

Capítulo I

La Política de Industrialización por Sustitución de Importaciones

Al finalizar la Revolución Mexicana, en 1920, la gran tarea del nuevo grupo dominante, (constitucionalistas), era la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración de la economía. Para ello, era necesario mantener en calma a los diferentes grupos populares, una de las tareas fue crear las condiciones de infraestructura suficientes para que dichos grupos crecieran, además de devolver al dominio nacional el petróleo, la minería y los ferrocarriles que se encontraban en manos de empresarios extranjeros.¹

Entre 1920 y 1935 el poder personal de Obregón primero y el de Calles después, constituyeron el eje central del drama político. La Revolución hizo desaparecer muchas de las condiciones que habían propiciado el acelerado progreso económico de las tres décadas anteriores; sin embargo, algunos sectores crecieron sin ningún problema.

Las condiciones de los diferentes sectores se presentan a continuación:

¹ Cosío Villegas y Meyer Lorenzo, *Historia moderna de México*, Colmex, V. 4, México, 1970, p. 111- 198.

Industria del petróleo	Sólo esta industria pudo continuar su desarrollo en medio de la guerra civil, por la ubicación de los pozos petroleros.
Minería	Esta industria corrió con menos suerte y fue seriamente afectada; sin embargo las grandes firmas continuaron su crecimiento sin ningún problema.
Agricultura y Comunicaciones	Estas fueron dañadas seriamente.
Industria Manufacturera (textil, metalúrgica, cemento, alimentos y otras similares)	También se vio afectada, por la falta de mercado, pero no sufrió destrucción de su equipo y, por lo tanto, pudo reanudar su ritmo normal de producción al retornar la calma en 1920.

La reconstrucción de la economía durante el período de Obregón y de Calles se realizó con relativamente poca participación directa del Estado, aunque bajo el régimen callista esta situación empezó a cambiar. Fue entonces cuando se inició un programa de construcción de carreteras y de irrigación y se organizó al sistema bancario. Entre 1925 y 1929 el crecimiento anual del PIB se quintuplicó en relación al quinquenio anterior, siendo de 5.8% y el per cápita de 4.2%. En 1929 el panorama se ensombreció con la Gran Depresión², la cual tuvo

² Diversos autores plantean que la crisis de 1929 fue resultado de una gran especulación por parte de las grandes empresas y de una gran parte de la población. Después de un crecimiento desenfrenado de la Bolsa de Valores de Nueva York, se produjeron varios retrocesos en el crecimiento a partir de 1928 hasta el 24 de octubre de 1929 cuando se entró en crisis. Esta crisis fue seguida por una gran depresión que se extendió al mundo entero a través de los intercambios internacionales y de la importancia de la economía norteamericana en el mundo.

diversos efectos en la economía mexicana, por su dependencia hacia los mercados internacionales, uno de ellos fue la disminución de la demanda externa de los productos nacionales, principalmente de materias primas agrícolas, petróleo y minerales, lo que se tradujo en la disminución de los ingresos de exportación siendo este el promotor del crecimiento; otro, fue el incremento del desempleo, los bajos niveles de salarios reales y quiebra de empresas. Sin embargo, se fortalecieron las aspiraciones de renovación nacional, mediante la creación de organismos políticos, sindicales, agrícolas y administrativos, además de ambiciosos programas de infraestructura.

El petróleo se vio afectado seriamente por la Gran Depresión tanto en el nivel de producción como en el de precios. En 1921 se producían 193.3 millones de barriles y para 1932 sólo se producían 32 millones de barriles, siendo desplazado México por Venezuela y el Medio Oriente. Esta industria estuvo en manos del capital extranjero hasta 1938, principalmente el norteamericano.

La industria manufacturera disminuyó su producción entre 1929 y 1934 en un 30%. Cabe mencionar que esta industria no se vio afectada seriamente, por lo que pudo seguir trabajando de manera normal.

Entre 1930 y 1934 el crecimiento del PIB se detuvo y disminuyó hasta un 0.5% promedio anual, mientras que el aumento de la población fue de 1.6%, por lo que el PIB per cápita disminuyó a 2.1%. En 1935 la economía se encontraba de nuevo en proceso ascendente; sin embargo, no en los niveles de crecimiento logrados durante el Porfiriato.

Con base en esto se puede decir que el proyecto de desarrollo económico aplicado por Obregón y Calles se hizo poco viable, ya que estaba basado en la exportación de materias primas; es decir, era un modelo de exportación primario, esto permitió que se planteara un nuevo proyecto de desarrollo capitalista.

Cuando Lázaro Cárdenas llegó a la presidencia, las repercusiones negativas para la economía mexicana de la Gran Depresión se habían superado y para finales de la década de los treinta, se consolidó el proyecto nacionalista, derrumbándose el llamado modelo de “enclave”, debido a que se instrumentaron diversas políticas y reformas que tenían como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico y político del país.³

Dentro de estas políticas y reformas que se aplicaron, se encuentran las reformas agrarias y la nacionalización de la industria petrolera y ferrocarrilera, aunado a la participación del Estado como un agente activo y promotor del cambio y el desarrollo económico a través de una política fiscal expansiva que permitiera incrementar el gasto en infraestructura y en sectores industriales estratégicos, además de la aplicación de una política salarial restrictiva que le permitía a la industria tener mayores niveles de rentabilidad.

CUADRO 1
México: Ingresos y Egresos del Gobierno Federal
(1929-1940)
(mill. de pesos corrientes)

Años	Ingresos	Egresos	Diferencia
1929	322	276	46
1930	289	279	10
1931	256	226	30
1932	212	212	0
1933	223	245	-22
1934	295	265	30
1935	313	301	12
1936	385	406	-21
1937	451	479	-28
1938	438	504	-66
1939	566	571	-5
1940	577	610	-33

FUENTE: *La política industrial en el desarrollo económico de México*, NAFIN, México, p. 340.

