

LA CONDUCTA EMPRESARIAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ*

EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID tuvo que solucionar, o por lo menos controlar, la crisis económica más grave que el país ha tenido en su historia contemporánea, y la manera de hacerlo fue proponer abiertamente una transformación estructural y no sólo un conjunto de medidas coyunturales cuya duración no sobrepasaría su sexenio. De la Madrid ofreció, además de un programa de estabilización, un nuevo modelo de desarrollo.

Es importante tener esto presente para intentar explicar cuál fue la actitud del empresariado ante el gobierno, porque un proyecto de esa envergadura supuso un tipo específico de participación del sector privado para cuya aceptación era imprescindible resolver el conflicto político que significaba la banca nacionalizada.

Desde hace muchos años, es común aceptar que en las relaciones entre el empresariado mexicano y el Estado subyace un vínculo estructural que al tiempo que delimita campos particulares de actividad para cada sector, precisa también las responsabilidades, en especial del Estado, en su apoyo y estímulo económicos. No obstante, este aspecto no siempre se advierte cuando se intenta explicar el comportamiento político del sector privado en los últimos dos decenios.

En los conflictos con Luis Echeverría y José López Portillo se subrayan las particularidades políticas, pero se presta poca atención a los motivos originales que, en el primer caso, iniciaron el enfrentamiento con el ejecutivo, y en el segundo, a la manera en que López Portillo logró reencauzar al sector privado en los primeros cuatro o cinco años de su mandato.

En ambos casos, el problema esencial se presentó en los modelos de desarrollo que incorporaban, necesitaban, al empresariado para su aplicación. Entre 1970 y 1976 el conflicto tuvo su origen en el intento de sustituir la estrategia del desarrollo estabilizador por otra que fuera

* Agradezco las observaciones de Soledad Loaeza, Carlos Bazdresch y Blanca Torres a la primera versión de este trabajo.

capaz de atender dos problemas vitales: continuar el crecimiento económico resolviendo las fallas estructurales que aquel modelo provocó, y atender los aspectos sociales que siempre se postergaron al aplicarlo.

Durante el gobierno de López Portillo el elemento principal para convencer al sector privado y lograr su colaboración fue la decisión de revisar las medidas del gobierno anterior y resolver lo que fue considerado como obstáculo principal para continuar el crecimiento: las fuentes de financiamiento, cuya solución temporal fue el petróleo.

Miguel de la Madrid enfrentó dos escollos viejos, pero magnificados por las acciones tanto gubernamentales como privadas de los doce años anteriores: una economía postrada, con serios problemas estructurales, y un conflicto político con el empresariado que debía resolverse para que este sector aceptara colaborar en el nuevo proyecto.

No puedo hacer aquí un análisis detallado de los términos con los que se inició esa original relación entre ambos sectores ni, mucho menos, de la evolución que tuvo en los gobiernos de Echeverría y López Portillo;¹ no obstante, es preciso destacar algunos elementos que, a mi juicio, son importantes para entender el tratamiento que dio el gobierno de De la Madrid y la ambivalente respuesta privada.

LA RELACIÓN ESTRUCTURAL

La política de industrialización desarrollada por el Estado desde 1940 supuso dos responsabilidades para su creador: estimular y proteger la incipiente industria existente y fomentar al empresariado que en aquella época estaba muy lejos de poseer la capacidad no sólo de crear la industria que se necesitaba, sino de dirigirla.

Fue en esos años, y determinado por esas condiciones, que el Estado estableció las principales características de su participación: invertir en infraestructura y producción de energéticos, fomentar la industria mediante créditos, exención de impuestos, subsidios mediante precios de bienes y servicios del sector público y una política de protección que garantizara el fortalecimiento del aparato productivo frente a la competencia externa.

El Estado impuso límites a su participación y apoyó de manera irrestricta al sector privado, porque ambas tareas tenían el propósito de alentar el ahorro y su conversión en inversiones productivas, las cuales, en un plazo que nunca tuvo un límite preciso, dieran como re-

¹ Consúltese al respecto mi libro *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, Flacso-Miguel Angel Porrúa, México, 1988.

sultado una industria eficiente y competitiva y una sólida iniciativa privada que se encargara de conducir el desarrollo económico bajo la guía estatal.

Los resultados, sin embargo, fueron otros. A pesar del éxito en varios rubros —visibles en los principales indicadores macroeconómicos— el modelo produjo problemas estructurales que determinaron su agotamiento: desequilibrio y falta de integración entre la industria y la agricultura, así como en la misma industria, donde el sector de bienes de consumo resultó el más favorecido ante una notable incapacidad de los intermedios y de capital; y un mercado cautivo que alentó la falta de calidad e hizo innecesaria la incorporación de nueva tecnología. La industria fue incapaz de competir en el mercado externo, pero, a cambio, garantizó al empresariado grandes y seguras ganancias; por último, como consecuencia de todas esas fallas, se produjo el desequilibrio externo y el estrangulamiento de las finanzas públicas.²

Lo paradójico del caso es que, aunque el propósito original de la industria no se consiguió después de veinte años de protección estatal, el empresariado mexicano sí logró un fortalecimiento extraordinario que tal vez no hubiera conseguido al margen del Estado, y que poco después le fue muy útil para impedir que el gobierno de Echeverría aplicara medidas cuyo objetivo inmediato era resolver los problemas urgentes y, a largo plazo, sustituir el modelo de desarrollo vigente.

Independientemente del sesgo que tomó el enfrentamiento político de aquella época, las primeras fricciones comenzaron cuando el ejecutivo anunció o aplicó algunas medidas iniciales que pretendían corregir los problemas económicos. Tanto la política de estabilización como, al menos en teoría, la sustitución del modelo, supusieron un cambio en el papel que venía desempeñando el gobierno en el terreno económico, porque alteró los tradicionales términos de la rectoría del Estado al definir la inversión pública como motor principal del desarrollo. Así, el Estado dejó de ser solamente guía y protector de la iniciativa privada para convertirse en un agente económico de cuya actividad dependería buena parte del crecimiento. Como era previsible, estos propósitos implicaban la expansión del gasto y la revisión de sus fuentes de financiamiento, básicamente la política fiscal.

Como es sabido, los propósitos de Echeverría no se cumplieron: no pudo introducir las reformas necesarias ni tampoco aplicar consistente-

² La bibliografía sobre este tema es amplia; por ello sólo menciono dos textos básicos: Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970, y René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

mente la nueva estrategia de desarrollo; más aún, su política económica tuvo serios errores que lejos de corregir las fallas estructurales las agravaron.³ Si bien contribuyeron a esto la misma aplicación de la política económica y la oposición de una parte del gabinete, el principal obstáculo fue el empresariado. Este sector demostró poseer la suficiente fuerza económica y, por lo menos al final, la capacidad de actuar homogéneamente frente al Estado.

El sector privado transformó un problema económico en un conflicto político que no tenía precedente en la historia contemporánea. Es cierto que desde la época de Cárdenas (por las movilizaciones obreras), e incluso con Miguel Alemán (cuando expidió la ley de atribuciones al ejecutivo en materia económica), y en especial con López Mateos (por su política exterior y la compra de las compañías de luz),⁴ el sector privado tuvo fricciones con el gobierno, pero todas ellas fueron coyunturales y en ningún caso implicaron abierto desafío al ejecutivo.

En contraste, con Echeverría el empresariado llegó a cuestionar abiertamente la autoridad del presidente para gobernar, como lo demuestran los múltiples desplegados publicados en su sexenio, sobre todo en 1973. Este cambio en el sector empresarial tuvo efectos en sus organismos (revisión de sus funciones, cambio de dirigentes y la creación del Consejo Coordinador Empresarial) y en la decisión de participar en política. Todo ello revela que el conflicto no tenía su origen en un acto circunstancial, sino que implicaba redefinir el papel de la iniciativa privada en el desarrollo económico, y, con esto, un cambio en los términos de su relación con el Estado.

Es cierto que, para los hombres de empresa, el presidente no tuvo razones objetivas para intentar sustituir el desarrollo estabilizador, pero más importante que esto fue su firme decisión de no aceptar ningún cambio que no contara con su participación. Hasta entonces, el Estado había delimitado las funciones de cada sector; a partir de 1970, el empresariado demostró que tenía la fuerza suficiente para exigir que se le tomara en cuenta.

