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, anexo 2, p. 218

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA
(estructura porcentual)

	1935	1936	1937	1938	1939	1940
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>FINANCIAMIENTO INTERNO</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a) Recursos Fiscales del Gobierno Federal	69.1	87.3	77.1	72.4	35.6	32.0
b) Recursos Gobiernos locales	0.9	6.3	1.6	6.2	9.1	11.2
c) Recursos de los Organismos	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	40.0	42.1
d) Créditos y otros recursos	30.0	6.5	21.3	21.3	15.4	14.7
<u>FINANCIAMIENTO EXTERNO</u>	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Cuadro 6

INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1931-1940

ANOS	INGRESOS	EGRESOS
1921	293	252
1922	284	384
1923	266	348
1924	284	277
1925	322	298
1926	309	325
1927	295	310
1928	300	288
1929	322	276
1930	289	279
1931	256	226
1932	212	212
1933	223	245
1934	295	265
1935	313	301
1936	385	406
1937	451	479
1938	438	504
1939	566	571
1940	577	610

Fuente: cuadro 6.28, Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1972

GASTOS GUBERNAMENTALES, 1935-1940

(distribución porcentual)

AÑO	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1935	31.6	17.3	51.1
1936	42.6	16.9	40.5
1937	41.9	17.4	40.7
1938	37.0	19.9	43.1
1939	38.2	18.4	43.4
1940	34.1	19.7	46.2

Fuente: Wilkie, *ibid*, p. 78

GASTO GUBERNAMENTAL POR PERIODO PRESIDENCIAL

(distribución porcentual)

PERIODO	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1921-1924	17.9	9.7	72.4
1924-1928	24.8	10.1	65.1
1929	23.2	12.9	63.9
1930-1932	28.1	15.8	56.1
1932-1934	21.7	15.4	62.9
1935-1940	37.6	18.3	44.1

fuente: Wilkie, Ibid, p. 32

CONCLUSIONES

1.- El discurso actual del gobierno del presidente De la Madrid sobre la intervención del Estado en la economía está muy alejado de la propia historia del país. De hecho, al haberse elevado a rango constitucional a la propiedad privada, se limita uno de los pilares constitucionales sobre los que está sustentada la experiencia intervencionista del Estado en México.

Es en el período presidencial del presidente Lázaro Cárdenas donde se expresa con mayor nitidez la concepción que sobre este particular tiene la Constitución mexicana de 1917 al definir el proyecto nacional y el papel asignado al régimen de propiedad en él.

La coincidencia en México entre la etapa de crisis de las economías agroexportadoras -que marca la crisis del Estado liberal y el inicio de la participación del Estado en la economía- con la conformación de un Estado y una nación surgidas de un proceso revolucionario, le imprime a la experiencia intervencionista en el país características particulares que lo diferencian del resto de los países latinoamericanos.

La búsqueda de un nuevo sistema económico y social en beneficio de las mayorías mexicanas y de la soberanía nacional, fue el objetivo central de la actividad desarrollada por el Estado durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, quien impulsó una serie de transformaciones económicas y sociales para la modernización del país a efec-

to de que el sistema económico se sustentara sobre sus propios recursos y en sus fuentes internas de crecimiento para atender así las demandas populares y fortalecer la economía nacional frente al imperialismo.

Lograr este objetivo exigió el replanteamiento de la propiedad privada y de sus funciones en la sociedad. La Constitución del país definió a la propiedad como función social por lo que es reafirmado así el principio de superioridad de los derechos sociales sobre los derechos individuales. La propiedad privada es creada por delegación que en beneficio de los particulares haga el Estado, como representante de la Nación, quien es la propietaria originaria del suelo y el subsuelo mexicanos.

2.- Esta particularidad intervencionista en México podemos apreciarla mejor en el discurso ideológico y político del grupo que se definió a sí mismo como representante del "sentido radical de la revolución".