³ Villarreal, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: Un enfoque estructuralista (1929-1997)*, p.48, FCE, México, 1997.

También se dieron diversos cambios en la política como la incorporación de nuevos y varios sectores al partido dominante *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM).

El proyecto nacionalista de Cárdenas se basó en el cambio de modelo, se pasó de un modelo de “*enclave*”,⁴ a un modelo de crecimiento hacia adentro que demandaba infraestructura económica y la creación de instituciones que permitirían viabilizar el desarrollo industrial llamado “*industrialización por sustitución de importaciones*” (ISI). La política económica se dirigió a eliminar el control extranjero y a impulsar el sector agrícola, para disminuir la vulnerabilidad externa a la que estaba sujeta la economía nacional; sin embargo, esto fue una pre-condición para impulsar el proceso de industrialización.⁵

⁴ El modelo de “*enclave*” tuvo sus raíces en la época colonial y su plena expresión en el porfiriato (1870-1910), en donde el gobierno juega el papel de agente económico pasivo y la economía se desenvuelve bajo el libre juego de fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas al mercado internacional. La importancia de este modelo en los países centrales y en las características de sus empresas tiene notables implicaciones, durante sus inicios las exportaciones fueron basadas en unidades productivas de origen nacional, el capital extranjero adoptaba la forma del intermediario o comerciante exportador e importador y también como financieros. El gobierno realizaba las obras de infraestructura, y en general las obras públicas, recurriendo a empréstitos, a principios del siglo XX, aquí el capital extranjero aparece en la explotación de los recursos naturales, en la actividad productiva, en la obra de infraestructura, en los procesos de transformación y transporte. El Estado aparece en mayor o menor medida, como un sector que absorbe parte de los recursos generados por la actividad exportadora, esto se ve cuando al sector exportador le interesa comprometer al Estado en la realización de obras de infraestructura que facilitarían la expansión de las exportaciones, mediante vinculaciones con el exterior. Al respecto véase, Villareal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque estructuralista* (1929-1997), FCE, México, 1997. p.31.

⁵ Villareal René, *México 2010*, FCE, México, 1995. p.194-200.

La política cardenista se basó en implementar un modelo económico que tenía como objetivo alcanzar el crecimiento hacia el mercado interno mediante una eficiente sustitución de importaciones. Esto implicó desarrollar la demanda interna; y realizar una reforma agraria; e impulsar la industria nacional. Además de que se necesitaba desarrollar infraestructura para satisfacer las necesidades de las empresas, lo que explicaba por ejemplo la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles y otras medidas como la creación de la Comisión Federal de Electricidad.⁶

Durante este sexenio la política agraria jugó un papel importante pues representaba el punto clave de la estrategia económica. Su principal objetivo fue crear ejidos en las regiones agrícolas modernas en donde hubiera posibilidades de cultivar grandes cantidades para sectores industriales y de exportación, que le proporcionaran al campo la estabilidad que necesitaba, para ello Cárdenas repartió un total de 18 millones de hectáreas.

También aplicó políticas de desarrollo industrial, con base en capital nacional; por ejemplo, se fundó la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Agrícola y se refuncionalizó Nacional Financiera para dedicarla al refaccionamiento de capital para la industria.⁷

⁶ Limantour mexicanizó Ferrocarriles Mexicanos; es decir, el Estado poseía el 51% de sus acciones. Durante el período de la Revolución Mexicana, los ferrocarriles tuvieron diferentes dueños por la misma situación que sufría el país. Para los años veintes el endeudamiento fue muy alto, es importante especificar que gran parte de dicha deuda había sido generada por los ferrocarriles, en función a esto, se inició la venta de casi todas las líneas férreas y para 1937 Cárdenas decretó la expropiación de Ferrocarriles Mexicanos y al año siguiente (1938) anunció la expropiación Petrolera.

⁷ Nacional Financiera en un principio su propósito principal fue el de promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional, mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados

A finales de la década de los años treinta, el sector manufacturero comenzó a ser el más dinámico de la economía mexicana, gracias a las políticas económicas instrumentadas, que ofrecieron mejores niveles de rentabilidad y crecimiento, sobrepasando a los demás sectores.

Uno de los principales factores que propiciaron el fomento a la industria en los países subdesarrollados fue la necesidad de abastecer de productos a sus mercados, ya que los países desarrollados desatendieron dicho abastecimiento por el proceso de reconversión de la planta productiva que hicieron para la producción bélica en la Segunda Guerra Mundial.⁸

Es importante destacar que aún siendo la guerra un factor externo económico, llevó a la economía a entrar en un proceso de industrialización pues permitió un intervalo de varios años en los cuales la industria mexicana pudo madurar sin la presión de la competencia externa y debido al cierre de los mercados externos aceleró la sustitución de bienes de consumo no duraderos en el interior del país, favoreciendo su exportación, por esta razón, surgieron trabas a la importación de maquinaria y materias primas que no se producían en México y que eran necesarias para la producción.⁹ Además, el go-

como garantía por parte del gobierno durante la revolución. En 1937, inició la colocación de los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte de un proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales; así por primera vez capta el ahorro nacional emitiendo sus propios títulos financieros y se convierte en el instrumento central para financiar el desarrollo de la infraestructura económica de México. <http://www.nafin.gob.mx>

⁸ Huerta González Arturo, *Economía mexicana más allá del milagro*, Diana, México, 2da impresión 1995, p.16.

⁹ Fujigaki Cruz, Esperanza. "Periplo industrial:1940-1960. Una ojeada al surgimiento de algunas ramas", en Romero Sotelo Ma. Eugenia, (coordinadora), *La industria mexicana y su historia siglo XVIII, XIX y XX*, FE-UNAM, México, 1997, p.377.

bierno canalizó de manera prioritaria los recursos gubernamentales de todo tipo, materiales, financieros y humanos.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la demanda de los países subdesarrollados se orientó nuevamente hacia el mercado estadounidense debido a la política de las empresas estadounidenses para recuperar los mercados ya perdidos, lo que generó problemas de desempleo y constantes fluctuaciones en la economía, obligando al gobierno mexicano a llevar a cabo una estrategia de desarrollo basada en la protección a la industria, creando condiciones de rentabilidad para la inversión productiva con el propósito de asegurar el crecimiento de la industria en el país.

