

EL ESTADO EMPRESARIO: NACIONAL FINANCIERA DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1934-1994)

MATHIEU ARÈS*

ESTADO Y DESARROLLO

DESDE LOS AÑOS TREINTA HASTA LOS OCHENTA, el Estado mexicano, gracias al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), fue uno de los principales responsables, si no es que el único, del crecimiento económico, de la creación de empleos y, en general, de la transformación del país en una sociedad industrial. Su acción no se limitaba a la simple regulación macroeconómica y al mantenimiento de la infraestructura. Estado intervencionista, tomará parte en la expansión de la capacidad industrial, ya sea de manera directa o en asociación con socios nacionales y, en menor medida, extranjeros. La banca de desarrollo Nacional Financiera (Nafin) será un actor de primer orden en esa expansión. Nafin está asociada a grandes obras nacionales, notablemente a proyectos ligados a las industrias de base (acero, minas, química), a la infraestructura (construcción de carreteras, de canales de irrigación, de la UNAM, de instalaciones olímpicas), al transporte (vías de ferrocarril, el metro de la ciudad de México), a la energía (electricidad), a la industria de la transformación (alimentaria, textil, maderera, papelería, electrodoméstica, de material de transporte) y al turismo (Cancún, Ixtapa).¹ Varios autores, al tener muy presente ese hecho, calificarán al Estado mexicano como banquero y empresarial (Benett y Sharpe, 1982) o como banquero revolucionario (Anderson, 1963).

* El autor quiere agradecer a los profesores Philippe Faucher (Universidad de Montreal) y Francisco Zapata (El Colegio de México) su apoyo durante la redacción de la tesis de doctorado en la cual se apoya parcialmente este texto. Cf. Mathieu Arès.

¹ Advirtamos desde ahora que pondremos el acento en la política de crédito de la institución y que sus otros dos mandatos (representar al Estado mexicano ante la comunidad financiera internacional y desarrollar el mercado nacional de capitales) no serán abordados a menos que hayan tenido un impacto en la distribución de fondos.

No obstante, a las teorías políticas les resulta difícil explicar los casos, como el de México, en los que son los representantes del Estado quienes orquestan la industrialización. De acuerdo con el pluralismo, el Estado es una especie de árbitro más o menos sesgado de los conflictos sociales, mientras que para el marxismo es un instrumento de la burguesía. Examinando únicamente las demandas sociales, estas teorías omiten el lado de la oferta, a saber, la del Estado. Sin embargo, en sus elaboraciones más recientes, los enfoques reconocen que bajo ciertas condiciones aquél posee cierta autonomía.² Hay tres formas de concebir el origen de esta autonomía. Siguiendo al realismo, podemos sostener que el Estado asume una función específica, a saber, la defensa del interés nacional, y que tiene el monopolio de la violencia legítima (Krasner, 1978). Pero, si el Estado puede volver sus decisiones obligatorias, difícilmente comprendemos cómo la fuerza por sí misma puede traducirse en empleo e inversión. Siguiendo al neomarxismo, podemos considerar que la autonomía del Estado es una anomalía que no se presentaría más que en tres ocasiones: a) cuando la burguesía se abstiene de ejercer su poder sobre el Estado (Marx, 1934); b) cuando estallan revoluciones proletarias (Skocpol, 1985), aunque el Estado revolucionario seguiría sometido a los intereses del capital (Hamilton, 1982); o c) cuando —es el caso de los países latinoamericanos— la burguesía no ha alcanzado una posición dominante, con lo cual el Estado podría sustituirla (O'Donnell, 1973). Sin embargo, la primera no se puede falsear, la segunda niega la idea misma de autonomía y la tercera carece de bases empíricas, mientras que “todas confunden necesidad y capacidad del Estado” (Rueschemeyer y Evans, 1985: 46). Así, según el institucionalismo, la autonomía se desprendería de la capacidad organizativa del Estado. Las instituciones generadoras de desarrollo serían aquellas que, como los bancos de desarrollo a menudo citados,³ concentran una parte apreciable de recursos técnicos y financieros nacionales y, mediante los procesos de socialización y burocratización, se vuelven áreas de poder relativamente impenetrables a las influencias externas