Para este grupo, la intervención del Estado en la economía se definía según la experiencia revolucionaria mexicana de 1910-1917, movimiento de masas mediante el cual el pueblo elige una nueva sociedad en la que el privilegio de unos cuantos deja ya su lugar al bienestar de las mayorías y fuera éste el eje por el cual se guiará el desarrollo futuro de la economía nacional,

Además, la construcción de esa nueva sociedad en México, exigía que fuera el Estado quien con su acción promotora y rectora rompiera las trabas al desarrollo económico nacional. Es decir, se reconocía que sólo el Estado podría intervenir en una sociedad subdesarrollada y débilmente in-

tegrada y con fuertes enclaves extranjeros en actividades básicas.

Pero a la vez, al reconocerse la necesidad "estructural" del intervencionismo estatal, no se olvidaba de los factores políticos y sociales. Se veía así que el Estado no desconocía el compromiso contraído por la revolución con las masas trabajadoras. Ahora el Estado se reorganizaba y consolidaba para orientar las luchas económicas de las clases trabajadoras a la consecución de sus objetivos de una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

Las definiciones ideológicas y políticas básicas sobre las que descansaba el proyecto de nación que sustentaba el grupo radical, queda expresado claramente en el Plan Sexenal, documento programático de la acción gubernamental durante el sexenio del presidente Cárdenas.

Este documento, producto de la lucha de las dos principales corrientes políticas existentes en los inicios de los treinta, se resolvió en favor de la corriente radical que proponía la profundización de la revolución mexicana. Pese a su falta de precisión en cuanto a programa de gobierno, su virtud radicó en que destacó los compromisos de la revolución que no habían sido cumplidos hasta entonces.

En este sentido, se observan dos líneas ideológicas principales en el Plan. Por un lado, se reafirma el sentido nacionalista y popular de la revolución y por otro, la intervención del Estado en la economía, que reconocía así el espíritu renovador de la Constitución de 1917, al recogerse las necesidades nacionales de un Estado moderno y activo.

En términos generales, el Plan se proponía la construcción de una sociedad donde reinara el interés nacional sobre los derechos individuales y de propiedad privada. Establecía, en clara inspiración de la Constitución, que fuera el Estado quien rigiera y regulara las actividades vitales del país, sobre un profundo nacionalismo económico que permitiera el aprovechamiento de los recursos del país en favor de la Nación.

Para el logro de tales objetivos, se delinearon una serie de acciones a llevar a cabo por la administración cardenista que abarcaron prácticamente las actividades económicas más importantes para el país.

En política industrial, se buscaría el establecimiento de plantas que favorecieran el crecimiento industrial, el cual se basaría fundamentalmente en el mercado interno y que sustituyera paulatinamente los artículos importados.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, la política del Estado se dirigiría hacia el desarrollo de la industria metalúrgica, eliminando paulatinamente la exportación de minerales y estableciendo zonas de reserva minera que garantizaran el abastecimiento futuro del país.

En lo que se refiere a los recursos petrolíferos del país, se revisarían las concesiones petroleras y se mencionaba la necesidad de la participación estatal en la producción de hidrocarburos, a la vez que serían establecidas zonas de reserva petrolera.

Se impulsaría el desarrollo de la generación y distribución de la energía eléctrica, mediante la participación y regulación directa del Estado a efecto de que esa industria favoreciera el desarrollo industrial del

país.

En política agraria se hizo especial mención a la aceleración del reparto de tierras, pero también a la necesidad de la implantación de una política de fomento agropecuario con amplias líneas de crédito y en la organización de los productores del campo.

La política hacendaria del gobierno debería buscar mejorar la posición de los grupos de bajos ingresos dentro de la distribución de la riqueza social, no sólo mediante el incremento de los salarios sino también mediante la disminución de su responsabilidad en la carga fiscal. A la vez, la política fiscal buscaría de manera indirecta, influir sobre ciertas actividades económicas, ya sea restringiéndolas o bien impulsándolas, cuando fuera necesario.

La política de egresos gubernamentales se destinaría al privilegio de aquellas actividades destinadas a resolver problemas económicos y sociales, como la salubridad pública, la educación, la agricultura, las comunicaciones...

3.- El gobierno del presidente Cárdenas, para poder lograr los objetivos planteados en el Plan Sexenal se vió en la necesidad de modificar radicalmente la prevaleciente estructura de relaciones de producción que beneficiaba de manera considerable a los intereses extranjeros poseedores de las actividades económicas importantes del país.