Esto fue el llamado proceso de Sustitución de Importaciones o de Industrialización, puesto en marcha en 1947 (política proteccionista de permisos previos de importación), el cual se pensaba que generaría no sólo crecimiento sino también desarrollo económico; es decir, aumentaría el empleo y mejoraría el nivel de vida de las masas pues el “*crecimiento hacia adentro*” llevaría a la disminución del déficit de comercio exterior y a la vulnerabilidad de la economía, lo que permitiría el surgimiento de una creciente industria nacional.

El proyecto estaba orientado a impulsar la industrialización y crecimiento vía importaciones, como un proceso de cambio de las políticas económicas, las cuales se basaron en la protección, el fomento y la regulación industrial, que se llevaron a cabo en tres etapas durante el período (1947-1982):¹⁰

- l) La primera etapa caracterizada por el proceso de industrialización por sustitución de bienes de consumo con inflación de 1947-1958 y los objetivos que se tenían que cumplir fueron los siguientes:

¹⁰ Villareal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México, 1988, p.168.

En esta etapa el Estado aplicó una estrategia de apoyo directo a la industrialización mediante la inversión pública en infraestructura necesaria para el desarrollo de la industria manufacturera, así como mediante el apoyo a empresas estratégicas y prioritarias que permitirían ofrecer materias primas y productos a un bajo costo para impulsar la dinámica industrial. La política industrial de protección y fomento se basó en lograr un crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones y los problemas del desequilibrio externo. Para ello, el Estado fungió como promotor activo del desarrollo, mediante una expansión de su inversión; prueba de esto, es que entre 1940 y 1958 la inversión pública se incrementó de manera notable, como se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO 1.1
México: Inversión Pública Federal
(1940-1960)
(mill. de pesos corrientes)

Años	Total de Inversión
1940	290
1945	848
1950	2,672
1955	4,408
1960	8,376

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas 1850-1985.

Es importante destacar el desarrollo del sistema financiero, principalmente de las instituciones que surgieron en este período como el Banco de Crédito Ejidal, el Nacional de Crédito Agrícola, el de Comercio Exterior, el Urbano y de Obras Públicas y Nacional Financiera, que tiene entre sus funciones organizar el mercado de valores y apoyar tanto a las empresas privadas y estatales como a las sociedades financieras. A principios de los años cuarenta Nacional Financiera (NAFINSA) favorece la creación de infraestructura, pero en la segunda mitad de la década de los cincuenta el principal apoyo se dirige a la industria básica y llega a poseer bonos y acciones de las empresas establecidas en esos años.

Para 1954 NAFINSA interviene en más del 60% del financiamiento, que el sistema financiero dirige a la industria y a partir de entonces sus recursos se canalizan en mayor medida hacia el sector público.

Entre 1950-1954 el Banco Central cubrió el 88% de los nuevos créditos internos netos otorgados al sector público; sin embargo, entre 1955 y 1961 la situación se revierte, cuando los bancos de depósito y ahorro adquieren el 39% de los valores emitidos por el sector público, las instituciones crediticias no monetarias el 24.2% y otros prestamistas nacionales el restante 36.8%.¹¹

En 1955 se llevó a cabo la reforma bancaria, el eje central de la actividad financiera total a partir de ese momento fue la captación de la banca privada. Esto en función a la necesidad del proceso de industrialización; además de la creciente inversión pública en infraestructura provocando que para 1958 el 20% de la inversión pública estuviera financiada por empréstitos externos.

CUADRO 1.2
Estructura de la Producción Manufacturera, 1939
(porcentajes)

BIENES DE CONSUMO	75.7
Alim., Bebidas y Tabaco	29.8
Textiles	32.5
Resto	13.4
BIENES INTERMEDIOS	18.9
Química	5.4
Resto	13.5
METALMECÁNICA	5.2

FUENTE: René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, FCE, México, 1976

¹¹ Fujigaki Cruz Esperanza. "Condiciones de desarrollo de la industrialización en México en la época Contemporánea" en Saldivar Américo, López Pedro y Hernández Ma. Luisa, (coordinadores), *Estructura económica y social de México*, Ed. Quinto Sol, México, 1992.

Las ramas que registraron un mayor dinamismo en 1939 fueron los bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco, los textiles, la ropa y el calzado las cuales crecieron sensiblemente representando un 75% del total de la producción.

El proceso de sustitución en este período se dio en dos momentos: el primero, de 1939 a 1950 cuando la sustitución fue acelerada y la participación de las importaciones en la oferta total decreció para la industria manufacturera. Esta pasó de 48.56 a 31.12% sucesivamente. El segundo, de 1950 a 1958 paso de 31.12 a 31.14% y aunque ésta no fue representativa, la oferta total y las importaciones del sector manufacturero decrecieron, cabe señalar que varios sectores presentaron una sustitución significativa como los productos metálicos básicos, hule, transporte y textiles.

En este período, específicamente en 1948-1949 y en 1954, se reforzó la política devaluatoria del peso para encarar las presiones sobre el sector externo y mejorar la competitividad a favor de la industria nacional, pasando de 4.05 a 8.56 por dólar, y de 8.65 a 12.50 por dólar, respectivamente. Además, durante los años de la posguerra los aranceles jugaron un papel muy importante en el proceso proteccionista de México, debido fundamentalmente al acuerdo comercial firmado entre Estados Unidos y México que estuvo vigente desde 1943 hasta 1950; sin embargo, la política comercial de permisos previos de importación no fue el único instrumento, se utilizaron otros como la política crediticia, la tasa de cambio, el control cuantitativo y el arancel, para fomentar la inversión industrial, promoviendo así la sustitución de importaciones.