² Para efectos del presente escrito, se considera al Estado como autónomo cuando se cumplen dos condiciones. Por una parte, cuando posee un sistema de preferencias definido como la facultad de identificar un problema y proponer soluciones al mismo, así como de seleccionar y utilizar instrumentos acordes a la estrategia seguida. Por otra parte, cuando tiene la capacidad y los recursos para hacer prevalecer tales preferencias en una sociedad compuesta por intereses divergentes, sin importar si sus preferencias coinciden o no con las de los grupos o clases de la sociedad.

³ Los dos bancos más mencionados son el brasileño BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*), (véase Geddes, 1994; Willis, 1986) y Nafin, la institución central del presente estudio. Así, por ejemplo, según Goldsmith (1966: 21), Nafin “constituye probablemente la aportación más original de México a los diferentes tipos de instituciones que contribuyen al financiamiento del desarrollo y al crecimiento económico”.

o a la acción individual de sus miembros (Steinmo, Telen y Longstreth, 1992). De esta forma, una vez creadas, las instituciones seguirían una trayectoria relativamente estable y previsible. Si es verdad que un cierto nivel de recursos es una condición para la autonomía, el institucionalismo sobreestima la fuerza política y, por extensión, la capacidad de resistencia de las instituciones a los cambios.

Este texto propone una manera diferente de concebir la autonomía del Estado y de explicar el desarrollo. Como el pluralismo, plantea que la autonomía del Estado reside en la capacidad del personal político para organizar vastas coaliciones de apoyo. Dados los recursos políticos y económicos que eso implica, el político sería realmente el único capaz de mancomunar una pluralidad de grupos (Dahl, 1971). Sin embargo, esta nueva forma de autonomía concede una mayor importancia a las instituciones en el proceso político. Las instituciones no solamente responden a demandas particulares en la medida en que adquieren una cierta capacidad de acción, sino que relevan al político en la tarea de conservar las redes ya existentes, institucionalizando por este hecho una estructura de poder sobre la cual reina la clase política. Por otro lado, para un político una institución en particular no tiene interés más que con relación al apoyo que su acción le procura teniendo en cuenta las diversas opciones, lo cual abre la puerta a innovaciones políticas e institucionales. En su búsqueda de apoyo, el hombre de poder se enfrenta a lo que Geddes (1994) llamaba "el dilema del político": ¿debe utilizar los recursos del Estado para retribuir a una red política y así favorecer su supervivencia a corto plazo? o ¿debe destinarlos a la construcción de una burocracia "eficiente", es decir, capaz de proveer los bienes y servicios que la población reclama, de tal suerte que apoye el proceso de legitimación del Estado del cual depende su propia perennidad? Las políticas económicas y el aparato institucional que se desprenden no buscan la satisfacción de las necesidades de la población sino más bien apuntan a la institucionalización de una cierta organización del poder en la sociedad.

Empero, la capacidad del Estado para alcanzar sus objetivos sigue estando limitada por el funcionamiento del mercado. Este último funciona sobre una base descentralizada y voluntaria, y tiene como objetivo la maximización privada de la riqueza. De manera inversa, el Estado, expresión de la autoridad, interviene bajo una modalidad centralizada y autoritaria. Esta división del trabajo impone límites a la acción del Estado: por una parte, su capacidad de acción está directamente en función de los recursos que controla; por otra, sus objetivos no pueden realizarse enteramente sin la comunidad de negocios, para la cual un simple rechazo a invertir a menudo es suficiente para mostrar su desacuerdo (Lindblom, 1977). Sin embargo, mientras mayor acceso tiene el Estado a recursos distintos de los de

la comunidad de negocios nacional, ya sea por la venta de su producción o de sus activos, ya sea por las aportaciones financieras externas (endeudamiento), mayor es su autonomía frente a los intereses privados nacionales (Maxfield, 1990). A pesar de ello, el Estado y el sector privado tienen interés en institucionalizar sus relaciones. Aquí también el marco institucional estará influido por el nivel de dependencia del Estado respecto de los recursos del mercado: mientras más fuerte sea esta dependencia, las instituciones estarán más estructuradas alrededor de objetivos de mercado; lo contrario permitirá que los factores políticos dominen y abran la vía al populismo económico. Así, los mecanismos de financiamiento del Estado determinan en qué medida los objetivos políticos y las instituciones estatales estarán subordinados a los de los hombres de negocios.