Al asumir la jefatura del Poder Ejecutivo de la Nación, el general Cárdenas encontró que aunque la economía había mostrado signos de recupera-

ción a partir de 1932, después de la crisis de 1929, se mantenían intocables las estructuras de relaciones de propiedad sobre las que se había creído anteriormente, es decir, sobre la base de la actividad agroexportadora con altísima inversión extranjera.

La actividad industrial se componía básicamente por la actividad minera, la petrolera, la producción de energía eléctrica, la construcción y las manufacturas. De todas ellas las actividades minera y petrolera, que significaban ramas importantes dentro de la industria, eran enclaves extranjeros.

La actividad manufacturera, que se destinaba casi exclusivamente hacia el mercado interno, aún mantenía la estructura heredada del porfiriato, no habiéndose diversificado considerablemente. Sus ramas más importantes, como la textil, cubrían las necesidades de los sectores de bajos ingresos de la sociedad.

Por su parte, la agricultura, donde se ocupaba a la mayor parte de la población económicamente activa del país, seguía dominada por las características de la producción de hacienda, en menor medida por la pequeña propiedad y en una bajísima proporción por la actividad ejidal. Su producción se destinaba a satisfacer en su mayor parte las necesidades del mercado interno y para cubrir el autoconsumo de las familias campesinas.

De hecho, la economía que encontró el general Cárdenas se encontraba completamente desvinculada entre sus diferentes sectores económicos y su dinamismo dependía fundamentalmente de la actividad de la inversión extranjera.

Así, para cumplir con los propósitos señalados en el Plan Sexenal, el Estado llevó a cabo una serie de transformaciones económicas que, por los efectos que tuvo sobre el desenvolvimiento de la economía nacional, bien podemos definir como estructurales.

La reforma agraria.- Vista la importancia que la actividad agropecuaria tenía para el país, sobre todo por que de ella dependía la tercera parte de la población de México, le correspondió un lugar destacado en la política económica cardenista. Un primer paso a este respecto lo fue la continuación del reparto agrario que se había venido menguando en los gobiernos anteriores. Al final del gobierno del presidente Cárdenas fueron distribuidas más de 20 millones de hectáreas entre los campesinos, cifra no lograda por todos los gobiernos anteriores juntos.

La reforma agraria con Cárdenas ya no consistió solamente en el reparto de la tierra, como un medio complementario más para el sostenimiento de la familia campesina, sino que ahora la reforma agraria debía impulsar la construcción de una agricultura nacional. Así, junto con la repartición de tierras se instrumentaron políticas de fomento agropecuario mediante la instalación de créditos, construcción de obras públicas que beneficiaran a la producción agrícola y la organización productiva de los campesinos. El resultado fue que al final del sexenio la tierra ejidal cultivada se incrementó hasta representar un 49 por ciento de la tierra total cultivada, de un 15 por ciento que significó en 1930.

La expropiación petrolera.- La lucha del gobierno mexicano por integrar al país a la industria petrolera y recuperar para la nación el beneficio resul-

tante de la explotación de los depósitos petrolíferos había sido en vano en múltiples ocasiones. La acción reivindicadora de los intereses nacionales contenidos en la Constitución de 1917 había sido limitada constantemente.

El gobierno cardenista inició la recuperación de la actividad petrolera participando directamente en la producción de crudo mediante la instalación de una empresa estatal para equilibrar, según se decía en el Plan Sexenal, las fuerzas económicas en la industria. Continuó con un proyecto de ley que autorizaba al Estado para vigilar la exportación y aprovechamiento de los recursos naturales del país que garantizaba el consumo interior del petróleo y sus derivados. Se formaron reservas petroleras buscando asegurar para el futuro el petróleo que cubriera las necesidades del país.

El conflicto de las empresas petroleras con sus trabajadores propició que el gobierno decretara la nacionalización de la industria en 1938.

En el objetivo de construir una nación independiente, libre de toda explotación de sus recursos por extranjeros, con posibilidades de desarrollo económico sobre sus propias fuentes de crecimiento, la expropiación petrolera tiene un profundo significado en la historia del país, tanto por el decisivo papel que le toca jugar en la industrialización, como por haber alterado radicalmente el proceso de toma de decisiones de inversión y de política de desarrollo de la industria.