Las empresas disfrutaron de otras disposiciones gubernamentales como importantes exenciones fiscales, ejemplo de esto fueron: los impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución fiscal o gravámenes locales, por 10, 7 o 5 años, según la clasi-

ficación de sus bienes “fundamentales” de “importancia” y “otras”, además de que el periodo podría ser de más años.

Entre las medidas que se tomaron para lograr el proceso de sustitución de importaciones en la segunda fase, fue la regla XIV de 1930, la cual estableció un régimen preferencial para la adquisición de maquinaria y equipos en el exterior, que tendería a aumentar el desarrollo industrial del país, facilitando la creación de nuevas empresas o la ampliación y modernización de las instalaciones existentes. Desde 1929 los aranceles incorporaron disposiciones muy similares y las hicieron extensivas a la importación de accesorios, partes, piezas y complementos indispensables para la instalación y funcionamiento de la maquinaria y equipos adquiridos en los mercados internacionales.

Mediante la regla XIV de la Tarifa General de Importaciones se eliminaron total o parcialmente los impuestos a la importación de maquinarias y equipos fomentando el desarrollo industrial del país; también, empresas aumentaron sus importaciones de capital.

Con estas reglamentaciones, la industria logró importar bienes intermedios y de capital para la producción doméstica de bienes de consumo libres de gravamen, así como elevar la rentabilidad con el fin de impulsar el proceso de industrialización. De tal forma, dicha política facilita la entrada de importaciones de bienes de capital teniendo efectos negativos en la dinámica de crecimiento de dicha rama, lo que llevó a hacer más rentable la importación de bienes de capital, provocando una menor integración inter-industrial internamente y un mayor déficit comercial con el exterior, se ve como el déficit es más frecuente y con tendencia creciente pasando de 147 mill. de dólares en 1947 a 163 mill. de dólares en 1957, lo que aumentó la dependencia de la economía a la entrada de capital tanto de inversión como de endeudamiento externo, como se puede ver en el cuadro 1.3.

CUADRO 1.3
Balanza de bienes y servicios 1947-1958
 (millones de dólares)

Años	Importaciones	Exportaciones	Déficit Comercial
1947	860.9	713.9	-147
1948	765.1	715.5	-49.6
1949	628.6	701.1	72.5
1950	695	803	108
1951	1,006	980	-26
1952	955	974	19
1953	966	938	-28
1954	993	1,056	63
1955	1,086	1,332	246
1956	1,305	1,333	28
1957	1,421	1,258	-163
1958	1,364	1,227	-137

Fuente: La política industrial en el desarrollo económico de México, NAFIN, México, 1971, p.93.

Uno de los problemas que más ha afectado a la economía mexicana ha sido el saldo negativo de la balanza de pagos, debido a que la demanda de exportaciones no creció tan rápido como las importaciones después de la guerra.

La devaluación de 1948, cuando el tipo de cambio paso de 4.85 a 6.88 pesos por dólar, no logró corregir el déficit de comercio exterior. Para 1949 se decidió devaluar nuevamente la moneda y fijar un tipo de cambio de 8.65 pesos por dólar. Un suceso importante fue la guerra de Corea (1950) que mejoró las condiciones económicas, pues ocasionó un aumento del 28% en las exportaciones con respecto al año anterior y las de 1951 en un 20%, además aumentó la entrada de capital a corto plazo, incrementando así las reservas del Banco de México y la base monetaria, lo que provocó un ascenso importante en la inflación, al mismo tiempo, las importaciones se incrementaron y se generó un déficit en la balanza comercial.

Al terminar la guerra de Corea en 1953, los déficit en la balanza de cuenta corriente volvieron a surgir, disminuyeron las exportaciones y las entradas de capital, bajaron las reservas monetarias y continuó el déficit comercial; por lo que en 1954 se devaluó nuevamente el peso en un 30.8% con relación al dólar, esto por las condiciones económicas a nivel mundial; es decir la recesión económica.

En 1954 la nueva paridad del peso se fijó en 12.5 pesos por dólar, con la idea de que esto solucionaría el problema, pero no lo resolvió completamente, pues el aumento en el valor total de las exportaciones fue más pequeño, pasando de 1,056 millones de dólares en ese año a 1,227 en 1958, resultado de la disminución de los precios mundiales, incrementando en mayor medida las importaciones. En dicho año, el déficit comercial continuó creciendo ya que se importaron 137 millones de dólares más de lo que se exportó.

Al finalizar el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) se empezaron a contratar importantes préstamos en el exterior, principalmente con el Banco Mundial y el Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK) para hacer frente al problema, esta solución era conveniente para el Estado ya que le permitía mantener su ritmo de inversión sin modificar la estructura impositiva. En 1958 se presentaron de nuevo esos problemas con el exterior, pero ahora se debían a la crisis política y a la terminación de la primera fase del proceso de industrialización.¹²

En cuanto a la política financiera, gran parte de la inversión productiva fue promovida por instituciones gubernamentales como Nacional Financiera (1933) y el Banco de México (1925). Conforme transcurría el tiempo, el sector financiero logró ampliar su capacidad de captación de recursos y creó instituciones especializadas, se esta-

¹² Américo Saldivar, *ob. cit.*, p. 154

blecieron algunas regulaciones que tenían la finalidad de orientar el financiamiento nacional hacia los principales sectores y actividades de la economía.

La política crediticia tuvo gran importancia para el desarrollo de la base industrial, debido al mayor ofrecimiento de créditos de inversión, ya que estos permiten la creación y la modernización de diversas empresas que aumentan el empleo y por lo tanto una mayor demanda que les permite tener una amplia capacidad de pago; sin embargo, no todos pueden acceder a un crédito, lo que impide un desarrollo homogéneo de la planta productiva.

En 1950 se inició con una política de restricción crediticia al gobierno que se hizo efectiva a partir de 1955, después de la devaluación del año anterior. La nueva orientación se rigió por estrictas normas de encaje legal.

