

CAPITULO II

EL PROYECTO DE INDUSTRIALIZACION Y LA EXPANSION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (Manuel Avila Camacho)

Las bases del proceso económico y social estaban dadas para llevar a cabo la industrialización del país, de hecho Cárdenas había comenzado con paso firme a definir políticas generales de desarrollo en este sentido. La línea de industrialización de los cuarenta tiene su fundamento lógico en los esfuerzos realizados en la década anterior.¹ La posibilidad de desarrollo capitalista estaba cifrada en lo que pudiera lograr bajo esta perspectiva, que traducida en el lenguaje oficial era la columna vertebral de las conquistas revolucionarias. Sin desarrollo económico no podía haber justicia social. Hacia allá tenía que ir forzosamente la acción del sector público. Se recurría a la justificación del desarrollo global del país, para sujetar cualquier opción que pudiera cuestionar el rumbo que estaba tomando el régimen de la revolución. En tan sólo diez años, de 1935 a 1945, el número de industrias aumentó de 7,619 a cerca de 30,000; de ocupar el cuarto lugar en la formación de capital la industria pasó a ocupar el segundo rebasando a la agricultura y a las actividades minero-metalúrgicas,² superada únicamente por el comercio. En estos años el sector público asume una posición central en la economía con clara tendencia hacia la promoción económica utilizando una gran diversidad de instrumentos: política impositiva y comercial favorable, trato preferencial a las llamadas industrias nuevas y necesarias, adjudicación selectiva de créditos, en especial a los sectores manufactureros, implantación de sistemas arancelarios, aplicación de políticas salariales diferenciadas según las ramas de actividad. Se calcula que en la década de los cuarenta el crecimiento de la economía mexicana fue del 4.5 por ciento.

No importa a qué precio se tuviera que pagar el desarrollo, el asunto era fomentar las actividades productivas "... si se quisiera informar con una palabra lo que caracteriza el período histórico que va de 1940 en adelante éste sería: industrialización. Como proyecto político y económico no se expresó por primera vez en 1940, desde luego, pero en 1940 los gobernantes mexicanos la proclamaron como el propósito que en adelante estaría en el centro de toda la actividad nacional".³ El Estado tenía, pues, que volcar toda su capacidad económica en aras del progreso nacional, aun a costa de su propia descapitalización, profundizada por no contar con fuentes directas de financiamiento. La deuda pública representó, desde entonces, la forma más socorrida para granjearse recursos. Véase si no la siguiente exposición, que demuestra palpablemente cual ha sido la tendencia de la deuda pública mexicana:

Resulta muy indicativo hacer una historia estadística breve de lo que representa dentro del gasto bruto total los servicios de la deuda en México: en los once años que van de 1900-1911 significó el 30% llegando a su nivel más bajo de 1917 a 1920. —Cuando se estaba renegociando los términos de la deuda externa de México— que fue de 3.5%; siguió una escala ascendente en los siguientes cuatro años, alcanzando 5.5.% pasando a 12.7% de 1925 a 1928, volvió a ascender hasta 1940, durante el gobierno de Cárdenas fue de 10.4% iniciando su elevación a partir de 1941-46 en que llegó al 17%; en 1952 fue de 15.4%, en 1958 de 16.1%, en 1946 alcanzó el 26% y bajó un poco en el siguiente sexenio para llegar a 24.3%.⁴

De lo anterior queda evidenciada la forma en que el desarrollo capitalista mexicano corre paralelo a una política gubernamental que no podía dejar de estar atada al endeudamiento. Tal endeudamiento reposó, como era lógico esperarse, sobre las espaldas de los más débiles. Fenómeno que no se presenta como un hecho particular de México, sino que es una característica general del sistema capitalista.⁵

La segunda guerra mundial ponía en primer plano la estrecha vinculación, a nivel internacional, de todos los sistemas económicos. El aumento de demanda por el conflicto bélico fue una excelente oportunidad para colocar los productos de exportación de los países subdesarrollados; asimismo se abre la posibilidad de emprender el llamado proceso de "substitución de importaciones", que no es otra cosa que el desarrollo de cierta industria nacional aprovechando la retracción de las industrias extranjeras por estar ocupadas en el suministro de guerra; todo esto sin romper los esquemas de dependencia. La coyuntura era, pues, favorable para emprender y justificar el desarrollismo que no buscaba ser autónomo, puesto que, entre otras cosas, suponía la operación de la inversión extranjera.⁶ Se trataba de encontrar mejores posiciones dentro del capitalismo internacional, dentro de un momento específico.