El sistema bancario. La transformación del sistema bancario mexicano llevado a efecto por el presidente Cárdenas no sólo consistió en ampliar

la red de instituciones de crédito estatales para financiar las actividades económicas del país, sino que además, con objeto de poder llevar a mejor efecto las funciones de las nuevas instituciones bancarias, introdujo reformas en el Banco Central para que éste participara activamente, mediante las actividades de redescuento principalmente, en las transformaciones económicas del país.

Las reformas al sistema bancario comenzaron por el banco central. En 1936 se introdujo una reforma en su ley que le permitió a éste ampliar sus derechos para intervenir como árbitro supremo en la realización de la política de créditos, el control del comercio de oro y plata, y en la regulación del tipo de cambio. Con ello el presidente Cárdenas se hizo de un instrumento fundamental para dirigir el crédito hacia aquellas actividades prioritarias en la realización de los programas económicos y sociales trazados en el Plan Sexenal. La ley que impedía al Banco de México operar con redescuento con sus bancos asociados que les permitiera ampliar sus operaciones, fue reformada en 1938, autorizándolo así a realizar préstamos cuando las necesidades de crédito no pudiesen financiarse de otra forma.

Por otra parte, se creó una amplia red de instituciones de crédito oficiales que permitió al gobierno liberarse de los préstamos del extranjero y de los bancos privados. Así, según el destino del crédito, puede ser dividida en tres grandes grupos: los bancos que apoyarían el desarrollo agrícola; las instituciones que fomenatrían la industria y el banco para el comercio exterior.

Además, con la expedición de la Ley General de Instituciones de Seguros

y la creación de la Compañía estatal Seguros de México, se introducen medidas para iniciar la racionalización del sistema de seguros del país, cuyas utilidades se invertirían en actividades con fines de utilidad social, a la vez que se hacen intentos por nacionalizar el sistema según se había observado en el Plan Sexenal.

Con estas reformas el gobierno de Cárdenas buscó que el sistema de crédito del país se convirtiera, de un medio de enriquecimiento de un número reducido de individuos que controlaban los recursos del país, en un instrumento mediante el cual los capitales inactivos se convirtieran en un factor de fomento económico. Así, se pretendió que la organización del crédito en México respondiera a las necesidades de expansión económica y a los propósitos de la política general del gobierno, de tal forma que el crédito adquiriera un carácter social cuyos beneficios se extendieran a los productores más necesitados y se distribuyeran a través de nuevas fuentes de trabajo.

La industria de energía eléctrica.- Las acciones llevadas a cabo por los diversos gobiernos posrevolucionarios con objeto de someter a la jurisdicción gubernamental a las empresas eléctricas, fueron diversas antes de que el general Cárdenas asumiera la Presidencia de la República. Con la creación de la Comisión Nacional de Fuerza Motriz en 1922, se inició lo que podríamos llamar la intervención del gobierno en esta industria. Esta Comisión contribuyó de manera importante a la elaboración del Código Nacional Eléctrico en 1926, que entró en vigor dos años después, estableciendo la reglamentación de las tarifas eléctricas a la vez que introducía preceptos so-

bre la revisión del sistema de concesiones.

Sin embargo, poco de lo aquí señalado por este Código fue realmente respetado por los grandes consorcios. Las empresas grandes aumentaban constantemente sus tarifas provocando con ello finalmente que los consumidores se organizaran y lucharan contra el aumento.

No fue sino hasta el año de 1932 en que intervino el gobierno del presidente Rodríguez, quien, entre otras acciones, pidió al Congreso que se reformara el artículo 73 constitucional para que la industria eléctrica quedara finalmente bajo la jurisdicción del gobierno federal.