LOS BANCOS DE DESARROLLO

En el ámbito de la organización y de las funciones, los bancos de desarrollo no son muy diferentes de otras instituciones financieras: son un mecanismo que, después de apropiarse de una parte del ahorro, la reparten entre los agentes económicos. Se distinguen por su carácter público y es el Estado el que, a través de leyes y reglamentos, define su campo de actividad y decide sobre la distribución sectorial de los créditos. El Estado es igualmente el principal proveedor de fondos, ya sea de manera directa por la vía de las transferencias, de manera indirecta al garantizar sus préstamos, e incluso creando un mecanismo que obligue a los agentes económicos a confiarle una parte de sus capitales. Finalmente, es el Estado el que, en general, controla el consejo de administración, ya sea solo o, en el marco de sociedades mixtas como Nafin, junto con socios privados. Los bancos de desarrollo se distinguen igualmente de los bancos comerciales por el hecho de que a menudo dejan de lado el crédito al consumo y relegan a un segundo plano la maximización de beneficios a favor del crecimiento económico y del desarrollo (Kane, 1975). Sobre este punto, el análisis funcionalista sostiene que, cuanto más importantes sean los problemas del desarrollo, los estados se verán más orillados a socializar los costos ligados a la industrialización (Gershenkron, 1962).⁴

⁴ Durante los años cincuenta y sesenta, se creía que los bancos de desarrollo podían servir de catalizadores para el desarrollo por cinco razones: a) se estimaba que estos bancos tenían la propiedad de aumentar la oferta global de capital al mismo tiempo que disminuían su costo (Ben-Shahar, 1967); b) como parte integrante del Estado, se benefician, sin excepción, de una estructura de financiamiento más débil que cualquier otro agente económico privado, y esto incluso si los destinatarios finales son agentes privados; c) su estatus de institu-

En el cumplimiento de sus mandatos, a menudo se reconoce que los bancos de desarrollo gozan de una cierta autonomía administrativa y técnica. La combinación de diversos factores (la legitimidad, el conocimiento técnico, los recursos financieros) determinaría un umbral de eficiencia técnica y, a partir de ello, el lugar que ocuparían en la estructura del Estado. No obstante, limitar la autonomía y la fuerza política de las instituciones a sus características internas nos parece reduccionista. En último análisis, le corresponde a los dirigentes políticos el juzgar, en función de las opciones, sobre la utilidad política de tal o cual institución, utilidad que a menudo está influida por la relación de esta última con el mercado, y sobre la relación del conjunto del Estado con este mismo mercado. No es por tanto fortuito que los “nichos de eficiencia”^{*} más citados sean bancos de desarrollo: no solamente han favorecido el despegue industrial, estimulando así el empleo y las posibilidades de negocios (asegurando con ello una fuerte legitimidad a los dirigentes políticos y la transformación social del país), sino que además se financian de manera principal en el mercado, limitando igualmente el recurrir a los escasos fondos públicos. Una mínima coherencia administrativa de la acción institucional constituye una condición necesaria, más no suficiente, para alcanzar la autonomía de las instituciones y para modificar sus capacidades de influencia sobre las políticas gubernamentales. Con el tiempo, los factores internos y las relaciones con el mercado evolucionan. Es la razón por la cual podemos observar “desplazamientos” con respecto a la centralidad de las instituciones y a sus capacidades de influir en la toma de decisiones. Veremos cómo Nacional Financiera pasó, así, de promotor a freno del desarrollo.

ciones públicas los volvía admisibles para los programas de préstamos de agencias multilaterales de financiamiento creadas en el transcurso de la posguerra; d) estos bancos permitirían dirigir los capitales hacia sectores con fuertes efectos de arrastre o encadenamiento, y así estimular a la vez la demanda global de capital y la formación de un mercado nacional de capitales (Hirschman, 1958), y e) se creía que podían paliar las carencias administrativas y técnicas de los agentes económicos, concentrando el *expertise* nacional en su seno (Dock Houk, 1968).