Lo que parecía ser un movimiento de cierta posibilidad autonomista terminó en realidad en el afianzamiento de la centralización política internacional de los países industrializados, en especial de los Estados Unidos, desplegando toda una estrategia imperialista, en la que destaca la expansión del capital financiero utilizando los más diversos medios, que van desde la penetración abierta de los consorcios transnacionales hasta la manipulación de los foros internacionales. Ejemplo de ello son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Export Import Bank (EXIMBANK), cuyos créditos están sujetos a la "buena disposición" de los países receptores y concedidos para proyectos de "desarrollo" condicionados a la aprobación aparentemente técnica, pero con francos visos interversionistas.⁷ De todo esto, el hecho que sentó las bases de las nuevas condiciones en las relaciones políticas y económicas a nivel internacional, fue la conferencia de Bretton Woods que posibilitó el papel de Estados Unidos como eje central de todo el sistema. México, por supuesto, quedó encuadrado dentro de la nueva estrategia.

Cabe preguntarse de qué forma varió o permaneció la postura nacionalista del régimen de la revolución, que acababa de ver pasar uno de sus momentos más brillantes dentro del gobierno cardenista. Incluso queda la incógnita de hasta dónde las decisiones políticas internas fueron afectadas por este gran crecimiento del imperalismo, especialmente en América Latina. La explicación de las estrategias seguidas por el régimen avilacamachista pueden llevarnos a encontrar alguna respuesta en este sentido:

Uno de los primeros pasos que se dieron en relación a la segunda guerra mundial fue el llamado a la "Unidad Nacional" para hacer frente a las amenazas exteriores, comprometiendo cualquier desvío interno a la verticalidad que el momento imponía. La lucha de clases se diluía al calor del colaboracionismo patriótico de todas las corrientes.⁸ El sector obrero inició una campaña para someter cualquier conflicto laboral al arbitrio del Estado; de hecho esta era una práctica ya utilizada, pero debido a las circunstancias se tenía que aplicar con mayor esmero. Nunca debe perderse de vista que el Estado mexicano es un Estado con una amplia base social que no podía ponerse en duda en momentos en que la nación exigía del apoyo de todos sus miembros. A la luz pública los gobernantes agitaban toda su capacidad demagógica para contrarrestar cualquier posible brote de disidencia interna. Atacándola como antinacional y temeraria, pues ponía en peligro el esfuerzo de unidad tan necesaria para seguir haciendo de México un país próspero y libre. En tales circunstancias no quedaba más que la "unidad a toda costa".⁹ Como lo dijo el propio Avila Camacho en su informe de 1941 "ni patronos ni trabajadores deben olvidar que son, ante todo, mexicanos, y que encima de la división de clases está la unidad patria".¹⁰ A iniciativa del Presidente de la República las centrales obreras llevaron a cabo una intensa labor de integración y de subordinación al arbitrio presidencial que culminó en la firma del Pacto de Unidad Obrera. El corporativismo político se actualizó operando con la mayor eficiencia en este caso. Seis federaciones de trabajadores en las cuales se encontraban el 90% de los trabajadores sindicalizados se comprometían a: 1. someter las disputas intergremiales al secretario del trabajo a quien reconocían como árbitro; 2. suspender todas las huelgas y aceptar en su lugar el arbitraje; 3. permitir que un miembro de un sindicato que no tuviera el control de un taller o fábrica determinados, trabajara en éstos mediante arreglo con el sindicato que ejercía el control".¹¹ El asunto era resuelto magistralmente, pues se robustecía internamente el régimen y presentaba una posición bastante sólida en el exterior, incluso para negociar con más fuerza las alianzas internacionales. Nunca resultará lo mismo un gobierno sin un amplio apoyo político, que un régimen como el mexicano que se podía jactar de hacer este tipo de maniobras.

No se puede negar que a partir de 1940 el trato preferencial del gobierno hacia los obreros sufre un retraimiento; pero si bien hubo este retraimiento, la política obrera no podía cancelarse, ya que el propio régimen de la revolución había nacido con un compromiso social irreversible.

La expansión del proletariado mexicano corría paralelo al desarrollo industrial, de tal suerte que era obligado delinear acciones que estabilizaran esta relación para no poner en peligro el sistema en su conjunto. Uno de los actos que se inscriben en este orden de ideas es el ya mencionado Pacto de Unidad Obrera, reforzado por otras disposiciones como la expedición de la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente de 1944,¹² aparecida exactamente en los momentos en que la inflación afectaba con más fuerza el salario de los trabajadores. Otro instrumento de gran utilidad fue la Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo Obligatorios, que tenía su razón de ser en la proliferación de numerosos establecimientos comerciales e industriales, que ocupaban trabajadores desprotegidos legalmente, cosa que resultaba altamente explosiva por la consecuente formación de sindicatos.