El Plan Sexenal incorporó una sección sobre esta industria. Se señalaba que ésta debía de subordinarse a dos condiciones: reducción del precio de sus tarifas y que la distribución del fluido eléctrico se ramificara por todo el territorio nacional, Esto debía de ir acompañado por la reforma en la legislación correspondiente de suerte que permitiera al Estado, no sólo el control sobre las actividades de los concesionarios en beneficio de la nación, sino que el propio gobierno formara un sistema propio de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

El gobierno del presidente Cárdenas instruyó de inmediato, en 1935, a la Secretaría de Economía Nacional a que elaborara un proyecto de ley federal que sustituyera al Código Eléctrico de 1926-1928. Esta ley fue promulgada finalmente hasta el año de 1938, después de una serie de discusiones entre trabajadores, las compañías y los funcionarios de gobierno. En ella se reglamentaban las concesiones: las nuevas sólo se otorgarían a compañías mexicanas, las que estarían obligadas a llevar a cabo programas de

construcción de instalaciones, previa aprobación gubernamental, para poder hacer frente a posibles incrementos en la demanda del fluido. Se establecía la Comisión de Tarifas, como organismo descentralizado, tendría la responsabilidad de administrar y cuidar la estructura tarifaria cuya vigencia no excedería los cinco años.

Por otro lado, el gobierno decreta, en 1937, la creación de la Comisión Federal de Electricidad, tres años y medio después de haber sido autorizada su constitución por el Congreso, con objeto de que se organizara y dirigiera un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Ello incluyó la organización de empresas estatales que produjeran y distribuyeran el fluido a precios equitativos y razonables.

Según las funciones más importantes de este organismo se deduce de hecho la decisión gubernamental de participar de manera directa en la industria, tanto en la regulación de la actividad de las empresas privadas, como en la generación de energía eléctrica.

Así, el Estado para garantizar un mejor aprovechamiento de la generación y distribución de energía eléctrica, participaría con empresas propias a efecto de garantizar la electrificación del país en provecho de su industrialización.

3.- La política de gasto y financiamiento público.- Al publicarse el Plan Sexenal se hizo evidente que la acción del gobierno abandonaría la vieja concepción liberal del Estado administrador y guardián del orden público.

La sola orientación ideológica del Plan era sumamente clara en la intención del futuro gobierno de actuar como puntal en el proceso de desarrollo de la economía nacional. Al Estado se le encargaría la mayor parte de las acciones económicas que fortalecieran la posición del país frente a los intereses extranjeros y se le encomendarían las tareas de ser el principal agente económico que reactivara la economía y a su vez garantizara que el futuro crecimiento económico fortalecería las bases internas de crecimiento. De esta manera, el Estado intervendría directamente en los asuntos agrícolas, industriales, comerciales y financieros del país, lo que de hecho confirmaba por parte del gobierno cardenista su rechazo al concepto de Estado administrador y por el contrario se afirmaba como agente económico central en el proceso de desarrollo económico nacional.

La característica central de la política económica cardenista lo constituyó su manejo del gasto y del financiamiento públicos. Las nuevas y mayores tareas de gestión pública demandarían del gobierno cardenista hacerse de recursos suficientes para poder llevar a cabo las transformaciones económicas y sociales que la sociedad mexicana exigía. Se buscó así que la política hacendaria modificara la prevaleciente asignación del ingreso nacional beneficiando a las mayorías nacionales, de tal forma que el mercado interno se fortaleciera y así también la actividad productiva.

El programa de inversiones y gastos públicos buscó el fomento de la actividad económica ampliando y facilitando el acceso a los sectores desprotegidos del país a los beneficios del desarrollo económico y social.

Más que el equilibrio del presupuesto, que había sido la preocupación

de los gobiernos anteriores, los nuevos indicadores lo fueron el crecimiento del producto y del empleo agregados.

Una parte importante de los gastos públicos se destinó a la construcción de obras públicas que llegaron a representar más del 70 por ciento de los gastos de capital públicos. Los gastos de capital mejoraron su participación relativa en el total, reduciéndose la correspondiente a los gastos corrientes durante el sexenio.

Debido a este mayor dinamismo en la inversión pública, ésta mejoró su posición dentro de la inversión nacional.

El crecimiento dinámico de las inversiones públicas en servicios sociales y actividades básicas; en fomento agropecuario e industrial, así como en las industrias eléctrica y de petróleo, sobre todo después de la nacionalización de esta industria, pronto mostraron sus efectos dinámicos sobre el resto de la economía.