El gobierno de Echeverría, con independencia del fracaso económico y —en ciertos aspectos— político, introdujo dos elementos que a la postre serían muy importantes en el comportamiento privado. El

³ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1980.

⁴ J. Manuel Nava M., *Conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, Nueva Imagen, México, 1984; Gina Zabudovsky, "Las organizaciones empresariales", en *El sexenio de Miguel Alemán*, FCPS, Cuadernos de Sociología, 1985, y Olga Pellicer, "Los grupos patronales y la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, núm. 37, 1969.

primero fue que la conducta del ejecutivo les demostró que existía la posibilidad de que el gobierno pusiera en marcha reformas no siempre de su agrado, es decir, rompió con un principio de seguridad y certidumbre en la política y, por ende, en los hombres que la conducían. El segundo elemento consiste en la fuerza que se reconocieron para bloquear las acciones gubernamentales y en la potencial capacidad para impedir la repetición del fenómeno mediante su participación en la política.

Esta combinación de factores condicionaron su trato con el gobierno de José López Portillo. Por un lado, el empresariado reanudó su colaboración en el crecimiento gracias a que la política económica le devolvió seguridad a su inversión, pero por otro, no dejó nunca, ni siquiera cuando la recuperación fue exitosa, de presionar al gobierno para obtener más espacios de participación política.

Los cuatro primeros años y la mitad del quinto, revelan que el sector privado estuvo plenamente de acuerdo con el rumbo de la economía, como lo indica el ritmo de crecimiento de su inversión, que, unida a los recursos del petróleo, dio como resultado un espectacular crecimiento económico, muy semejante al alcanzado en la época del desarrollo estabilizador.⁵

Esta colaboración privada en la recuperación económica comprueba que el programa de López Portillo dio la suficiente seguridad al empresariado. Lo importante es que tal programa se fundaba en un espejismo que todos compartieron por igual: el crecimiento sostenido de los precios del petróleo que resolverían el problema considerado principal, las fuentes de financiamiento, y con ellas la solución a los desequilibrios externo e interno. Si bien ahora parece frágil, en su momento pocos dudaron y no en el sector privado, para quien la estrategia significaba no introducir ningún cambio estructural.

El nuevo gobierno ofreció, además, un conjunto de medidas para estabilizar la economía, que contribuían a la tranquilidad de la iniciativa privada: fomento a su inversión, garantía de continuar dentro de la economía mixta, control del gasto público, fijación de topes salariales y empleo de los recursos petroleros, primero para controlar la economía, y después para fincar bases sólidas de crecimiento. Esto suponía que la participación pública en la economía, con ser la más amplia en los años recientes, era transitoria y, en esencia, no cambiaba el sen-

⁵ Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, El Colegio de México, 1983, y Gerardo Bueno, "El endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México: 1976-1982", *Foro Internacional*, núm. 93, 1983.

tido de su intervención: crear las condiciones para que el desarrollo económico fuera posible bajo la conducción del sector privado.

A pesar de haberse recuperado la confianza, el empresariado no cesó de intervenir en política con el propósito de tomar parte en las decisiones e impedir posibles sorpresas. Presiones para obtener del ejecutivo la rectificación del problema de las tierras de Sonora, para que expulsara a colaboradores identificados con el echeverrismo, paros patronales en Nuevo León y Puebla en contra de los gobernadores, ataques al presidente de la república en cada asamblea de las organizaciones patronales, en fin, una actividad política que no parecía comprensible a la luz de los resultados económicos.

Es imposible entrar aquí en los pormenores del fenómeno; baste señalar que la caída de los precios del petróleo al mediar 1981, dio al traste con la estrategia económica y puso al descubierto que el petróleo sólo había sido un paliativo a los problemas de fondo de la economía mexicana. A la crisis se unió el descontrol de la política económica por parte de las autoridades y el creciente asedio privado que condujo a un enfrentamiento político que sólo se resolvió para el ejecutivo con la nacionalización bancaria.

El comportamiento empresarial en los dos gobiernos pone de relieve que los cambios económicos en buena medida condicionaron la hostilidad y la conciliación, pero también que la actividad política, una vez aceptada como opción frente al gobierno, no dependió necesariamente de la economía. A partir de 1976, el empresariado actuó en ambos terrenos a pesar de que el económico le fuera benéfico. Esto es importante porque actuó de la misma forma en el gobierno de Miguel de la Madrid: aunque no le afectó el modelo de desarrollo, su participación en política partidaria fue la más intensa que se conozca hasta ahora.

LAS MEDIDAS DEL GOBIERNO DE DE LA MADRID

Como el gobierno de López Portillo, el de Miguel de la Madrid ofreció como recurso de reconciliación un modelo de desarrollo económico y no medidas de corto plazo, aun cuando existieron y complementaron la estrategia general; pero, a diferencia de su predecesor, De la Madrid lo propuso casi al inicio de su gobierno. En 1983 el ejecutivo dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo aspecto más importante fue reconocer, quizá por vez primera, graves desequilibrios estructurales provocados por la política de industrialización, y manifestar la voluntad de corregirlos.

Los problemas eran, en esencia, cuatro: desequilibrios en el apar-

to productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.⁶ En cuanto al primer aspecto, el PND señaló la insuficiente integración industrial, el pobre crecimiento de los bienes de capital e intermedios y su extrema incapacidad para competir en el exterior, todo resultado del proteccionismo y la sobrevaluación del peso.

Las limitaciones del ahorro fueron graves, en particular para el sector público, porque su inversión creció para atender las necesidades del desarrollo y subsidiar al sector privado, pero no se compensó con la modificación de sus ingresos.

Las medidas para corregir los problemas son evidentes: revisión del aparato productivo para lograr su integración y mejorar su eficacia, así como reorientarlo hacia el exterior mediante la liberación y apertura comercial, y priorizar el gasto público, reestructurar tanto el sector central como el paraestatal y revisar la estructura de sus ingresos. En conjunto, esto constituyó el cambio estructural.

Como puede observarse, tanto el diagnóstico como las medidas intentaron resolver el fondo de los dos estrangulamientos que fueron visibles desde fines de los años sesenta: el externo, agravado por el peso de la deuda, y el interno que afecta ante todo las finanzas públicas. Pero supone también revalorar la actividad empresarial:

El desarrollo requiere de un sector privado capaz de impulsar los grandes proyectos económicos, en condiciones de competencia y eficiencia capaz de incorporar nuevas tecnologías y dispuesto a asumir los riesgos de su propia actividad; un sector privado con verdadero espíritu de empresa que sepa reconocer y adaptar su actividad a las nuevas condiciones de los mercados y que pueda impulsar el desarrollo y la integración de nuevas áreas.⁷

Es evidente que ese propósito exigía un tipo de iniciativa privada que hasta el momento no existe; peor aún, su ejecución implicaba eliminar muchas medidas que beneficiaron al empresariado, como el proteccionismo exagerado. En apariencia, el menos interesado en apoyar el proyecto sería este sector, pero, a cambio, la estrategia convirtió en la pieza central del desarrollo precisamente al empresariado. Por eso la respuesta a este desafío no fue homogénea ya que no perjudicaba a todos de la misma manera, y porque para algunos sectores y empresas

⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1983. Excepto mención en contrario, las referencias proceden de este documento.

⁷PND, p. 149.

sí representaba un beneficio directo. Esta respuesta diferencial jugó a favor del proyecto gracias a que convenció a un segmento central del empresariado.

Además, el modelo de desarrollo llevó consigo la firme voluntad de restringir la intervención estatal: por lo menos en el enunciado, la nueva estrategia claramente prometió no mantener el gasto público como motor de la economía y en su sitio colocar la inversión privada.

Otro elemento, cuya importancia es más difícil de calibrar en su alcance real, fue que tal programa de largo plazo no pudo aplicarse consistentemente. No se necesita averiguar demasiado para comprobar que las medidas de estabilización y control económico ocuparon toda la energía del gobierno y que pocos, aunque significativos, fueron los progresos en las correcciones estructurales.⁸ Como veremos enseguida, este traslape de la política de corto plazo con la estrategia global, además de complementaria, fue congruente con los objetivos generales y tuvo la cualidad de avanzar en la segunda meta del modelo: el reordenamiento del sector público. Así, aun cuando poco se consiguió en los aspectos centrales del cambio, lo que se logró en el control del aparato gubernamental y de su gasto fue excelente prenda para lograr el convencimiento.