El cooperativismo sufrió duros golpes, como fue la disminución de la canalización de recursos gubernamentales para su desarrollo, limitaciones en el apoyo técnico, clausura de muchas empresas controladas por obreros, dentro de lo cual destaca la cancelación de la administración obrera de ferrocarriles nacionales para pasar a manos del Estado. Avila Camacho, sin embargo, en el afán de controlar políticamente todo aquello que se pudiera, trató de cooperativizar la operación de las cooperativas, dentro de la Confederación Nacional Cooperativa. Aquí hay una distinción importante que debe hacerse notar entre lo que fue el comportamiento frente a las cooperativas entre Cárdenas y Avila Camacho: en la década de los treinta se promovió el desarrollo del cooperativismo con la intención de que los trabajadores fueran capaces de explotar todo el potencial productivo que genera el trabajo en grupo,¹³ algo muy importante en esos momentos para elevar la productividad y abatir el desempleo. Por supuesto el cooperativismo jamás se concibió fuera de la tutela gubernamental, pero funcionó con gran celeridad y formó todo un proyecto al que se le denominó "administración obrera". En contrapartida, en la década de los cuarenta, el cooperativismo pasó a un segundo plano dentro de las prioridades nacionales, bajó drásticamente su actividad y si se le tomó en cuenta, fue para corporativizarlo en términos políticos, contrastando con el cooperativismo cardenista que fue además de un proceso político una intención de desarrollo económico popular. De esta forma resulta explicable el porqué de la formación de la Cooperativa Unica de Trabajadores del Estado en 1941, como forma de apoyo político del sector más incondicional a toda disposición estatal: su propia burocracia.

Los campesinos, el otro sector favorecido por una gran diversidad de actos durante el cardenismo, veía también mermada su situación en la década de los cuarenta. La unidad fundamental de producción agrícola cooperativa, el ejido, disminuyó su rendimiento, entre otras cosas por haber perdido la gracia del Estado que fue trasladada a la pequeña propiedad, aunque en el discurso oficial el ejido siempre permanezca en el primer lugar. Las palabras y los hechos jamás han estado tan separadas como cuando se tocó tal tema. Para finales de la década mencionada el capital promedio invertido en la propiedad privada era de 1,164 pesos a diferencia de la inversión en los ejidos que se había mantenido constantemente desde 1940 con 735. La aporta-

ción de la producción ejidal en la agricultura nacional en 1940 era del 50%; al finalizar esos años había bajado a 37%.¹⁴

Sería un error achacar toda la responsabilidad del deterioro del ejido al Estado, pues éste no puede crear situaciones económicas a placer. No se puede perder de vista el desarrollo del capitalismo dependiente y el ritmo de la concentración de capitales, que en última instancia son las que moldean la fisonomía y las formas de propiedad y de explotación.

Dos tendencias pueden identificarse claramente en este periodo en lo referente al campo: el creciente favorecimiento a la pequeña y mediana propiedad demostrada en la dotación de créditos y en la expedición de un sinnúmero de certificados de inafectabilidad y la distorsión consciente del viejo sentido del ejido, es decir, se hizo todo lo posible por individualizar el trabajo, al parcelar propiedades que antes eran comunales. Grandes extensiones de terrenos nacionales que podían haber sido explotados por el trabajo colectivo fueron cedidas en propiedades particulares.

Avila Camacho puso de moda lo que fue posteriormente una práctica muy socorrida: el de dar cifras dispersas y desligadas en los informes para ocultar lo que en realidad estaba sucediendo.¹⁵ Lo que no se pudo ocultar fue el marcado contraste con el anterior sexenio en lo que se refiere a reparto agrario. Entre 1940 y 1946 ascendió a cinco millones, quinientas cincuenta mil hectáreas, a diferencia de las casi veinte millones repartidas entre 1934 y 1940. Y el asunto no fue sólo la disminución del reparto sino toda la política delineada para favorecer la explotación privada del campo.

El contenido de la operación de los Bancos agrícolas también sufrió alteraciones, pues desde el inicio fueron el pivote de la acción estatal en la sociedad agraria. Sus créditos fueron concedidos obedeciendo al espíritu del valor en contra de lo que habían venido haciendo dentro del criterio de expansión de la productividad social. Asimismo se burocratizaron aceleradamente hasta el punto de ver su función no como una posibilidad de desarrollo social sino como un trámite técnico; aunque visto desde el lado político, su antigua ascendencia sobre la organización social fue aprovechada para controlar y determinar administrativamente los sectores donde operaban, a través de los medios a su alcance: sociedades y uniones de crédito, políticas de dotación, control de los apoyos técnicos, determinación de nuevas organizaciones, coordinación de la administración en regiones seleccionadas, etcétera.