El principal problema fue que no existió una legislación que estableciera las reglas a seguir por las inversiones extranjeras para lograr el desarrollo de la tecnología y de los bienes de capital, lo cual propició la concentración en las ramas más dinámicas y rentables de la economía, logrando de esta manera desplazar al capital nacional, por lo que en 1958 se replanteó la legislación con el propósito de regular la inversión estableciendo porcentajes, montos y áreas de penetración, permitiendo una amplia protección arancelaria, incrementando así el crédito otorgado por instituciones bancarias tanto al sector industrial como al sector agrícola. Así mismo, se fomentó a la base productiva mediante el uso intensivo de exenciones fiscales, particularmente a través de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias a las Actividades Manufactureras.¹³

¹³ En esta ley se consideraron industrias “nuevas” a empresas que producían artículos, que no se elaboraban en el país, mientras que las “necesarias” fabricaban mercancías cuya producción interna no era suficiente.

Se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial para la cual se dedicó una parte importante del gasto público e infraestructura física y se utilizaron los recursos externos y el financiamiento fiscal deficitario cada vez más, como un instrumento de fomento, además de los subsidios y las exenciones tributarias, etc.

La política de aranceles y permisos fue muy dinámica en la época, así como la de financiamiento mediante bonos gubernamentales a través de NAFINSA.

Ante la entrada de capital financiero y de la inversión extranjera, el sector privado demandaba un mercado activo así como una mejor protección arancelaria mediante mayores permisos, exenciones fiscales y bajos impuestos frente a la competencia internacional, aunado a más infraestructura, créditos bancarios, tanto del sector privado como del público, pero sobre todo control en los salarios y bajos precios de los bienes y servicios públicos; es decir, la base productiva no estaba en condiciones de poder enfrentarse a la competencia externa.

La sobreprotección que el gobierno le dio a la industria naciente tuvo como consecuencia la pérdida de competitividad de los productos nacionales ante los internacionales debido a que no se impulsó correctamente el desarrollo interno de la industria, lo que se tradujo en un creciente déficit de comercio exterior; esto debido a que no se condicionó la política proteccionista y de subsidios para generar un aumento en la productividad, exportaciones y en la sustitución efectiva de las importaciones. Sin embargo, el gobierno se esforzó por hacer lo propio orientando el financiamiento hacia la industria, su apoyo financiero fue decidido por la banca privada y la banca pública.

En el período (1952-1958) se continuó con los subsidios, las exenciones y la protección directa a las actividades e instituciones, así

como los mecanismos del crédito público y de asesoría industrial que se utilizaron cada vez más.

Este período se ha consolidado bajo un patrón de protección, con capacidad ociosa y uso intensivo del factor capital, basado en una demanda interna cada vez más compleja y sobre cierta contracción y centralización de las plantas industriales. Este proceso proteccionista en el que se basó el desarrollo industrial tuvo como consecuencia la dependencia del sector privado; es decir, en altas ganancias que no se dirigieron a la inversión para lograr un desarrollo tecnológico, lo que generó una base productiva incapaz de solucionar sus problemas por sí sola y al mismo tiempo, generó un aumento en la entrada de importaciones de bienes intermedios y de capital, que mermaban el poco crecimiento alcanzado por algunos sectores.

II) La segunda etapa caracterizada por un avanzado proceso de industrialización sustitutivo (1959-1970). “Crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria”.

Entre las principales medidas económicas que influyeron en el desarrollo industrial, se cuenta la limitación a las importaciones, sobre todo de consumo. Mientras se protegía a la industria manufacturera de origen privado, se trataba de incrementar las exportaciones con valor industrial, así como la consecución del proceso de sustitución de importaciones, un tipo de cambio apreciado que favorezca la inversión. El problema de este tipo de cambio fue que desestimuló el crecimiento de las exportaciones.

El gasto público se vio incrementado con lo que además de alentar la demanda del mercado interno, se dinamizó a sectores clave de la economía, tales como la electricidad y las comunicaciones; sobre todo, mientras la expansión crediticia le daba preferencia a las actividades industriales. Las empresas públicas jugaron un papel importante ya que

ofrecían productos y materias primas a un bajo costo, lo que le permitía al sector privado producir a bajo costo y obtener mayores niveles de ganancias sin recurrir al incremento de los precios; además, los recursos que generaban eran otra fuente de ingresos para el gobierno. También el mercado de valores comenzó a capitalizar empresas industriales, mientras el gobierno estimulaba a las empresas a reinvertir sus utilidades. Esto debido al auge, la modernización y diversificación de la industria manufacturera.

Entre 1960 y 1970, en un contexto de crecimiento y estabilidad económica, la industria de transformación vive su etapa de crecimiento pues la industria manufacturera crece un 8.8%, tasa superior a la del conjunto de la economía, 7%, incrementando su participación relativa en el PIB.¹⁴

Se llevaron a cabo transferencias de recursos a favor del sector privado, mediante bajos impuestos, subsidios y tarifas arancelarias, y el incremento en el gasto en infraestructuras.

Por otra parte, para impulsar el proceso de industrialización fue necesario elevar los precios relativos de los bienes industriales respecto a los primarios, a través de esta protección, se pudo estimular la inversión en el sector industrial.

Se prosiguió con la creación de obras de infraestructura y se elevó de manera sustancial la inversión de las empresas públicas en el petróleo, siderurgia y electricidad. Se estableció una política de congelación de precios y tarifas que favorecería al sector privado (impulsar la acumulación del sector privado), esto provocó cierta

¹⁴ Gracida Elsa. "La industria en México 1950-1980" en Romero Sotelo Ma Eugenia, (coordinadora), *La industria mexicana y su historia siglo XVIII, XIX y XX*, México, 1997, p.446.

estabilidad de precios pero con efectos de endeudamiento de las empresas públicas; es decir, se presentó un creciente déficit fiscal.