Desde diciembre de 1982 el nuevo gobierno anunció el primer plan de estabilización conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Si en un principio esto pudo considerarse como instrumento coyuntural, del que ningún gobierno anterior había prescindido al iniciar sus funciones, cuando se publicó el PND fue evidente que el programa era parte integral, no sólo recurso de corto plazo. La precisión es importante porque su principal cometido, controlar la economía, lo realizaría con medidas que buscaban avanzar en el cambio estructural. En suma, era algo más que un programa estabilizador de corto plazo.

Las medidas del PIRE fueron diez y entre ellas las más importantes estaban encaminadas a revisar el sector público: disminuir el crecimiento del gasto, reforzar las normas para mantener su control, disciplina y eficiencia, aumentar los ingresos públicos y reestructurar la administración pública federal.⁹

⁸ Gerardo Bueno, "Los condicionantes del desarrollo de México en el largo plazo", *Comercio Exterior*, núm. 12, 1988.

⁹ PND, pp. 117-119. El resto de medidas eran proteger el empleo, continuar obras en proceso que fuesen prioritarias, proteger la producción de alimentos básicos, mejorar el crédito y manejar adecuadamente la política monetaria.

Como en su momento se señaló,¹⁰ el PIRE no precisaba todos los procedimientos para conseguir los diez puntos, pero sí subrayaba aquellas medidas que afectaban directamente al sector público. Desde el objetivo general, que postulaba como principal tarea abatir la inflación, el gasto público apareció como la variable más importante, por lo que se ofreció reducirlo drásticamente y elevar los ingresos mediante el incremento de los impuestos tradicionales y no por alguna reforma fiscal; además, se señaló que serían controlados tanto el gasto corriente como las operaciones del sector paraestatal y se reestructuraría toda la administración federal. Estos elementos, junto con los topes salariales y la liberación de precios —excepto en los bienes de consumo necesario— dieron un tinte político a la tarea contra la inflación dirigido claramente al empresariado.

El PIRE, por definición, no podía tener una vigencia prolongada; en esa época fueron frecuentes los anuncios de que en 1985 se verían avances importantes en la recuperación del crecimiento. Pero no se abatió la inflación ni hubo recuperación sustancial; más bien la caída de los precios del petróleo y las dificultades en la negociación de la deuda externa hicieron que el programa de estabilización fuera permanente.¹¹

Si bien esto puede interpretarse como un fracaso en la aplicación del nuevo modelo de desarrollo, lo cierto es que los programas de corto plazo avanzaron en uno de los cambios estructurales: la revisión del sector público y el control del gasto. En este sentido, los instrumentos de corto plazo no perjudicaron la estrategia global, por el contrario, hicieron factible su aplicación aunque no haya sido en el plazo previsto originalmente. Desde el punto de vista político esto no deja de ser muestra fehaciente de la voluntad gubernamental para reducir su intervención económica y dar mayores espacios al sector empresarial.

Un factor de suma importancia en esta tarea de convencimiento lo constituye el cúmulo de medidas para resolver el principal punto de discordia política: la banca y la delimitación precisa de las funciones privada y pública en la economía, acciones que la administración de De la Madrid aplicó paralelamente a su política económica.

Aunque todavía hoy se discute el verdadero logro económico de la nacionalización bancaria, no hay duda de que fueron razones políticas, en última instancia, las que decidieron su aplicación. Y si bien este

¹⁰ Gerardo Bueno, "Hacia una evaluación de la actual política económica de México", *Comercio Exterior*, núm. 4, 1983, y José I. Casar, "La política económica del nuevo gobierno", *Economía Mexicana*, núm. 5, 1983.

¹¹ José Blanco, "Política económica y lucha política", en *México en la crisis*, t. 1, Siglo XXI, México, 1985, y Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987*, SRE-Nueva Imagen, México, 1988.

punto todavía es objeto de debate entre políticos y académicos, para el sector privado es una realidad que se manifiesta nítidamente en las persistentes reclamaciones para que les sea devuelta a pesar de que sus funciones se encuentran seriamente limitadas.

La nacionalización tuvo dos efectos inmediatos: por un lado, liquidó el equilibrio que hasta entonces habían guardado la iniciativa privada y el Estado en el ámbito económico, y por otro, reafirmó la incertidumbre respecto de los límites que podía tener el Estado. Ahora, la incertidumbre dejó de tener contenido abstracto (la pérdida de "confianza" tan común después del echeverrismo) para significar inseguridad jurídica de la propiedad y de las funciones propias que cada sector desempeñaría en la sociedad.

Por eso no fue casual que, desde su toma de posesión, el presidente De la Madrid reafirmara que la economía mixta seguiría funcionando en México, garantía que se encuentra también en la exposición de motivos del PIRE, en los programas sectoriales de apoyo y muy particularmente en el PND. No obstante, era obvio que no bastaba la declaración para que fuera creíble, de ahí que una de las primeras disposiciones del régimen haya sido modificar la Constitución, de manera que garantizara la propiedad y restringiera la actividad estatal en la economía.

En diciembre de 1982, el presidente promovió la reforma de cinco artículos de la Constitución. De ellas importa destacar las que se hicieron a los artículos 25 y 28, porque en ambas se afirmó la rectoría del Estado en la economía, pero también se restringieron las áreas que le serían exclusivas y que no podrían ser más que las estratégicas y, además, se reconoció explícitamente al sector privado, sus propiedades y la obligación del Estado para estimularlo. El artículo 28 contiene una afirmación que dio pie a la crítica privada: en su parte final, tras enumerar puntualmente las áreas exclusivas, advierte que podrán ampliarse a todas aquellas que la Constitución le señale.

Es cierto que esa afirmación dejó abierta la posibilidad de una expropiación, pero sobran ejemplos de atribuciones al ejecutivo, tanto en la Constitución como en leyes menores, que nunca han sido aplicadas. Es evidente que el Estado no iba a cancelarse esta prerrogativa; a cambio, convirtió en garantías legales lo que había sido una relación tácita entre ambos sectores.

También en los primeros días de su mandato, De la Madrid anunció tres medidas sobre la banca: indemnización, venta parcial de acciones a los particulares y devolución de los activos no bancarios. Como veremos adelante, tanto el anuncio como, sobre todo, su realización, demostraron que el gobierno no estaba dispuesto a ceder en todo, pero

haberlo anunciado desde diciembre de 1982 probaba su voluntad de atender el problema.

El proceso de indemnización se inició formalmente el 28 de diciembre de 1982 pero no fue sino hasta julio del año siguiente cuando se informó del procedimiento, y el primer pago se efectuó en 1984. En parte la tardanza obedeció a las dificultades para calcular los montos. Al final se concluyó que la base sería el capital contable registrado por cada institución el 31 de agosto de 1982 más la depreciación de la moneda que ocurriera hasta el momento de efectuarse el pago.¹²

El monto total de la indemnización alcanzó los 92 945 millones de pesos, 35.4% más de lo que cada banco registró como capital contable en agosto de 1982. El informe de Hacienda contempla sólo las operaciones de 51 bancos, de las cuales se desprende que en 14 instituciones el pago fue menor al capital contable original: en uno fue igual y en el resto (36) los porcentajes pagados fueron superiores: en dos casos en más de 100%; en 11, arriba de 50%, y en 23 los montos no llegaron a 50 por ciento.¹³

También en diciembre de 1982 se informó que tal como había prometido el presidente el día de su protesta, la banca admitiría 34% de participación de particulares, aunque nadie que no fuera el gobierno federal podría tener más de uno por ciento de acciones. Si con esta medida el gobierno reprivatizaba parte de la banca, compensó la decisión con el control de los órganos directivos.

En primer lugar, el director general es nombrado por el ejecutivo federal, y el consejo directivo, segunda instancia de decisión, está integrado en dos terceras partes por representantes gubernamentales y solamente en el resto figuran los particulares. A esta obvia mayoría se agrega la forma de selección: los accionistas privados tienen derecho a integrar consejos consultivos los cuales, a su vez, pueden proponer a las autoridades hacendarias ternas para cubrir los puestos del consejo directivo; sin embargo, Hacienda puede no considerarlas y nombrar a quien estime conveniente. Por lo demás, esos consejos consultivos solamente pueden opinar y sus reuniones se hacen por convocatoria expresa de Hacienda. La reprivatización, en síntesis, no se convirtió necesariamente en control.¹⁴ De la misma manera que sucedió con las reformas constitucionales, el gobierno dio una solución parcial.