Todos los sucesos económicos y políticos obedecían a una realidad subyacente; que el Estado adoptara tal comportamiento en la política agraria tenía que ver con el otro lado de la moneda: el estímulo a la industrialización, única fórmula para preservar la continuidad del capitalismo en México.¹⁶ Ahora se poseía el dominio sobre los sectores clave de la economía y el gobierno sentado en el "puesto de mando" —petróleo, electricidad, acero, carbón, ferrocarriles, banca— para promover la activi-

dad privada.¹⁷ Desde 1936 se contó con la Ley de Saturación Industrial, que autorizó al Estado a dar cauce a las inversiones públicas y privadas para que no se concentraran en forma desfavorable en un solo sector, asimismo existían ya diversas leyes para reglamentar el otorgamiento de subsidios y concesiones. Todas ellas formas jurídicas que reflejaban en conjunto la política económica general.

La gran burguesía industrial y comercial mexicana vio crecer, al lado suyo, un importante y numeroso sector de empresarios menos acaudalados pero que en conjunto formaron el núcleo de pequeños industriales y comerciantes que reclamaban para sí cierto espacio dentro de la vida política y económica nacional. El año de 1941 es altamente significativo en las relaciones con los empresarios, pues se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, que substituyó a la de 1936, y que separó por ramas de actividad a las organizaciones de la burguesía nacional.¹⁸ A pesar de la oposición empresarial a la nueva Ley se crearon, por un lado, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y por otro la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), anteriormente reunidas en una sola, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria.

Por otra parte, bajo los auspicios de Avila Camacho nació una organización que aglutinó a los pequeños empresarios, cosa a la que se opusieron los demás grupos empresariales por juzgar que se les restaba fuerza política. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), en efecto, se desarrolló rápidamente; durante sus primeros años se dedicó a la consolidación de sus cuadros administrativos y de servicios, al tiempo que el número de asociados pasaba de noventa y tres empresas fundadoras a cinco mil ochenta en 1944.¹⁹

La CANACINTRA se diferenció desde sus inicios de la línea seguida por las otras agrupaciones patronales, sobre todo porque tiene una tendencia a aceptar de mejor forma los planteamientos políticos venidos del Estado, por ejemplo, cuando se promulgó en 1941 la Ley Orgánica de Industrias de Transformación, reformada en 1945. Los primeros en acogerse a tal disposición fueron los agremiados o futuros agremiados de la CANACINTRA, porque podían desarrollar el capital privado bajo la sombra estatal, a partir de los diversos estímulos que comprendía esta Ley.

Una cosa era cierta, los sectores y clases sociales mexicanas se estaban acostumbrando a que sólo cuando se reunían en organizaciones definidas podían entablar un diálogo en el plano político con el Estado, cualquier presión individual o aislada pasaba totalmente desapercibida. Se estaban dando cuenta de la ley fundamental de la acción política,²⁰ a la cual correspondía una consecuente respuesta gubernamental por medio de la Administración Pública.

El régimen de Avila Camacho tuvo un trato mucho más directo, consecuencia lógica de la industrialización, con los empresarios al hacerlos partícipes de las discusio-

nes acerca de los programas gubernamentales. Aquí encontramos otro elemento de distinción con el cardenismo, pues antes de 1940 la subordinación, por parte de la burguesía, a las decisiones estatales era absoluta. Posteriormente al irse desarrollando y madurando las organizaciones empresariales sus opiniones tuvieron que ser tomadas en cuenta dentro de las altas decisiones nacionales. Un caso que ilustra esta afirmación es la reunión de Avila Camacho con los banqueros en 1941, en la cual participó también el entonces secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, lo cual era un acontecimiento jamás visto. Fue la primera de una larga serie de reuniones con los financieros y hombres de negocios. Desde entonces se ha convertido en una práctica usual la comunicación entre los gobernantes y la burguesía nacional.²¹

Las Cámaras se encargaron de ser el órgano de consulta y negociación con el Estado; cabe señalar que, así como los obreros formaron el Pacto de Unidad Obrera para la defensa del país por la segunda guerra mundial, los empresarios hicieron eco del llamado presidencial al formar el Consejo Nacional Patronal con los mismos fines.

Con objeto de garantizar la producción nacional durante el conflicto bélico se instaló la Junta de Coordinación y Fomento a la Producción, con la participación del sector empresarial, encaminada a establecer amplia vigilancia y coordinación en toda la producción de guerra; el presidente puso a la cabeza de esta junta al General Abelardo Rodríguez, que tuvo a su cargo las siguientes actividades: 1. iniciar nuevos proyectos agrícolas e industriales; 2. estimular las industrias existentes; 3. coordinar todas las actividades industriales y la formación de reservas, y 4. aumentar la producción en todas las empresas.²² Con el mismo objeto de coordinar la producción económica nacional se creó la Comisión de Planificación Económica. En 1944 se promulga la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica que lo facultó a establecer prioridades de producción, distribución y venta, y se funda la Comisión Federal de Fomento Industrial que planea, financia y organiza las empresas nuevas y necesarias.²³ Todo esto muestra la gran actividad desplegada por la Administración Pública en la industrialización.