Por otra parte, la creación de empresas públicas (de participación estatal y organismos descentralizados), que se comenzaron a crear a partir de 1917, es entre los años de 1934-1940 cuando experimenta su crecimiento más rápido. De esta manera, el Estado amplía sus funciones en el conjunto de la economía, con lo que hacía crecer al sector público y por tanto, al participar con mayores proporciones en la inversión nacional, aumentaba sus posibilidades de fungir en los hechos como el rector del desarrollo económico, sobre todo si tomamos en cuenta que muchos de los organismos públicos se ubicaron en sectores estratégicos para el país, como el petróleo, la electricidad

cidad y algunos organismos financieros.

Sin embargo, la falta de recursos internos en el país, debido en buena parte a la fuga de capitales, además de la falta de crédito del país en los mercados extranjeros, a partir sobre todo del conflicto con las compañías petroleras extranjeras, limitaron grandemente las posibilidades de financiar los gastos gubernamentales. De esta manera, el Estado echó mano de los recursos fiscales que inicialmente fueron fuente única de financiamiento. Como era de esperarse los recursos fiscales resultaron insuficientes para financiar los gastos públicos, por lo que el Estado se vió en la necesidad de recurrir al financiamiento deficitario y romper así con la ortodoxa visión del presupuesto equilibrado. Así, la deuda pública, emisión de bonos gubernamentales, fue el recurso más utilizado por el gobierno. Los sobregiros sobre el Banco Central fueron fuente de recursos importante para el financiamiento de las inversiones públicas. Finalmente, la política fiscal, buscó la nivelación democrática de los impuestos mediante la disminución de los indirectos y el incremento de los impuestos directos, con lo cual se buscó eliminar las exenciones fiscales que muchas empresas gozaban desde muchos años atrás, sometiendo a un número grande de ellas a la tributación fiscal.

De esta manera, según nuestro trabajo, la acción del Estado durante el período gubernamental del presidente Lázaro Cárdenas se llevó a cabo bajo una nueva visión de lo que debía de ser la intervención del Estado.

En México, la experiencia revolucionaria de 1910-1917, y el proyecto nacional surgido de ella, que quedó plasmado en la Constitución de 1917,

definió los alcances de la acción estatal en la economía. Al superarse la visión liberal de la Constitución de 1857 sobre el Estado y el individuo, la propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho de usufructo sobre ciertas actividades económicas, que serían concesionadas por el Estado como representante de la propietaria originaria del suelo y subsuelo mexicanos, la Nación.

Bajo esta línea ideológica el gobierno del presidente Cárdenas actuó en favor del desarrollo económico de México. Las transformaciones llevadas a cabo bajo su mandato persiguieron la modificación del estado de cosas, de tal forma que facilitarían la construcción de una nueva sociedad, no socialista, pero tampoco en beneficio exclusivo de la acumulación privada de capital, sino algo que podemos definir como una sociedad de mercado donde los intereses colectivos estuvieron por encima de cualquier privilegio de individuos.

BIBLIOGRAFIA

- Anguiano, Arturo, El Estado y la política obrera del cardenismo, Ed. Era, México, 1975.
- Ayala, José, Estado y economía en México, 1920-1980, proyecto de investigación, México, 1981.
- Altvater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de estado", en Sontag, Heinz Rudolf y Valecillos Héctor, El Estado en el capitalismo contemporáneo, México, Siglo XXI editores, S.A., 1977.
- Bennet, D. y Shrp, K. "El estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en Foro Internacional, No. 4, vol. XX, julio-septiembre de 1979, el Colegio de México.
- Carrillo Flores, Antonio, "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México", en Cincuenta años de Banca Central. Ensayos conmemorativos, Coed. Banco de México y F.C.E., 1976.
- Cárdenas, Lázaro, Obras: I, apuntes. 1913-1940, México, UNAM, -- 1972, (Nueva biblioteca mexicana; 28)
- Cárdenas, Lázaro, Obras: I, apuntes, 1967-1970, México, UNAM, -- 1974, (Nueva biblioteca mexicana 35),
- Cárdenas, Lázaro, Ideario Político, 2a. ed., México, ediciones Era, S.A., 1976, selección y presentación de Leonel Durán.
- Cordera, Rolando, "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia" en Panorama y perspectivas de la economía mexicana, El Colegio de México, 1980.