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El sistema financiero mexicano, 1982-1988*, 1988, p. 110.

¹³ *Ibid.*, pp. 141-142.

¹⁴ Javier Márquez, *La banca mexicana: septiembre de 1982-junio de 1985*, Cemla, México, 1987, pp. 14-15.

Es preciso mencionar dos hechos importantes que muestran esta conducta de compensaciones, por llamarle de algún modo, que mantuvo el gobierno de De la Madrid. Como es sabido, la venta de acciones de la banca (los famosos certificados de aportación patrimonial, CAP), pese a ser anunciada en 1982, se realizó hasta 1987, en el penúltimo año de la administración. Esto confirmaría que el gobierno sólo aparentaba reconciliarse. Empero, desde 1982 la intervención privada en esos órganos fue una realidad:

. . . en todos los casos, las designaciones [de consejeros por la serie B] han recaído en representantes de las principales empresas ligadas financieramente a los bancos, y ello, esencialmente, a sugerencia de la alta dirección de éstas. Es decir, no sólo no se ha tratado de evitar la influencia de los empresarios, las empresas, en las decisiones de los consejos [directivos], sino que se ha buscado deliberadamente.¹⁵

Así, resulta que el sector privado tuvo acceso, aunque fuera con las limitaciones mencionadas, a los órganos directivos de la banca nacionalizada aun antes de que pudiera comprar acciones, lo que demuestra la buena voluntad de las autoridades. Un dato más: en 1987, cuando se ofrecieron los CAP, el sistema bancario había sido profundamente reestructurado: sesenta organismos se redujeron a dieciocho, y lo importante fue que las fusiones implicaron en todos los casos el saneamiento financiero de los bancos, algunos de los cuales tenían serios problemas. En otras palabras, si bien la venta ocurrió cinco años después, lo que se ofreció fue un sistema bancario totalmente saneado y, por ende, más atractivo que el original.

Hubo dos medidas adicionales que, aunque técnicamente diferentes, en conjunto fueron la parte más valiosa de la solución de este problema. La primera fue la devolución de los activos no bancarios, y la segunda, la separación legal de las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios. En el primer caso, de 467 empresas la banca únicamente retuvo 128, cuyos servicios se consideraron complementarios; el resto, 339 (73%), se vendieron. El informe de Hacienda advierte que en 269 entidades (79%) la posesión accionaria no era superior a 50% y que sólo en 23 empresas (7%) la participación era superior a 90%.¹⁶ Si se abren los intervalos anteriores resulta que por lo menos en 100 empresas la posesión bancaria fluctuaba entre 30 y 100%, más que suficiente para obtener el control de cualquier entidad.

¹⁵ *Ibid.*, p. 93.

¹⁶ SHCP, *El sistema*. . . , p. 157.

Es muy cierto que la variedad de áreas en las que se encontraban tales empresas hubiera complicado su administración en manos del gobierno. Pero no fue esa la razón para ponerlas en venta, sino la disposición de no retener nada que no estuviera contemplado en la reforma constitucional y que insinuara el deseo gubernamental de limitar el sector privado.¹⁷ Por otra parte, hubiera sido un contrasentido retener empresas cuando el presidente había declarado la necesidad de reestructurar el sector paraestatal.

La desincorporación se hizo casi al mismo tiempo que los primeros pagos por indemnización que, como es sabido, se realizaron mediante bonos (de indemnización bancaria), una de cuyas cualidades fue que sirvieron para comprar las empresas, de forma tal que el gobierno recuperó parte de lo que había pagado a los exbanqueros.¹⁸

La devolución de empresas fue un complemento de otras medidas que tenían el propósito de recuperar el equilibrio con el sector privado, en especial porque entre ellas se encontraba la mayor parte de los intermediarios financieros no bancarios, lo que equivalió a permitir el regreso de los particulares al sistema financiero.

El sistema siempre ha estado formado por la banca comercial, la de desarrollo, los organismos auxiliares de crédito (almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito y casas de cambio) y los intermediarios financieros no bancarios (afianzadoras, aseguradoras, casas de bolsa y sociedades de inversión). La diferencia estriba en que hasta 1982 la banca era el centro del sistema en su conjunto y, como opinan diversos analistas, sometió al resto de intermediarios a grado tal que les impidió crecer. La única que parcialmente pudo evadir el control fue la banca de desarrollo gracias a que estuvo en manos del Estado. En estas circunstancias, no es exageración afirmar que el sistema financiero era sinónimo de sector bancario hasta la nacionalización.

Esto se corrigió con la ley reglamentaria de 1984, en la cual se determinó la separación de las instituciones de crédito del resto de inter-

¹⁷ De acuerdo con Hacienda, los objetivos de esa devolución eran restablecer el equilibrio en otras actividades diferentes de la bancaria, fortalecer la economía mixta, desvincular a los intermediarios financieros no bancarios, y fomentar la inversión privada (*ibid.*, p. 151).

¹⁸ Debe tenerse presente que la indemnización no fue en efectivo y que el plazo máximo de amortización fue de 10 años, lo que significó, simplemente, un pago con papeles nominales. Al emplear los bonos como pago de las empresas, el gobierno recuperó los papeles, de tal suerte que en ningún caso el procedimiento afectó las finanzas públicas. Si esto puede parecer un engaño, en rigor fue una forma de ser congruente con el programa de estabilización y control del gasto.

mediarios con la intención expresa de promover su desarrollo.¹⁹ En primer lugar, la ley prohibió a los bancos participar en el capital de los intermediarios, excepto en los organismos auxiliares; sin duda, en esto prevaleció un criterio técnico ya que los últimos, por definición, auxilian el servicio bancario, pero a nadie escapa que el propósito era permitir el crecimiento de los intermediarios para equilibrar el enorme peso que tenía la banca.

En segundo término, aunque se garantiza la autonomía de gestión de las instituciones bancarias, están obligadas a formular sus programas financieros y presupuestos anuales de gastos e inversiones de acuerdo con los lineamientos del gobierno federal y bajo la estricta vigilancia de la SHCP. De ninguna manera esto fue un cambio de controles, porque la banca sigue sometida a la vigilancia operativa del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, lo que ocurrió fue que se convirtió en asunto de presupuesto público federal.

Por último, la redefinición del sistema bancario agregó un control a las funciones. Como observa Márquez, la separación en bancos nacionales, multirregionales y regionales no se debió a criterios técnicos, sino simplemente al número de sucursales que cada entidad tenía; esto provocó errores tan obvios como que algunos regionales tuvieran más presencia que muchos multirregionales. Éste no dejaría de ser un asunto meramente administrativo si no fuera porque la división implicó una suerte de especialización obligada que, en la práctica, impide su crecimiento.²⁰

En contraste, los intermediarios no bancarios recibieron todo el apoyo para que pudieran desenvolverse sin contratiempos. Naturalmente, no se eliminaron los controles oficiales, pero no fueron nunca tan estrictos como con la banca. Como en su momento dijeron viejos funcionarios bursátiles, la legislación particular tenía el propósito de crear un sistema financiero "moderno" en el que existirían mercados abiertos complementarios al de la banca, que brindarían la posibilidad de obtener ahorro y convertirlo en crédito a los particulares sin los requisitos del préstamo bancario (garantías, vencimientos de plazo y tasas de interés generales). La bolsa, declararon en aquella ocasión Jorge Caso Bercht y José Madariaga, ocupará "el hueco que dejó la banca privada, promotora por excelencia de los negocios".²¹

La liberación de este sector hizo posible que el empresariado volviera al sistema financiero en un área más flexible en sus controles, capaz

¹⁹ J. Márquez, *op. cit.*, p. 15 y ss.

²⁰ *Ibid.*, pp. 79 y 85.

²¹ *Expansión*, núm. 410, 6 de marzo de 1985.

de captar ahorro y canalizarlo a las empresas y, por si fuera poco, manejado íntegramente por hombres de negocios. Mucho se ha discutido sobre quién ganó la partida y, por lo tanto, si el Estado mantiene aún el control del sistema. Algunos datos pueden ayudarnos a responder.