Adicionalmente, se recurrió al endeudamiento con el exterior para financiar inversiones en infraestructura, industria pesada y energía, para ampliar la oferta de divisas con objeto de fortalecer la paridad del tipo de cambio.

Así, la balanza de mercancías permaneció sumamente deficitaria como uno de los principales factores determinantes del desequilibrio de la cuenta corriente; esto, debido al bajo coeficiente de exportación y a que no se avanzó en la sustitución de importaciones de bienes de capital. En lo que respecta al capital extranjero, los pagos por intereses sobre la deuda externa crecieron en forma acelerada y repercutieron considerablemente sobre el desequilibrio externo, propiciando una creciente dependencia de los ingresos de capital para financiarlo.

El permiso previo constituyó el principal instrumento de la política proteccionista y el arancel, aunque en menor medida, se elevó igualmente con el fin de aligerar presiones sobre la balanza de pagos. Sin embargo, el tipo de cambio fue desproteccionista al permanecer fijo, con libre convertibilidad y sobrevaluación creciente, mientras que el arancel y el control cuantitativo impusieron marcadas restricciones a la importación. El papel que desempeñó la política cambiaria de sobrevaluación, permitía abaratar el costo de las importaciones de los bienes de capital e intermedios, configurando mejores condiciones de rentabilidad para la inversión, por el abaratamiento de las importaciones de bienes de capital.

En el siguiente gráfico podemos ver cómo se da dicha paridad cambiaria, primero de 1950 a 1953 cuando el tipo de cambio era de 8.65 y después con la devaluación de 1954 se cotiza a 12.5 pesos

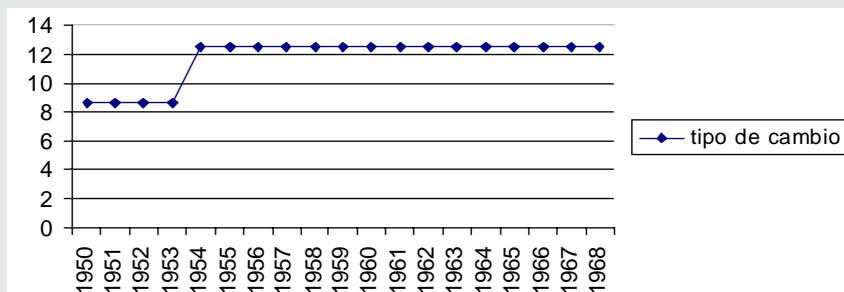
por dólar manteniéndose así hasta la década de los setenta. Este comportamiento del tipo de cambio se hizo funcional a la importación de bienes de capital e intermedios permitiendo el abaratamiento de la inversión.

CUADRO 1.4
México: Paridad Cambiaria 1950-1968
(pesos por dólar)

Años	Pesos por dólar	Años	Pesos por dólar
1950	8.65	1960	12.5
1951	8.65	1961	12.5
1952	8.65	1962	12.5
1953	8.65	1963	12.5
1954	12.5	1964	12.5
1955	12.5	1965	12.5
1956	12.5	1966	12.5
1957	12.5	1967	12.5
1958	12.5	1968	12.5
1959	12.5		

Fuente: *La política industrial en el desarrollo económico de México*, NAFIN, México, 1971, p. 250.

GRÁFICA 1
PARIDAD CAMBIARIA 1950-1968



Fuente: *La política industrial en el desarrollo económico de México*, NAFIN, México, 1971, p.250

En 1961 se estableció el Programa Nacional Fronterizo (PRO-NAF) con el fin de sustituir las importaciones de productos industriales que se consumían en las franjas fronterizas, fortalecer los nexos entre esas zonas y el resto del país, alentar el turismo del exterior y mejorar las condiciones socioeconómicas, físicas y ambientales de las ciudades colindantes con Estados Unidos y Guatemala.¹⁵

El fortalecimiento de la posición externa de pagos hacia 1965 y el rápido aumento de las corrientes de capital extranjero destinado a la industria, contribuyeron a hacer menos urgente la necesidad de reformar la política comercial.

CUADRO 1.5
Participación de la IED
en la Industria Mexicana, 1965

Ramas de Actividad	Núm. de establecimientos	Personal Ocupado	Producción Bruta Total	Capital Invertido
Total de empresas con participación extranjera	0.74	16.9	32.2	35.4
Empresas con participación de IED superior al 50%	0.58	10.2	20.0	20.0

Para llevar a cabo este programa se aplicaron políticas fiscales y monetarias que se reorientaron a promover la acumulación a través de subsidios, exenciones y tarifas congeladas de bienes y servicios públicos; además, la tributación se enfocó a propiciar la reinversión de las utilidades, brindar incentivos a las inversiones industriales, etc.

¹⁵ NAFIN. *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971, p. 202.

Se mantuvo una tasa de interés real lo suficientemente atractiva buscando fomentar el ahorro interno y atraer fondos extranjeros, se decidió no utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste al desequilibrio externo y apoyarse en la inversión extranjera y préstamos externos; como fuente de financiamiento del déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente, lo que a largo plazo provocó grandes daños en la economía.

En una primera parte del proceso de industrialización, específicamente en la década de los cuarenta, la industria necesitaba inversión ya fuera nacional o extranjera para poder comenzar a producir, la inversión extranjera resultaba indispensable porque permitió incorporar tecnología y recursos al proceso productivo, en la segunda parte se recurrió al endeudamiento externo por el déficit de comercio exterior que existía y que ocasionaba presiones a la actividad económica.¹⁶

III) La tercera etapa caracterizada por la de-sustitución de importaciones y petrodependencia externa (1970-1982).

A finales de la década de los sesenta, se dio una disminución de la productividad y producción manufacturera debido a los efectos de la reducción del crecimiento de la productividad principalmente de la economía norteamericana a la cual estamos ligados fuertemente, dado el nivel de dependencia tecnológica que la planta productiva mexicana tiene con ella.