La expansión de las funciones estatales requería de cierto tipo de organización que la racionalizara y le diera coherencia, de ahí que en 1942, después de la disolución del Consejo Económico Nacional, establecido en 1933 para definir la línea económica que seguiría el país, se creó la Comisión de Planificación Económica encargada de estudiar los problemas económicos derivados de la guerra. En realidad esta comisión no cumplió con los objetivos que se le habían fijado al grado de que en 1944 fue disuelta.²⁴ La planificación en México como proyecto organizacional del Estado no llegó a ser un factor primordial, y esto se comprueba con los fracasos tenidos por las diversas instancias que han tratado de desarrollar tal actividad. Al hacer esta afirmación podría pensarse entonces que la Administración Pública mexicana es una administración dispersa e inoperante. Se debe tomar en cuenta que el grado de eficiencia y operatividad también se mide en términos políticos cosa que tienen en un alto grado las instituciones mexicanas, debido a que han cumplido con gran prestancia el

propósito de desarrollar y garantizar el sistema imperante. La racionalidad y coherencia no sólo se miden con patrones técnicos y administrativos, sino fundamentalmente por la capacidad de reproducir las condiciones sociales y políticas.

El sistema político mexicano logró consolidarse básicamente a partir de la formación de las grandes organizaciones populares, y también con la institucionalización, es decir, con la implantación de los órganos gubernamentales que le dieron forma oficial a toda la vida nacional. "El estado político es la expresión oficial de la sociedad civil".²⁵ La expresión más acabada del desarrollo que alcanzan las relaciones políticas se encuentra en el grado en que pueda institucionalizarse la vida social. Por tal motivo se puede asegurar que las instituciones son formas que oficializan la vida social en el ámbito político. Como logro indiscutible de las instituciones de la revolución está la centralización, que permitió darle un cauce y sentido al país en su conjunto. De no haber existido tal centralización México no hubiera sido más que una masa informe carente de una estructura política definible. El periodo cardenista, aparte de los múltiples acontecimientos que comprendió, tiene una especial significación en la vida política mexicana por haber sido el periodo en el que se hizo posible la institucionalización del país, ahí encontró la revolución mexicana su verdadera objetivación. Esto traducido al lenguaje de las relaciones políticas quiere decir *estabilidad*. De ahí en adelante México pudo contar con un gobierno fuerte y con organizaciones que garantizaron la relación con las masas populares. Las instituciones públicas son productos sociales históricamente vivos, cuyo estudio no representa de ninguna manera una reliquia de museo; la presencia institucional se encuentra en el centro de los fenómenos sociales. Lo que construyó el cardenismo y los demás regímenes sigue siendo práctica cotidiana del sistema político mexicano.

Los grandes cambios en la esfera de la Administración Pública tuvieron lugar en la última parte de los treinta, por ello el sector central público no sufrió mayores alteraciones en la administración de Avila Camacho. Las únicas modificaciones de importancia fueron la fusión, en 1943, de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, que originaron la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la conversión del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Esto de ninguna manera es casualidad: el desarrollo del proletariado mexicano a partir de la industrialización exigió la movilización institucional para atender y prever su desarrollo. Así pues, la política de salud y previsión formó parte primordial de la política social a sabiendas de que por este medio se solucionaban gran cantidad de problemas de distinto orden: garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, directo apoyo de la capitalización; manipulación de las masas trabajadoras al abrirlas la expectativa de contar con servicios asistenciales; captación política de la fuerza social de las masas trabajadoras que ven en la implantación de los servicios como objetivación de las reformas sociales, etcétera.

Aparte de los cambios en las secretarías mencionadas, el trato institucional con las masas se vio ampliado con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, que se inscribe dentro de la política social controlada institucionalmente.

El Seguro Social tiene su origen en la evolución legislativa emanada de la constitución de 1917, pero se concretizó hasta 1943 donde se le da carácter de organismo descentralizado.

Aunque formalmente la Secretaría de Salubridad y Asistencia tenga mayor importancia, es incuestionable que el Seguro Social es el órgano primordial de la política asistencial para proteger de diversas maneras el proceso de industrialización. Desde luego el Seguro Social no pudo abarcar a todo el grueso de la población, pero al quedar instaurado se abrió un importantísimo elemento de dominación: la esperanza de alcanzar los servicios asistenciales públicos.