Los cuadros 1 y 2 muestran la captación y las utilidades de los bancos y las casas de bolsa. Al concluir 1986 resultaba que los intermediarios habían logrado captar 37.8% del total bancario y 73.6% de Banamex y Bancomer, las principales instituciones de crédito. En 1987, después del desplome del mercado bursátil, los resultados fueron sorprendentes: las casas de bolsa captaron 64.4% del total bancario y claramente superaron a los dos bancos más grandes. Más aún, las tres principales casas de bolsa captaron 96% del total de Banamex y 109% de Bancomer. Las utilidades son un indicador muy valioso para comprender la fuerza que alcanzaron los nuevos financieros. Mientras los bancos tuvieron un crecimiento de 215.6% en sus utilidades entre un año y otro, las casas de bolsa lo hicieron en más de mil por ciento.²²

Puede pensarse que los datos consolidados durante todo el año compensaron la caída de la bolsa, pero el desempeño de ambos sectores en el primer trimestre de 1988, inmediatamente después de aquella crisis, comprueban el predominio de las casas de bolsa: la banca, en su conjunto, captó 8 114 billones de pesos, en tanto que los intermediarios 8 121 billones, una cifra bastante alentadora para un mercado dañado. Por otra parte (cuadro 3), sólo Banamex, Bancomer y Serfin podían competir para entonces con las cuatro principales casas de bolsa, demostración contundente de que el apoyo al sistema bursátil fue fructífero: cuatro casas captaban más recursos que 14 instituciones de crédito.

Ante estos datos, insistir en que el sistema financiero no está en manos del sector privado solamente porque los bancos permanecen con el Estado es, para decir lo menos, una exageración: técnicamente participan ambos, pero es innegable que las casas de bolsa han tenido un desempeño singular y que, en muchos aspectos, son más dinámicas que la banca.

Un último elemento, aunque menor en relevancia, fue eficaz como prenda de concordia: la desincorporación de paraestatales. Una revisión detenida de ese proceso indica que, aunque supuesta desde 1982,

²² Los incrementos tienen como base precios corrientes, pero lo que importa es la tendencia que muestran las cifras. Sobre la expansión de las casas de bolsa y la importancia que tuvieron en ella los valores gubernamentales, véase el estudio de Sergio Múgica y Eduardo Troncoso, "Las casas de bolsa antes y después de la nacionalización bancaria", *Análisis Económico*, núm. 11, 1987.

CUADRO 1

Captación y utilidades de los bancos y las casas de bolsa, diciembre de 1986
(millones de pesos)

<i>Institución</i>	<i>Captación</i>	<i>Utilidades netas</i>
Bancos		
Banamex	5 454 856.8	105 162.2
Bancomer	4 938 412.2	107 116.7
el resto	9 868 533.3	94 405.0
Total	20 261 802.3	306 683.9
Casas de Bolsa		
Inverlat	1 105 205.9	4 217.2
Operadora de Bolsa	944 315.4	8 441.1
el resto	5 606 353.4	15 470.1
Total	7 655 874.7	28 128.4

Fuente: *Expansión*, núm. 472, 19 de agosto de 1987.

CUADRO 2

Captación y utilidades de los bancos y las casas de bolsa, diciembre de 1987
(millones de pesos)

<i>Institución</i>	<i>Captación</i>	<i>Utilidades netas</i>
Bancos		
Banamex	14 147 009.9	345 521.0
Bancomer	12 399 745.0	309 349.3
el resto	23 448 450.6	313 026.1
Total	49 995 205.9	967 896.4
Casas de Bolsa		
Inverlat	5 913 778.6	42 625.8
Operadora de Bolsa	4 000 048.3	58 941.2
Inbursa	3 625 827.3	11 869.6
el resto	18 662 869.8	201 234.3
Total	32 202 524.0	314 670.9

Fuente: *Expansión*, núm. 497, 17 de agosto de 1988.

la desincorporación no fue explícita por más que en el PIRE se remarcará que serían controladas las operaciones del sector. Por otra parte, el hecho de que hasta 1985 no se ejecutara la reducción del sector (cuando estaba de por medio la primera caída de los precios del petróleo que obligó al gobierno a ampliar los recortes del gasto público y a renegociar la deuda, una de cuyas condiciones fue privatizar las para-

CUADRO 3

Captación de los principales bancos y casas de bolsa, enero-marzo de 1988

<i>Institución</i>	<i>Captación*</i>
Bancomer	16.2
Banamex	15.8
Serfin	8.3
Inverlat	6.8
Operadora de Bolsa	5.0
Inbursa	4.9
Acciones y valores	4.3

Fuente: *Expansión*, núm. 493, 22 de junio de 1988.

* billones de pesos.

estatales) ha hecho dudar de que esta tarea formara parte de la nueva estrategia del gobierno.²³

Es evidente que hubo retraso y clara influencia, más aún, condicionalidad de la negociación de la deuda para que el proceso se pusiera en marcha, pero también es comprensible que, al margen del momento preciso, la desincorporación fuera parte del programa de corto plazo y del cambio estructural: ninguna restructuración sería de las finanzas públicas podría dejar intocado ese sector.

También en contra del proceso se ha argumentado el valor real de las empresas. De acuerdo con los estudios más recientes, la desincorporación en todas sus versiones ha significado apenas 2.9% del PIB que aporta todo el sector público.²⁴ En consecuencia, más que beneficio para el sector privado, la desincorporación parece ser un ejercicio elemental de racionalización de las finanzas.

También se pone en duda el número de empresas. Según informes oficiales, hasta 1982 existían 1 155 entidades, de las cuales 815 eran empresas, 233 fideicomisos y 107 de otro tipo.²⁵ Sin embargo, con frecuencia se afirma que el dato es falso, ya sea porque el sector público no conoce sus propias cifras,²⁶ o bien porque deliberadamente se exageró para cumplir con un requisito internacional sobre la deuda.

Todos los argumentos y, sobre todo el último, tienen el objetivo de

²³ A ese propósito véase Rosario Green, *La deuda externa*. . . , capítulos II y IV.

²⁴ José Gasca Zamora, "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", *Comercio Exterior*, núm. 2, 1989, p. 152.

²⁵ Informe especial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal presentado a la Cámara de Diputados, noviembre de 1986.

²⁶ Véase Óscar H. Vera, "La privatización en México: causas y alcances", en *Privatización*, Centro de Estudios en Economía y Educación A. C., México, 1988.

disminuir el efecto de la desincorporación que, al juzgar precisamente por las cifras, no deja de ser significativo: de las 1 155 entidades, la administración de De la Madrid se deshizo de 758, de las cuales 237 se vendieron en su mayor parte al sector privado nacional (148 vendidas y 89 en proceso), todas ellas empresas y no fideicomisos o agencias administrativas descentralizadas.²⁷ Resulta que el número no es tan pequeño como se ha insistido, muy al margen de su importancia económica.

Sea como fuere, lo cierto es que hasta ahora nadie ha probado la falsedad de las cifras y, por el contrario, existe una prueba de su existencia que no puede fácilmente ponerse en duda: sus compradores. Gasca Zamora presenta la lista de las 148 empresas cuya venta había concluido en noviembre de 1988, y proporciona el nombre de 98 compradores.²⁸ Podrá mentirse en el número de empresas (bajo el supuesto, además, de que se puede engañar fácilmente al FMI), pero no pueden inventarse compradores.

Y en este último punto radica la importancia del ajuste con el sector paraestatal. Que en su conjunto, las empresas vendidas no representen más de 2.9% del PIB del sector público, no significa la inexistencia de empresas líderes en sus campos y, por tanto, sumamente atractivas para el sector privado. De otra manera no se explicaría el marcado interés de grandes consorcios nacionales que en muchas ocasiones compitieron ferozmente por adquirir alguna compañía, como sucedió con Aeroméxico, Mexicana de Cobre y otras más.

Grupos tan fuertes como Vitro, Peñoles, Anáhuac, Inverlat, Dicum, Sabre, Alfa, Frisco y Televisa, pueden encontrarse entre los compradores. Lo importante es que en su seno reúnen a destacados hombres de empresa para quienes la adquisición significó mucho más que un negocio: fue la comprobación no sólo de que el Estado se retiraba de algunos campos productivos sino, fundamentalmente, de que ellos ocupaban ese lugar. La restauración del equilibrio roto en 1982 tuvo en estos compradores su verificación práctica.

Antes de analizar las respuestas del sector privado a estas medidas, conviene hacer algunas precisiones acerca de su verdadero significado. Sería temerario suponer que tanto las soluciones aplicadas a la banca como, en particular, la venta de paraestatales constituyeron el basamento de la reconciliación. Aceptarlo sería creer que el empresariado está dispuesto a postergar su inserción duradera en el desarrollo económico por un intercambio inmediato de bienes.