En 1971 frente a la ruptura del sistema financiero internacional, la crisis de 1973 y el creciente déficit de comercio exterior, la política económica fue dirigida a profundizar el nivel de proteccionismo hacia las empresas nacionales tanto micro, pequeña, mediana o grande.

¹⁶ La IED en 1940 fue de 411 millones de dólares, lo que demuestra que era muy importante para el proceso productivo.

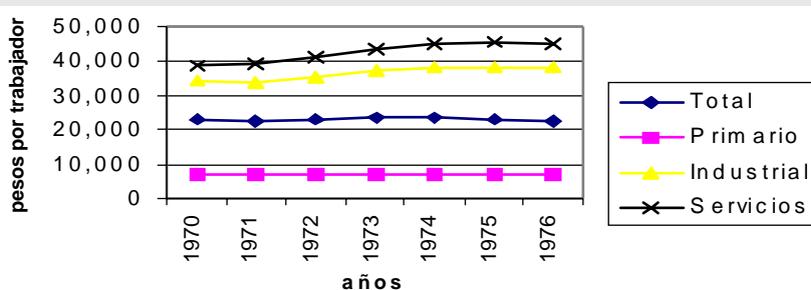
Durante el período 1970-1976 se dio una disminución de la dinámica manufacturera alimentada por una contracción de la inversión privada y por la menor incorporación de la tecnología altamente productiva; además, por que en varios sectores industriales se presentaron altos niveles de capacidad ociosa. La menor incorporación de nuevos procesos productivos redujo el crecimiento de la productividad manufacturera, lo que presionó en los costos de producción de las empresas.

CUADRO 1.6
México: Productividad por Sectores Económicos 1970-1976
 (mill. de pesos de 1960)

Años	Total	Sectores		
		Primario	Industrial	Servicios
1970	22,894	6,766	34,349	38,719
1971	22,466	6,827	33,820	39,456
1972	22,862	6,785	35,500	41,388
1973	23,337	6,857	37,242	43,507
1974	23,446	6,998	38,334	44,895
1975	23,149	6,954	38,401	45,824
1976	22,428	6,957	38,295	45,274

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1800-1984, p. 334

GRÁFICA 2
PRODUCTIVIDAD POR SECTOR 1970-1976



Fuente: Calculado con base al cuadro 1.6 , p. 334.

Dentro de este período se aumentaron los costos de las materias primas que tuvieron consecuencias en las ganancias de los empresarios y precedió la crisis de 1976-77. Debido a esta situación, los empresarios incrementaron los precios de sus productos para proteger de cierta forma sus ganancias, este movimiento de los precios repercutió en el mercado de valores y en la balanza de pagos por la incertidumbre que generó.

La baja inversión produjo la disminución de la actividad manufacturera, ya que el incremento de la capacidad ociosa presionó sobre los niveles de rentabilidad. Teniendo en cuenta esto, el gobierno incrementó su inversión en infraestructura para que les facilitara las cosas a los empresarios, por lo que esta inversión, los subsidios y las transferencias fueron dirigidos a sectores estratégicos; sin embargo, el ingreso público fue insuficiente para enfrentar los gastos del gobierno, ya que la política tributaria no gravaba al capital en la magnitud necesaria y por otro lado por la política de precios y tarifas de bienes y servicios públicos que estaban dirigidas a disminuir los costos de producción de las empresas, implicando el incremento del déficit público y por lo tanto su participación en el PIB.

CUADRO 1.7
México: Destino de la Inversión Pública Federal 1945-1980
 (millones de pesos corrientes)

Años	Total	Fomento Agropec.	Fomento Industrial	Com. y Transp.	Beneficio social	Admón. y Defensa	Com. y turismo	Conv. de coordinación
1945	848	146	132	460	91	19	-----	-----
1950	2,672	516	796	1,079	256	25	-----	-----
1955	4,408	607	1,746	1,414	391	311	-----	-----
1960	8,376	675	3,133	2,491	1,885	192	-----	-----
1965	13,049	1,124	5,779	3,409	2,413	324	-----	-----
1970	29,205	3,921	11,097	5,525	8,196	466	-----	-----
1975	95,767	17,322	39,754	19,827	15,776	2,058	1,030	-----
1980	486,178	76,863	221,744	58,586	81,606	15,800	6,598	15,385

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1800-1984, p. 606.

El déficit público y el endeudamiento externo se convirtieron en manifestaciones que asumió la dinámica económica del país, lo que repercutió en el déficit externo; esto propició la fuga de capitales y la disminución de las reservas internacionales en 1976 lo que agravó más la problemática del país y llevó a la crisis de 1976.

Durante 1970-1976 aunque ya se había dado esta promoción a las exportaciones, se reconoció que se debía elevar la competitividad de la industria mexicana en el exterior y para ello se comenzó a concebir el proceso industrial como parte de la política económica; sin embargo, tales medidas no tuvieron las consecuencias que se esperaban, ya que se provocaron altas tasas de crecimiento de las importaciones.

La Nueva Tarifa del Impuesto General de Importación entró en vigor en 1975 dentro del marco de la política económica industrial y comercial de clase proteccionista y promotora de la modernización.

La crisis de 1976 evidenció la problemática de seguir recurriendo al déficit y al endeudamiento externo lo que propició la pérdida de crecimiento de la economía, esta requería que se modificaran los procesos y estructuras para que se reanudara la dinámica económica del país.

Para esto se pusieron en marcha mecanismos de ajuste que estarían dirigidos a ajustar el déficit de comercio exterior, los cuales fueron acordados con el FMI y son los siguientes: contracción del gasto público y la circulación monetaria, liberalización creciente del comercio exterior, aumento de la tasa de interés, devaluación del peso y contracción salarial entre otros.