A diferencia de lo que aconteció en el sector central, el cual permaneció sin grandes modificaciones, el sector paraestatal sufrió un desarrollo espectacular, debido a la creciente intervención del Estado en la vida económica. La expansión se centró en la rama industrial manufacturera: Altos Hornos de México, S.A., Fundidora de Hierro y Acero, S.A., Aceros Esmaltados, S.A., Máquinas-Herramientas, S.A., Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V., Sosa Texcoco, S.A., Beneficios Mexicanos del Café y Guanos y Fertilizantes,²⁶ Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., Cafés de Tapachula, Cobre de México, S.A., Compañía Carbonífera Unida de Palúa, S.A. Estas empresas constituyeron puntales sobre los que el Estado planteó la política de promoción industrial. Tal política fue complementada por la implantación de la Comisión Federal de Fomento Industrial; el propio Avila Camacho al referirse a la industrialización y a la justificación de la comisión decía:

"El ejecutivo reconoce que la industrialización es el medio eficaz por excelencia para lograr el desenvolvimiento económico de México y la elevación del nivel de vida de su población, y que es obligación del gobierno fomentar la organización de nuevas empresas; de ahí la expedición del decreto que crea la Comisión Federal de Fomento Industrial..."²⁷

Dentro del proceso de industrialización merece mencionarse la explotación petrolera, a la cual tocaba, una vez nacionalizada, rectificar la línea de extracción y refinamiento seguida con anterioridad. Los centros de producción estuvieron encaminados a satisfacer el mercado externo, por ello las principales instalaciones se localizaban en las zonas costeras. Ahora se trataba de satisfacer el consumo interno por lo que hubo que crear nuevas instalaciones con una ubicación geográfica adecuada. A pesar de las grandes dificultades para construir una industria petrolera nacional por la falta de equipo y apoyo técnico, la capacidad de refinamiento aumentó de 102 mil barriles en 1938 a 138,100 barriles en 1947.²⁸ Un punto de suma importancia para la producción petrolera fue el constante aumento de la inversión en este renglón, entre 1938 y 1944 ascendió a \$830 millones de pesos de los cuales el 87% fue aportado por la propia empresa.²⁹ Este tipo de operación interna podía hacerla Petróleos Mexicanos por la magnitud y por el peso económico de su actividad, pero no se puede decir que era la regla dentro de los organismos y empresas estatales, ya que el financiamiento venía de otros niveles, especialmente de la Nacional Financiera

principal agente financiero del Estado cuyo papel en la industrialización fue reforzado a partir de la reorganización de diciembre de 1940 y la de 1944. A través de ella se entablaron paulatinamente estrechos contactos con el capital financiero internacional, especialmente con el norteamericano. Diversas instituciones bancarias de este país han ampliado sus operaciones en Nacional Financiera: Banco de América, Chase National Bank, First National Bank of Chicago y el Republican National Bank of Dallas. Los préstamos otorgados se dirigieron preferentemente a la ampliación de la red de carreteras, construcción de presas y complejos hidrológicos, importación de bienes de capital y para la electrificación del país.³⁰ Sin embargo la acción de la Financiera tiene su punto nodal en el fomento a la implantación de empresas públicas; tan sólo en el periodo que estudiamos, bajo su sombra empezaron a funcionar: Cementos Guadalajara, S.A.; Compañía Industrial de Atenquique, S.A.; Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.; Cementos Oaxaca; Cementos del Pacífico; Cementos Portland del Bajío, y Cementos Portland Moctezuma.³¹ La producción de cemento concretamente estuvo protegida por Nafinsa con gran éxito pues en 1940 el valor de la producción era de \$409,800 que, para 1954, había aumentado a \$2.500,000.

La actividad de promoción industrial no estuvo concentrada en una sola institución; muchos de los programas de Nafinsa contaron con el apoyo y la dirección del Banco de México. No hay que olvidar que éste es el órgano central para el manejo de los recursos públicos. En él se delinea la política económica, de tal modo que las operaciones de las instituciones financieras tiene que apegarse a la política marcada. Casi al mismo tiempo que se renovaba la Financiera se reestructuró el Banco de México (1941) y es indiscutible que se siguieron criterios semejantes para poder acoplar a estas grandes instituciones.

Conjuntamente se definieron los proyectos para contrarrestar la escasez de productos industriales básicos: hierro, acero, sosa cáustica, etcétera. Asimismo, se implantó el sistema arancelario para controlar el tráfico de productos. También en este ámbito se promulgó la Ley de Exenciones Fiscales para favorecer la creación de empresas privadas.

La promoción de las pequeñas empresas encontró un gran estímulo con la creación del Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal en 1943.

El antiguo Banco Obrero de Fomento Industrial que sirviera para llevar a cabo la política obrera cardenista, sobre todo en lo que se refiere a la organización de las cooperativas, bajó drásticamente su espíritu proletario al ser convertido en Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Aparte del tradicional apoyo a las uniones de crédito, ahora eran favorecidas las pequeñas y medianas industrias sin importar mucho si eran o no auténticas organizaciones cooperativas obreras. Lógico es pensar en la amplia simpatía que rodeó a la pequeña y mediana empresa en este sexenio, producto legítimo de la industrialización.