²⁷ J. Gasca Zamora, *op. cit.*, cuadro 1, p. 152.

²⁸ *Ibid.*, pp. 165-169.

La principal oferta no fue este conjunto de medidas sino el cambio estructural, pero aquéllas cobran más relevancia debido a que el de la banca fue un problema político sin cuya solución ningún acuerdo hubiera sido posible con el sector privado, y por el predominio que tuvieron los programas de corto plazo ante la persistencia de la crisis y el peso creciente de la deuda externa.

Ninguna de las medidas analizadas fue un recurso circunstancial desligado de la estrategia de desarrollo, más aún, si es discutible su importancia económica, es innegable la que tuvo en términos políticos y acaso en esto se halle la verdadera trascendencia del proceso.

LA RESPUESTA EMPRESARIAL

El sector privado no presentó una sola conducta ante el gobierno de Miguel de la Madrid; por el contrario, si atendemos a los indicadores económicos, no hay duda de que esta administración logró su apoyo e incluso su participación. Pero si observamos la actividad política de algunos empresarios que disputaron varios puestos de elección popular, incluso la presidencia de la república, parecería que la separación iniciada desde los años setenta nunca se consiguió.

Con mucha frecuencia se sobrestima la importancia de la actividad política porque se acepta tácitamente que en ella toman parte todos los hombres de empresa. Por esto parece contradictorio que mientras algunos destacados miembros del sector apoyan al gobierno, otros lo desafían, incluso en el terreno electoral. La verdad es que esa práctica tiene motivaciones específicas e involucra a segmentos determinados del empresariado. En ese sentido, la trascendencia de la participación no radica tanto en un replanteamiento esencial de las funciones de la iniciativa privada —toda vez que su comportamiento económico demuestra su acuerdo— sino en la capacidad de convocatoria social que pueda tener desde el ámbito electoral, así como en las repercusiones dentro del propio sector privado entre aquellos que todavía consideran útil negociar con el gobierno y quienes suponen que la única solución está en la conquista del poder.

Como lo ha señalado Juan Sánchez Navarro, si por participación política se entiende la actividad privada en la elección de autoridades mediante el voto, ésta no puede definirse igual para todos los empresarios; pero si se sustituye este contenido por “el intento de influir en las decisiones de política económica”, es evidente que si no todos, por lo menos los más fuertes participan en política. Y esto es resultado de lo que se considera verdaderamente decisivo:

. . . me parece de menor importancia la participación de los empresarios en el proceso electoral. Lo que importa es algo más de fondo: si los empresarios estamos de acuerdo o no, con el modelo de desarrollo económico de México. . . ¿Estamos de acuerdo con lo que está pasando? ¿Estamos conformes con la política económica de las autoridades que en este momento rigen el destino del país? ¿Creemos en la necesidad de un cambio en el modelo empresarial y económico, o no creemos? Éste es el problema de fondo.²⁹

Es natural que esto tenga más relevancia porque, en esencia, entraña una clara definición de las funciones del sector privado y, por ende, de los límites de la intervención estatal, y porque de su aceptación y observancia depende la certidumbre que el empresariado tenga para garantizar su actividad y su futuro. Como señalé antes, éste no es un asunto puramente subjetivo: es la seguridad de que su actividad económica no será perjudicada por sorpresas gubernamentales:

Por claridad en las reglas del juego nos referimos a estabilidad en las expectativas. Saber que la política económica será congruente y consistente y que no tendrá cambios drásticos, injustificados o precipitados, como ocurre con frecuencia.³⁰

En este sentido, no hay duda de que el gobierno de De la Madrid proporcionó tales garantías. Hayan sido de corto o largo plazo, todas las medidas tuvieron el propósito de modificar prácticas de las autoridades y fallas estructurales que, por lo menos durante su gobierno, ayudaron a estabilizar la economía y a iniciar cambios profundos. Además, en lo inmediato, las soluciones ofrecidas para la banca y las paraestatales fueron la mejor muestra de concordia por parte del gobierno en un aspecto medular: el restablecimiento del equilibrio.³¹

La mejor prueba de que el gobierno consiguió la aceptación empresarial se encuentra en los datos económicos. El cuadro 4 nos permite observar que aun cuando la inversión tuvo un comportamiento errático, la participación privada se mantuvo en 63% del total, y que este incremento comenzó desde el inicio del nuevo gobierno. Un indicador

²⁹ "Los empresarios y la crisis", *Nexos*, núm. 103, julio de 1986.

³⁰ Antonio Madero Bracho, *ibid.*

³¹ "La confianza, expresó Madero Bracho en el mismo artículo, es algo muy fácil de perder y muy difícil de ganar, pero más que ganar de nuevo la confianza empresarial, este gobierno ha buscado la restauración del equilibrio y a partir de ahí ha logrado la credibilidad de un sector importante del empresariado mexicano", *ibid.*

más preciso puede verse en su ritmo de crecimiento anual, siempre superior al que registró el sector público y que en 1985, cuando por primera vez cayeron los precios del petróleo, alcanzó una tasa superior a todo el promedio sexenal no sólo de De la Madrid sino de los dos gobiernos anteriores.

Por supuesto, para el sector privado hubo beneficios directos que lo decidieron a invertir. El cuadro 5 resume las expectativas de los hombres de empresa sobre algunos indicadores básicos, todos ellos que derivan del comportamiento anual de las compañías. Como puede verse, en todos los años las expectativas son notoriamente alentadoras, en particular en el rubro de las utilidades. Vale la pena destacar que ninguno de los indicadores es negativo, aun cuando en algunos años resulta menor al resto, lo que comprueba que el sector privado, al margen de si el proyecto económico global se aplicó, obtuvo año con año buenos resultados.

Por otra parte, incluso en aquellas empresas que podrían verse directamente perjudicadas por la principal medida económica que elaboró el gobierno en su campo —la apertura comercial— los resultados fueron distintos de lo que se temía, y no porque la administración pospusiera su aplicación, como lo demuestran la entrada al GATT y la sensible reducción de permisos previos a la importación.³²

En 1987, de las 317 empresas exportadoras más importantes, 216 (68%) fueron privadas nacionales, y de ellas, 195 eran industrias manufactureras. En conjunto, exportaron productos por un valor de 4.9 billones de pesos. De los 30 grupos que más exportaron, 23 (76%) también fueron de propiedad privada nacional y todos ellos ubicados dentro de los primeros 50 consorcios más importantes de México.³³ Es obvio que para estos grupos y empresas la apertura no representa un peligro serio en la medida en que pueden competir con cierta facilidad en el extranjero.

No se necesita abundar demasiado para comprender que por el lado de las importaciones también hubo beneficios. Las industrias que requieren insumos ahora pueden importarlos con más facilidad, aun cuando ello signifique liquidar a viejos proveedores nacionales, y para el comercio, en especial para las grandes tiendas departamentales, resulta un floreciente negocio gracias al flujo de bienes de consumo dura-

³² En 1985 42.4% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones estaba exento de estos permisos; en 1988 aumentó a 97.2%, que equivale a 76% de las importaciones totales. *Expansión*, núm. 501, 12 de octubre de 1988.

³³ *Expansión*, núms. 498 y 501, 31 de agosto y 12 de octubre de 1988.

CUADRO 4
Formación bruta de capital fijo, 1971-1987.
Participación sectorial y tasas de crecimiento promedio anual
(porcentajes)

	1971- 1976	%	1977- 1982*	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
Total	100.0	7.1	100.0	3.2	100.0	-28.2	100.0	6.3	100.0	8.2	100.0	-12.1	100.0	-0.8
Pública	35.7	12.2	42.9	5.5	39.5	-36.0	38.5	3.9	35.5	-0.6	35.0	-13.0	35.0	-0.7
Privada	64.3	5.7	57.1	3.5	60.5	-22.1	61.5	7.9	64.5	13.5	65.0	-11.4	65.0	-0.8

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1988.

* Los promedios están muy influidos por los años de 1977 y 1982 en los cuales hubo caídas pronunciadas. Si eliminamos ambos años las tasas de crecimiento anuales serían de 13.9% para el sector privado, y de 20.4% para el público.