En el período (1976-1982) se llevó a cabo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, aprovechando el mercado petrolero y la dota-

ción de reservas locales, a partir de 1976 se continuó con el proceso de industrialización. La naturaleza y la magnitud del excedente financiero derivado del petróleo de exportación permitiría liberar de las limitaciones de recursos para el desarrollo industrial; es decir, las metas propuestas en las que se basó el proceso de industrialización se fincaron en el comportamiento del petróleo.

A partir de 1978 se presentaron condiciones exógenas a raíz del boom petrolero que permitieron cubrir las obligaciones de la deuda así como tener solvencia financiera; además, se incrementó el flujo de importaciones que permitió abastecer al mercado interno. El crecimiento de las exportaciones estuvo ligado a la política de liberalización comercial seguida en estos años.

CUADRO 1.8
México: Balanza Comercial 1970-1981
(mill. de dólares)

Año	Importación	Exportación	Saldo
1970	2,500.5	1,289.6	-1,210.9
1971	2,423.6	1,365.6	-1,058.0
1972	2,963.7	1,666.4	-1,297.3
1973	4,165.7	2,071.7	-2,094.0
1974	6,545.1	2,853.2	-3,691.9
1975	7,128.8	3,062.4	-4,068.4
1976	6,679.7	3,665.5	-3,024.2
1977	6,022.5	4,649.8	-1,372.7
1978	8,336.5	6,063.1	-2,273.4
1979	11,979.7	8,817.7	-3,162.0
1980	18,823.3	15,134.0	-3,698.3
1981	23,929.6	19,419.6	-4,510.0

FUENTE INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales de México, varios años.

Estas condiciones se presentaron gracias al auge petrolero que incrementó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo lo que permitió la expan-

sión de la economía durante 1978-1981; es decir, el crecimiento del PIB estaba en gran medida en función de la producción petrolera.

A partir de 1978 se pusieron en marcha políticas de expansión del gasto público, la política de tipo de cambio no sufrió efecto alguno durante 1978-1981, lo cual influyó en evitar fuertes presiones inflacionarias; sin embargo, se incrementó el déficit exterior, por lo que se siguieron implementando políticas de corte neoliberal como la política de flexibilizar las tasas de interés.

La política industrial de este gobierno definió una nueva orientación geográfica de la inversión, buscando la descentralización y la relocalización en puertos y zonas fronterizas a las actividades industriales para lo cual se canalizaron recursos públicos a la construcción de puertos y transportes.

El gobierno se empeñó en la construcción de grandes proyectos paraestatales con el propósito de impulsar la inversión privada y social a altos niveles sostenidos; sin embargo, las metas consideradas no se lograron y este planteamiento de la política industrial no funcionó.

El financiamiento complementario del exterior al proyecto petrolero e industrial que el gobierno había emprendido, tropezó con la propia caída de los precios petroleros y del mercado internacional de hidrocarburos, con la elevación súbita de las tasas de interés y la escasez del crédito que entramparon al proyecto en una crisis de deuda sin haber conseguido los cambios necesarios en la planta industrial.

A raíz de la disminución en los precios del petróleo se disminuyeron las exportaciones petroleras, debido a que había un exceso de producto en el mercado internacional, lo que afectó el déficit de comercio exterior y el déficit fiscal; además, al incrementar las tasas de interés, se propició un aumento en el costo de la deuda externa y por lo tanto el déficit de comercio exterior.

En esta etapa (1981-1982) el crecimiento económico estuvo caracterizado por un proceso de ajuste recesivo con años de “paro y arranque” pero dominó la tendencia recesiva, pues el coeficiente de inversiones se redujo.

El despegue del modelo de sustitución de exportaciones (1982-1988), se genera con base en la sustitución en términos relativos de la petrodependencia de las exportaciones de los bienes primarios, principalmente del petróleo, en las exportaciones totales, por las exportaciones manufactureras. Al realizarse la sustitución de exportaciones, el petróleo deja de ser el producto más importante en las ventas al exterior y también el principal generador de divisas, posición que ocupan las exportaciones no petroleras, donde el sector manufacturero se convierte en el más dinámico, este período se tratará más adelante.

Como una conclusión podemos citar el artículo de Carlota Pérez,¹⁷ el cual dice que la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue más que una política gubernamental, además de que el modelo estaba basado en los diferentes agentes económicos que conforman un conjunto coherente de conductas, conceptos y prácticas.

El modelo que se aplicó en México específicamente, encontró grandes problemas de infraestructura, de cultura empresarial, del comportamiento del gobierno, lo que llevó a que se modificara la situación del mercado interno; es decir, se plantea la necesidad de una organización empresarial y avance tecnológico mediante políticas de fomento y subsidios; sin embargo, estos cambios estructurales no se lograron completamente, lo que a largo plazo provocó problemas de confiabilidad por parte del sector externo.

¹⁷ Pérez, Carlota. “La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones” en *Comercio Exterior*, mayo de 1996, México.

Los resultados del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se visualizaban en el nivel de desconfianza que generalmente tienen al incumplimiento en la entrega de pedidos, una excesiva integración vertical sin conseguir economías de escala. Otra de las cosas es que la tecnología no se innovó sino por el contrario se copió; es decir, las empresas compraban la tecnología con todo y asistencia técnica, creando un vacío de conocimiento, no encadenando a las universidades e institutos en el proceso productivo. Es importante comentar que la legislación y las instituciones gubernamentales creían que se estaba haciendo una adecuada transferencia de tecnología sin embargo no fue así.

El exceso de protección y la falta de competencia interna, la ausencia de capacitación de mano de obra, etc, propiciaron que bajo este modelo las empresas no fueran competitivas tanto en el mercado interno como en el externo, incluyendo el hecho de que la mano de obra no estaba calificada.

Aunque las empresas sabían que los servicios públicos no eran eficientes, no decían nada, por que sabían que para ellos era más conveniente que el gobierno los controlara mediante los subsidios.

Para que se pueda lograr un crecimiento económico y recuperar el nivel de confianza en todos los sectores, es necesario que cada agente económico desarrolle el papel que tiene en la economía.