Córdova, Arnaldo, La política de masas del cardenismo, 6a. edición, México, ediciones Era, 1984.

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, Análisis Económico Nacional 1934-1940, México, segunda edición, noviembre de 1940.

Comisión Nacional para la celebración del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, Apéndice: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1960.

Del Villar, "Estado y petróleo en México", en Foro Internacional No. 1, julio-septiembre de 1979, El Colegio de México.

Dulles, John W. F. Ayer en México, México, F.C.E., 1977.

González Ramírez, Manuel, La Revolución social de México. II. Las instituciones sociales. El problema económico. México, F.C.E., 1974.

Himes, James R. "La formación del capital en México", en La economía mexicana, Vol. II, Ed. F.C.E, México, 1973.

Ianni, Octavio, El Estado capitalista en la época de Cárdenas, México, ediciones Era, 1977.

Krauze, Enrique, La reconstrucción económica, México, El Colegio de México, 1977.

Lombardo, Toledano Vicente, "El Plan Sexenal de Gobierno", en El trimestre económico, Vol. I, No. 3, 1934.

Los Presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos. De 1821-1966, T. IV, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1966.

Medin, Tzvi, Ideología y Praxis política de Lázaro Cárdenas, 10a. edición, México, Ed' Siglo XXI, 1984.

Medina, Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Del Cardenismo al Avilacamachismo. El Colegio de México, México, 1978.

Meyer, Lorenzo, Historia de la Revolución Mexicana. Los inicios de la institucionalización, 1928-1934. El Colegio de México, México, 1978.

Meyer, Jean, Estado y Sociedad con Calles, México, El Colegio de México, 1977.

Muñoz Hilda, Lázaro Cárdenas. Síntesis ideológica de su campaña presidencial, México, F.C.E., 1976.

Nacional Financiera, S.A., La economía mexicana en cifras, México, 1975.

Navarrete, Alfredo, "El financiamiento del desarrollo económico de México", en México, cincuenta años de la revolución, Vol. I, La Economía, Ed. F.C.E., 1960.

Partido Nacional Revolucionario, Plan Sexenal, México, 1934.

Partido Nacional Revolucionario, Memoria de la Segunda Convención Nacional Ordinaria del P.N.R., México, 1934

Portes Gil, Emilio, Historia vivida de la Revolución Mexicana, México. Cultura y ciencia política, 1976.

Ramírez y Ramírez, Enrique, "Experiencias y ejemplos de la Revolución en la época de Cárdenas", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. VII, número 4, México, 1956.

Reyes Osorio, Sergio, Estructura Agraria y desarrollo agrícola en México, F.C.E., México, 1974.

Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, México, UNAM, 1962.

Reynolds, Clark, La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX, México, F.C.E., 1973.

Roman, Richard, Ideología y clase en la Revolución Mexicana. La Convención y el Congreso Constituyente, México, SEP, 1976.

Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto, INEGI, Estadísticas Históricas de México, 2 vols., México, 1985.

Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas. México. Inversión Pública Federal. 1925-1939, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1964.

Seis años de gobierno al servicio de México, 1934-1940, Unidad de Información. Presidencia de la República, México, 1940.

Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, 9a. edición, México, Siglo XXI editores, 1979.

Shulgovski, Anatoli, México en la encrucijada de su historia, México, Ediciones de Cultura Popular, 1977.

- Villa, Rosa Olivia; Nacional Financiera. Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México, Nacional Financiera, México 1976.
- Witker, Jorge, La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo. España, ed. Avitas, 1982.
- Wionczek, Miguel, El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera, 2a. ed. México, Siglo XXI, editores, 1973.
- Wilkie, James, The Mexican Revolution: federal expenditure and social Change since 1940, University California Press, Berkeley, 1970.
- Weyl, Silvia y Nathaniel, "La reconquista de México (los días -- de Lázaro Cárdenas), en Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. VII, número 4, México, 1956.