^{*} Término acuñado en Brasil durante la reforma administrativa de los años cincuenta para designar aquellas áreas o agencias del gobierno de reciente creación que buscaban profesionalizar sus burocracias, hacerlas eficientes e imponerles estándares de calidad y evaluación sensiblemente superiores a los del resto de la “burocracia tradicional”. El término se ha hecho extensivo a otros países para designar toda área de gobierno que por las características mencionadas arriba viven en una suerte de aislamiento técnico-administrativo. El término original en portugués es *bolsões de eficiência*, traducido por Barbara Geddes en su obra ya citada de 1994 como *pockets of efficiency* y como *poches d'efficience* por Arès. [N. del T.]

NACIONAL FINANCIERA: UN DOBLE COMPROMISO (1925-1940)

Las instituciones son el fruto de circunstancias históricas y de relaciones sociales. En el caso de Nacional Financiera, su creación en 1934⁵ se deriva, a la vez, del largo proceso de estabilización del sistema político posrevolucionario (1917-1940) y de la búsqueda de legitimidad por parte del nuevo régimen en el contexto del marasmo económico que prevaleció durante los años veinte y treinta; tanto el uno como la otra favorecieron una expansión del papel del Estado en la economía. Así, abandonando la ortodoxia liberal de sus predecesores, el presidente Abelardo Rodríguez (1932-1934) se mostrará listo para utilizar el gasto público y con ello estimular el crecimiento. A pesar de ello, sus posibilidades de acción serían muy limitadas: la hacienda pública simplemente estaba en bancarrota mientras que el país se veía imposibilitado de pagar su deuda externa desde la Revolución (Aggrawall, 1989).

Por este hecho, las futuras intervenciones del Estado deberán ser financiadas con recursos nacionales. Un primer jalón en este sentido fue la creación del Banco de México en 1925 y la reforma bancaria de 1931, conocida desde entonces como la Ley Calles, consecuencia de la insolvencia de los bancos privados en el contexto de la Gran Depresión.⁶ Después de una serie de consultas con la comunidad bancaria, se acordó que la solución a la crisis de liquidez pasaría por un acceso a los créditos del Banco de México. En contrapartida, la Ley Calles concedió al banco central un derecho de supervisión sobre la composición del portafolios de préstamos de los bancos y creó el sistema de encaje legal, a saber, la obligación para los bancos de suscribir de manera conjunta hasta 49% del capital social del banco central y de mantener en todo momento una liquidez de reserva (fijada en 1931 en 5% de sus depósitos a 30 días o menos).⁷ Entre fondos recolectados en razón de encajes legales y una política selectiva de crédito, no había más que un paso que rápidamente se superó.

Algunos, como Blair (1964: 206) y Aubey (1966: 39), ligan de manera directa la creación de Nafin a esta voluntad gubernamental de inyectar fondos para atenuar la crisis de liquidez de la economía mexicana. Los bancos

⁵ Es bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez (1932-1934) cuando, el 30 de junio de 1934, con más de un año de retraso respecto de lo programado, se funda la Nacional Financiera (Nafin). Empero, no fue sino hasta finales del otoño de ese mismo año cuando comenzó sus actividades. En el presente texto, todas las referencias legales sobre el banco fueron extraídas de Nafin (1994), *Legislación constitutiva y leyes orgánicas 1934-1994*, libro publicado por el banco con motivo de su sexagésimo aniversario.

⁶ Sobre el sistema financiero mexicano de los años treinta, véase Shelton (1964) y Brothers y Solís (1966).