CUADRO 5

Expectativas de los empresarios sobre indicadores seleccionados
(incrementos porcentuales)

Concepto	1985	1986	1987	1988
Ventas	32.3	19.0	38.2	21.2
Utilidades	46.5	16.0	41.5	15.7
Exportaciones	14.8	33.0	45.0	57.2
Importaciones	20.1	2.0	24.7	47.2

Fuente: Indicador Empresarial, *Expansión*, núms. 420 (24 de julio de 1985), 445 (23 de junio de 1986), 470 (22 de julio de 1987), y 495 (20 de julio de 1988).

dero y no pocos productos suntuarios que incrementan sustancialmente sus ganancias.

Este comportamiento económico ante las disposiciones gubernamentales es resultado de algo que no siempre se tiene en cuenta al analizar el sector privado: su extrema heterogeneidad, que afecta no sólo al sector en su conjunto, sino a cada actividad particular. Tanto la industria, el sector más dinámico de la economía, como el comercio y los servicios, están profundamente fragmentados, como es evidente, por el giro específico a que se dedican, pero también por el tamaño e incluso por su ubicación geográfica.

Es sabido que en las tres ramas de actividad proliferan establecimientos pequeños (incluidos los micro), pero que en realidad dominan los grandes consorcios,³⁴ lo que les permite negociar y obtener mejores términos en las medidas gubernamentales. En pocas palabras, la capacidad de cada unidad productiva o comercial hace que una misma disposición se reciba de muy distinta manera y que aquellos que en la práctica se constituyen en líderes de cada sector sean, en última instancia, quienes aceptan o rechazan las decisiones del gobierno. Esto fue evidente con el Pacto de Solidaridad Económica y sus sucesivas prórrogas: los límites de aumento de los precios, por ejemplo, no fueron establecidos mediante un recurso de autoridad, sino acordados con las empresas líderes. Naturalmente, hubo protestas de quienes resultaron perjudicados o que, por lo menos, hubieran deseado más beneficios.

Esta capacidad para sortear los temporales afecta las funciones de los organismos patronales. Los grandes consorcios, en primer lugar, no necesitan de las organizaciones para establecer acuerdos con las autoridades; en segundo, tienen ventajas ante la dispersión organizativa

³⁴ Manuel Martínez del Campo, *Industrialización en México*, El Colegio de México, 1985; Eugenio Rovzar, "El sector servicios: comportamiento y articulación económica, 1970-1982", y Jacqueline Weinstein, "Principales tendencias de la actividad comercial", ambos en *Economía Mexicana*, núm. 5, 1983.

(cámaras de ramas industriales o regionales en el comercio) que constituye la base de las confederaciones.

Es evidente que buena parte de los agremiados no tiene confianza en los organismos ni en los dirigentes, porque su capacidad para influir en su elección es reducida. Por supuesto, esto no es nuevo para el empresariado, como lo revela la fundación de algunos organismos de afiliación voluntaria, entre los cuales se encuentra la Coparmex, institución destacada en el medio, pero también entidades sectoriales paralelas, como las Asociaciones de Industriales del Estado de México y de Vallejo, que agrupan empresarios de esas regiones sin distinción de los giros específicos.

Lo que llama la atención es que en el sexenio de De la Madrid este problema de representatividad tuvo dos expresiones distintas: los intentos, algunos exitosos, de separación de los organismos nacionales y la crítica a la autoridad, el cuestionamiento de la legitimidad de los dirigentes, como resultado del apoyo que la mayoría brindó a las decisiones gubernamentales. Así, entre 1982 y 1986 se fundaron el Consejo Coordinador de Asociaciones de Industriales, la Asociación Nacional de Micro, Pequeña y Mediana Industria y la Asociación Nacional de Industria de la Transformación, que en conjunto agrupan, según sus propias cuentas, a más de ocho mil industriales.³⁵

Ejemplo claro de pérdida de legitimidad es la reciente sucesión en la Concamin (marzo de 1989). Ante el candidato al fin triunfador, Luis Cárcoba, se presentó Enrique Arroyo Sanmartín con el apoyo de pequeños y medianos industriales. Los principales argumentos en contra de Cárcoba fueron el apoyo que le dio el presidente saliente, Vicente H. Bortoni, acusado durante toda su gestión de apoyar al gobierno contra la opinión de sus agremiados y ser funcionario de una empresa con participación minoritaria del Estado.

Otro caso tuvo más resonancia porque afectó al principal organismo privado, el Consejo Coordinador Empresarial y a su dirigente, antes prestigiado hombre de negocios, Agustín F. Legorreta. Las críticas en su contra comenzaron desde que firmó el PSE en diciembre de 1987 y aceptó más tarde su prolongación por todo 1988. Las acusaciones siempre cuestionaron la autoridad de Legorreta para tomar acuerdos en nombre de todo el sector privado, pues para la mayoría ninguno de los líderes que participaban en el CCE consultó a sus agremiados. El punto más alto se alcanzó en los primeros días de 1989, cuando la Canaco y la Caintra de Nuevo León, así como la Asociación de Industriales de Vallejo criticaron públicamente a Legorreta por firmar la última

³⁵ *Expansión*, núm. 509.

prórroga del PSE que, a su juicio, establecía aumentos que sólo las grandes compañías podían resistir.³⁶

En apariencia, tales censuras parecen estar dirigidas al gobierno y al programa de ajuste como tal, no a los dirigentes o a los organismos privados. Una encuesta hecha entre noviembre y diciembre de 1988, es decir, al año de estar vigente el acuerdo, demuestra lo contrario: de 289 altos dirigentes de empresa, 78% opinó que la política de concertación debía continuar como recurso efectivo para controlar la crisis, y 97% aconsejó abandonar gradualmente el PSE.³⁷

El mecanismo empleado, y aun el programa mismo, no son el objeto de la crítica; el problema está en quiénes y cómo decidieron apoyarlos. Visto de esta manera significa que la vía tradicional de contacto con el gobierno ya no es satisfactoria para todos.

Lo que está en el fondo es la revaloración de un elemento que antes no estaba considerado por el empresariado en su vínculo con el Estado: la actividad política. Hasta la década de los años setenta, el crecimiento económico y la previsible conducta gubernamental no hicieron necesario que el sector privado intentara otros medios para relacionarse y negociar con las autoridades. Fue a raíz del conflicto cuando la política adquirió un valor inesperado para un segmento empresarial.

En principio, la actividad política no es tan novedosa como parece, ni siquiera en su aspecto partidario electoral: vínculos entre el PAN y algunos empresarios pueden fecharse desde la fundación de ese partido; más aún, algunos de sus dirigentes han sido empresarios y también tuvieron antes puestos de elección.³⁸ Lo importante ahora es que aumentó el número de empresarios que ha decidido participar en labores partidarias, lo mismo que la presencia de ex dirigentes de organismos patronales locales y, sobre todo, nacionales. El cambio, para decirlo de otra manera, consiste en que algunos importantes hombres de empresa han intentado convencer, con su presencia y prestigio, a todo el sector de luchar por conseguir el poder político.

Es cierto que en términos ideológicos el empresariado ya había elaborado la tesis de que gracias a su importancia económica y social, era contrapeso natural del gobierno y que, por ende, debían establecerse medios formales que le permitieran legítimamente participar en la toma de decisiones públicas.³⁹ Pero nunca en aquella época apareció

³⁶ *Excelsior*, 10 de enero y *El Universal*, 20 de enero de 1989.

³⁷ Indicador Económico, *Expansión*, núm. 509.

³⁸ Ricardo Tirado, "Los empresarios y la derecha", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1985.

³⁹ Véase, entre otros, Coparmex, XXVII Convención Nacional de Centros Patronales, "El empresario y sus organizaciones", mayo de 1964 (mimeo).

la convocatoria a intervenir en la política para disputar el poder.

Como consecuencia del echeverrismo se desarrolló la idea de que por su falta de intervención política, el sector privado era responsable de la llegada y las acciones del presidente. Por lo tanto, aquélla debía ser un recurso para impedir que el gobierno actuara sin medida y en su contra. La participación debía tener dos vertientes: *a)* revisar las tareas de los organismos empresariales, las cuales, además de servir como defensoras sectoriales, debían ser un medio para adiestrar en política a sus líderes; *b)* en los partidos afines a la libre empresa.⁴⁰

Es preciso no perder de vista que, bajo este principio, la tradicional vía de negociación privada, la que se realizaba mediante las organizaciones, resulta poco confiable porque el propósito es apartar a los gobernantes salidos del PRI. Para esta versión no hay punto de concordia: el objetivo es conseguir el poder, no negociar con él.