El sector paraestatal, por último, amplió su campo de actividad a la rama comercial. La regulación y el control de los abastecimientos entraban en sus objetivos no con el fin de frenar la actividad comercial privada sino más bien de complementarla y asegurar los márgenes de confiabilidad para no crear una situación explosiva por la escasez de productos que en un momento derivaran en problemas sociales. Este es el verdadero juego de las empresas estatales que se ocupan en el comercio. Ni por asomo son una amenaza para las empresas comerciales privadas; son su complemento.

Las principales instituciones durante estos años fueron: la Oficina de Control y Abastecimientos, encargada del control de las importaciones y exportaciones; la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., ampliamente relacionada con el Banco de Comercio Exterior y que estaba limitada en ese entonces al manejo de las relaciones comerciales a nivel internacional. El manejo de las actividades comerciales públicas estaba encargado a la Nacional Distribuidora y Reguladora con el fin de contrarrestar el aumento de los precios en los artículos de primera necesidad. Se ocupó, además, de instrumentar los subsidios gubernamentales a las mercancías como el maíz, trigo, harina, arroz, frijol y manteca. Para la protección a los agricultores fijó los precios de garantía, uno de los mecanismos gubernamentales de mayor impacto utilizados por distintas administraciones para influir en la relación con los campesinos, no tan sólo en la dimensión económica, sino también en la política.

En su último informe de gobierno Avila Camacho informaba que gracias a la Nacional Distribuidora y Reguladora se abrieron 2,500 nuevas tiendas populares para contrarrestar la carestía.

La Administración Pública mexicana en general se extendía vertiginosamente, situación explicable por la estabilidad política lograda y por la tendencia a la centralización de la vida social. El momento de las movilizaciones políticas de grandes masas había pasado, quedando en su lugar el reacomodo de tales fuerzas en estructuras controladas burocráticamente. Exactamente eso estaba pasando, la vida nacional comenzaba a burocratizarse. A una pacificación y control de las masas sociales correspondió una ampliación de las estructuras gubernamentales, en las cuales la decisión política se tomó con mucha más flexibilidad y según los criterios e intereses de reducidas camarillas burocráticas sobre los cuales ya no pesaba el control de los grupos antiguamente movilizados. Democratización y burocratización son dos conceptos profundamente distanciados.

La relación con las masas populares ahora se discutía en las oficinas y no en el campo de los hechos: la política de masas cobraba el sentido de administración de masas.

En todo este contexto es explicable entonces la aparición de la corrupción: al no tener los gobernantes cuentas que rendir, ya que las masas populares estaban am-

pliamente controladas, se dio pie a que los asuntos públicos fueran parasitados por intereses personales de los elementos encargados de ellos. Tal vez en esto se halle la verdadera explicación de la aparición de la corrupción. Su antídoto, la movilización independiente de masas, estaba en las manos de los dirigentes del país. No existía libertad, sin el riesgo de sufrir represión por parte de la maquinaria de seguridad diseñada para que el sistema permaneciera.

En los estratos inferiores de la burocracia mexicana la situación era diametralmente distinta; en ella las oportunidades de éxito disminuían según se bajara en los estratos. Lo que sí se dio en abundancia fue el servilismo hacia los de arriba y la brutalidad hacia los de abajo.

Dada la complejidad adquirida por la Administración Pública, otro fenómeno fue observado en este sexenio: el ascenso de la profesionalización y especialización de sus cuadros. La división del trabajo, por la ampliación de las actividades estatales, era ya un hecho incontrovertible. Se estaba cumpliendo una de las leyes básicas de la burocratización.³²

Bajo todo este contexto Avila Camacho entregaba el poder en 1946 a Miguel Alemán: La segunda guerra mundial había concluido y la economía interna y externa apuntaba hacia una nueva tendencia. El proyecto mexicano siguió centrándose en los esfuerzos de industrialización respaldado por una Administración Pública francamente consolidada y en plena expansión.

NOTAS

CAPITULO II

- 1 Patton, Glade William, *op. cit.*, p.37.
- 2 L. Lagos, "Discurso a la XIX convención bancaria", en *Revista Bancaria*, Núm. 11, segunda época, marzo-abril, 1953, México, pp. 220-226. Citado por Patton, Glade William, *op. cit.*, p. 388.
- 3 Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana. La era del Desarrollismo*. Ed. CELA-FCPyS, México, p. 9.
- 4 Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, anuario estadístico (varios años), en Fretchkiman, Benjamín, "La Política Fiscal Mexicana". *Problemas del Desarrollo*. Núm. 24, pp. 93-94.
- 5 Marx sitúa el fenómeno de la deuda pública dentro del proceso de la Acumulación Originaria. Al hacer referencia a la injusticia de su aplicación señala: "La única parte de la llamada riqueza nacional que entra real y verdaderamente en posesión colectiva de los pueblos modernos es... la deuda pública". Marx, Carlos, *El capital*, T. I., Ed. Fondo de cultura Económica, México, 1972, p. 641.
- 6 Batta, Víctor, "La Penetración de las transnacionales en México", *Excelsior*, 11 de mayo de 1975. La inversión extranjera directa en el año de 1940 era de 32 millones de dólares, para 1970 había ascendido a 2,100 millones, lo cual representa un incremento anual de 15%, estas inversiones operan preferentemente en el sector industrial más desarrollado pues se dedica el 44.7% a esta actividad. Sepúlveda, Bernardo, *Las empresas transnacionales en México*. Ed. Colegio de México, México, 1974, p. 13, Bohrisch, Alexander, *La política Mexicana, sobre inversiones extranjeras*. Ed. Colegio de México, México, 1968, p. 53.
- 7 Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, pp. 100-101.
- 8 Bockser Judith, *Los trabajadores en el Estado mexicano*, p. 10.
- 9 Contreras, Ariel José, *México 1940: industrialización y crisis política*. Ed. Siglo XXI, México, 1979, pp. 58-59
- 10 En la apertura del periodo ordinario del segundo año de sesiones del 38o. congreso de la Unión, 1o. de septiembre de 1941, en *México a través de los informes presidenciales (política laboral)*. Ed. Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 74.
- 11 *El Universal*, 9 de junio de 1942, Goodspeed, *op. cit.*, p. 143, las organizaciones firmantes eran: la CTM; la Federación Regional Obrera Mexicana (FROM); la Confederación de Trabajadores y Campesinos de México; la Confederación Nacional de Trabajadores, el Sindicato Mexicano de Electricistas, y la Confederación Nacional Proletaria.
- 12 Esta ley permitió que los trabajadores se beneficiaran con aumento del cinco al treinta por ciento en sus salarios.
- 13 Flores Cruz, Cipriano, *La Administración Capitalista del Trabajo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, tesis de licenciatura, 1978, *passim*.

- 14 Ver *México a través de los informes presidenciales (política agraria)*, pp. 119-130.
- 15 *Idem*.
- 16 Meyer, Lorenzo, "Veinticinco años de política mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12, diciembre 1975, pp. 1334-1342.
- 17 Tal promoción de la actividad privada contaba además con la protección estatal para que el capital extranjero no absorbiera la totalidad de la formación de capital en México. De ahí el diálogo habido con tanta frecuencia con los empresarios nacionales. Sepúlveda, Bernardo, et. al., *Las empresas transnacionales en México*, p. 20; Patton, Glade, *op. cit.*, p. 364. El 29 de junio de 1944 además se expidió el decreto de la proporcionalidad del capital de las empresas: 49% extranjero y 51% nacional. López Alvarez, Francisco, *La Administración Pública y la vida económica de México*, Ed. Porrúa, México, pp. 146-147.
- 18 Alcazár Marco Antonio. *Las Agrupaciones patronales en México*. Ed. Colegio de México, México, 1977, p. 40.
- 19 *Ibidem*, p. 47.
- 20 El pensamiento clásico en este tema es particularmente claro: sólo cuando los hombres se organizan y presentan conjuntamente sus demandas es cuando logran superar el nivel de la vida civil para penetrar en el seno de la vida política e influir en la figura del Estado. La Administración Pública se convierte en el canal de comunicación entre el Estado y la sociedad que logra traducir los acontecimientos generales en acciones particulares. Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*. Ed. Porrúa, México, 1969, pp. 30-31; Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 370, 373-376. Marx también hace referencia a la separación entre la vida social y la vida política en: Marx, Carlos, *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*. Ed. Grijalbo, México, 1968, p. 100.
- 21 Goodspeed, Stephen, S. *op. cit.*, p. 146.
- 22 *Ibidem*, p. 147.
- 23 Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, p. 94.
- 24 Patton Glade, *op. cit.*, p. 369.
- 25 Carta de Marx a Annenkov, 28 de diciembre de 1846, en, Marx y Engels, *Obras Escogidas*, Ed. Progreso, Moscú, 1971, p. 443.
- 26 Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*. Instituto de Administración Pública, México, 1973, pp. 87-88. Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, p. 97.
- 27 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 68.
- 28 *Ibidem*, p. 66, Patton, Glade, *op. cit.*, p. 444. Otro problema era la falta de conexión entre los centros de consumo interno y las zonas de producción, no existían gasoductos ni oleoductos que las conectara. Además de que hasta 1938 se exportaba mayormente crudo, el procesamiento del petróleo era casi nulo en el país.

²⁹ *Ibid*, p. 67.

³⁰ Patton, Glade, *op. cit.*, p. 417.

³¹ *Ibidem*, p. 493.

³² Weber, Max, *Economía y Sociedad*, T. II., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 716-721.