Lo más significativo es que esta interpretación carece de argumentación sólida y la hace depender de unas cuantas ideas, relacionadas todas con sucesos que no tienen más de doce años de antigüedad: el sistema político mexicano está desgastado por el paso del tiempo y ha incurrido en errores graves que dañaron a los principales agentes de la producción. Esos errores —fruto de decisiones unipersonales que permite el presidencialismo excesivo— son en esencia dos: la expropiación de tierras en Sonora y la nacionalización de la banca. El sistema necesita contrapesos efectivos que controlen al jefe del ejecutivo y eso sólo puede conseguirse mediante el poder.⁴¹

El pasado inmediato tiene un gran peso en esta corriente que hemos llamado radical, lo que no es extraño porque sus exponentes pertenecen a una generación joven, muy distinta de la que originalmente estableció la relación estructural con el Estado.

Desde el decenio de 1970 la vieja generación de empresarios, amparada y protegida por el Estado, que incluso en casos particulares le debía la existencia de su empresa y que por todo el periodo de crecimiento económico dirigió las organizaciones privadas, fue lenta pero firmemente sustituida por jóvenes hombres de negocios nacidos a fines de los años 1930 y durante la década de 1940. Una simple operación aritmética indica que su ingreso a la actividad económica tuvo lugar

⁴⁰ Traté el tema en el libro ya citado *Empresarios, banca...*, cap. III-3. Ahí también pueden encontrarse las referencias a las fuentes originales.

⁴¹ Analizo este aspecto en mi artículo "La política y los empresarios después de la nacionalización bancaria", *Foro Internacional*, núm. 106, 1986; véase también Graciela Guadarrama, "Empresarios y política: Sonora y Nuevo León, 1985", *Estudios Sociológicos*, núm. 13, 1987.

cuando el crecimiento estaba en marcha sin que el Estado pareciera tener participación sustantiva.

Varios de sus miembros principales fueron dirigentes de organismos privados regionales durante el gobierno de Echeverría y, por ende, tuvieron participación directa en el conflicto de la época. Para todos ellos la actividad política fue una necesidad que pusieron en práctica durante el gobierno de López Portillo desde la dirección de los organismos privados nacionales; ellos fueron responsables directos del enfrentamiento político de 1981 y 1982.⁴²

Desde entonces los jóvenes han obstruido tanto el mando de las empresas como al de los organismos. Así lo revelan los datos de algunas encuestas recientes: de dos mil empresarios y ejecutivos (de los cuales 58% estaba en compañías con ventas anuales superiores a los 2 mil millones de pesos), 34% tenía entre 36 y 45 años, y 25% entre 31 y 35; esto significa que 60% de quienes toman las decisiones tienen muy vivos los conflictos recientes. Si a ello agregamos que la mayoría tiene estudios superiores e incluso posgrados (algunos en Estados Unidos), puede entenderse por qué se sienten más inclinados a intervenir en política: sus experiencias y socialización son radicalmente diferentes de las que tuvieron sus padres.⁴³

Bajo estas condiciones, no es casual que la etapa de más conflicto en el gobierno de Miguel de la Madrid haya tenido lugar en los primeros tres años, pues entonces la mayoría de los líderes empresariales formaba parte de esta corriente y, además, estaban próximas las elecciones para varias gubernaturas importantes (Sonora, Nuevo León, Chihuahua), es decir, tenían la posibilidad de probar sus propósitos.⁴⁴

Es evidente que la edad no es decisiva para optar por la política; lo prueban los jóvenes dirigentes de la Concamin (compuesta por el

⁴² José Luis Coindreau y Jorge A. Chapa nacieron en 1938; Emilio Goicoechea, en 1949; Fernando Canales Clariond, en 1946. Un poco mayores, Manuel J. Clouthier, en 1934, y Rogelio Sada Zambrano, en 1935. Entre 1977 y 1982 llegaron a la Coparmex, Clouthier y Coindreau; a la Concanaco, Chapa, y al CCE, Clouthier.

⁴³ "Perfil del ejecutivo en México", *Expansión*, núm. 465, 13 de mayo de 1987. Otras dos encuestas ratifican la tendencia. En la primera, que comprendió a los directores generales de 100 empresas catalogadas dentro de las 500 más importantes del país, si quitamos a 27 extranjeros, resulta que del resto, 39% tenía menos de 49 años de edad ("La cumbre ejecutiva", *Expansión*, núm. 492, 8 de junio de 1988). La segunda fue aplicada a 911 empresarios y mostró que 35% tenía entre 36 y 40 años, y 20% entre 41 y 45 ("Perfil del ejecutivo mexicano", *Alto Nivel*, núm. 6, febrero de 1989).

⁴⁴ Goicoechea llegó a la Concanaco, Basagoiti y Alfredo Sandoval a la Coparmex, y Chapa al CCE. Los que antes habían ocupado sus puestos, en ese momento participaban en las elecciones como candidatos o en las campañas.

sector tradicionalmente protegido por el Estado), y hombres de negocios nada jóvenes (como Basagoiti, nacido en 1923) en las filas radicales. Sin embargo, también es evidente que entre una y otra generación media un concepto diferente del papel que corresponde al Estado y, más que cualquier otro aspecto, de lo que cada una considera que el Estado ha hecho en ese pasado reciente.

Si esta corriente radical ha impedido una reconciliación completa del sector privado con el Estado, también ha provocado fricciones dentro del empresariado, en particular cuando sus actividades electorales pusieron en riesgo las relaciones de todo el sector. Así ocurrió en la campaña de Clariond por la gubernatura neoleonesea —en la que se intentó siempre comprometer a los hombres de negocios del estado— y en la presidencial de Clouthier. En ambos casos, el rechazo de importantes empresarios fue lo suficientemente severo para demostrar que, hasta ahora, la actividad partidaria, como señala Sánchez Navarro, no involucra a todos los particulares.

En el primer caso, fue el propio sector privado el que obligó a Rogelio Sada Zambrano a renunciar a la dirección general de Vitro y el que provocó lo que este industrial y sus seguidores llamaron el vacío político a la campaña panista.⁴⁵ En el segundo, también fueron importantes hombres de empresa quienes desautorizaron y criticaron a Clouthier, además de respaldar públicamente la candidatura de Salinas de Gortari.⁴⁶

No fue la primera ocasión en que algunos empresarios hicieron declaraciones en favor del candidato priista o participaron en su campaña; lo importante en este caso es que reveló el abierto rechazo al candidato de los panistas quienes postularon nada menos que a un hombre de negocios el cual alguna vez tuvo tanto prestigio en el medio como para dirigir dos de sus principales organizaciones y, por ende, fue líder de todo el sector privado nacional.

Se desprende de lo dicho arriba que la posibilidad de que se reconcilien el empresariado y el Estado depende en buena medida de que haya un interlocutor confiable para ambas partes. Lo grave del caso es que mientras el gobierno y una parte (quizá la más importante pero, a fin de cuentas, una parte) del empresariado insisten en mantener una representación a todas luces gastada —con la que, además, se negocia lo que ellos consideran relevante: la marcha de la economía y el papel

⁴⁵ *Excelsior* recogió las diversas y encontradas opiniones empresariales en varias entrevistas publicadas del 28 al 30 de enero de 1986.

⁴⁶ Véanse, entre otras, las declaraciones de Emilio Azcárraga, José Represas y Aníbal de Yturbide, así como la lista de miembros de la Comisión de Financiamiento del DF del PRI, *Excelsior*, 15 de enero, 14 de febrero y 18 de mayo de 1988.

de cada sector en su desarrollo—, un segmento nada despreciable del mismo empresariado cuestiona todo: las ofertas, la negociación misma y aun la legitimidad del gobierno.

Todavía no podemos saber con precisión qué peso tiene esta corriente radical, pero no hay duda de que su presencia está influyendo en una situación que rebasa las desavenencias de ambos sectores: la demanda social de mayor participación política.

Así, al riesgo de aumentar la división del sector privado —y con él, la imposibilidad del gobierno de llegar a acuerdos— se añade el de que la convocatoria electoral de los hombres de negocios panistas aumente en un momento político difícil. Tal vez —y ahí está la apuesta mayor— lo que garantizará la colaboración duradera de una porción importante del sector privado será el éxito del modelo de desarrollo que Miguel de la Madrid se esforzó por aplicar. Lo más delicado es que hasta ahora solamente ha probado ser eficaz como recurso de estabilización, no de crecimiento.