⁷ El encaje legal fue abolido en 1981.

de desarrollo permitirían dirigir una parte del ahorro hacia actividades económicas productivas al mismo tiempo que aumentarían y diversificarían la oferta de crédito. En este punto, la creación de bancos de desarrollo, en particular Nafin, se inscribe en el periodo de transición entre el modelo económico liberal seguido durante el maximato (1924-1934) y el modelo de un Estado intervencionista como motor de la industrialización nacional. Esta creación también se inscribe en la definición del reparto de responsabilidades entre el Estado y el sector privado en el marco de una economía mixta. De esta forma, sería erróneo concluir que una voluntad gubernamental sustituye a los agentes privados como motor del crecimiento. Por el contrario, la consolidación del sistema bancario durante los años treinta constituye, en su totalidad, una de las mejores ilustraciones de la colaboración Estado-sector privado en México (Hamilton, 1982: 80).

En el caso de Nafin, a semejanza del Banco de México y siguiendo la idea de que una asociación con el sector privado es una condición para el éxito, el banco será constituido como sociedad de capital mixto. Se pensaba que un derecho de supervisión sobre el empleo de los fondos de la institución, bajo la forma de una participación en el capital social y el nombramiento de algunos de sus representantes en el consejo de administración, establecería la credibilidad del banco en el seno de los hombres de negocios, disminuiría la resistencia a sus intervenciones y facilitaría la emisión de obligaciones para asegurar su financiamiento. En consecuencia, su ley constitutiva de 1934 preveía que su capital inicial debía ser suscrito en partes iguales por el gobierno federal y por el sector privado. Dicha ley estipulaba asimismo que el consejo de administración de siete miembros debía componerse de tres miembros nombrados por el gobierno y los otros cuatro, por los inversionistas privados. Esto constituyó uno de los elementos que más contribuyeron a que Nafin, como institución pública, adoptara modos de operación más conformes con los de una banca privada en cuanto a la elección de sus inversiones y a sus objetivos de rentabilidad, o incluso que se dotara rápidamente de un personal competente para administrar sus inversiones y tranquilizar a los inversionistas. De igual forma, desde su creación, la autonomía del banco frente a las autoridades políticas estuvo garantizada por el hecho de que la credibilidad de la institución ante la comunidad de negocios se volvía una condición para asegurar su financiamiento y, con ello, para la misma acción del Estado en el sector industrial.

EN BUSCA DE UNA MISIÓN (1934-1947)

Esta credibilidad, sin embargo, deberá ser ganada por el banco. Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), Nafin permanecerá como una institución de segunda importancia, siendo la agricultura, y no la industria, la prioridad.⁸ Si la Ley de Nafin de 1934 menciona objetivos tales como la consolidación del mercado de capitales, la promoción de la inversión y de la iniciativa privada, así como la representación del gobierno federal ante sus deudores nacionales y extranjeros, su principal mandato será más bien el de liquidar los activos inmobiliarios y territoriales del Estado, y de utilizar el producto de su venta para apoyar al sector agrícola (Bertrand *et al.*, 1965: 173). Así, en relación con la posibilidad de recibir 50 millones de pesos⁹ autorizados por su ley de 1934, el banco recibió apenas un poco más de 20 millones, depositados en su mayor parte por el Estado (el sector privado no contribuyó más que con 28 000 pesos), y bajo la forma de activos territoriales poco líquidos por un valor cercano a los 18 700 000 pesos. Peor aún, al año siguiente la Ley del Crédito Agrícola de 1935 le retirará tanto su mandato agrícola como cerca de la mitad de su capital (aproximadamente diez millones de pesos correspondientes a los activos) en beneficio del Banco Nacional de Crédito Agrícola, obligando a Nafin a dedicarse exclusivamente a las funciones de agente financiero del gobierno y promotor del mercado de capitales (Villa, 1976: 4). A pesar de estas dificultades, será bajo Cárdenas cuando Nafin encontrará su destino de promotor industrial (Blair, 1964: 208). El banco se ocupará un poco de todo, pasando de la emisión de una primera serie de obligaciones de compra y venta de acciones para mantener, léase crear, un mercado secundario, a la capitalización de un banco privado; al financiamiento de un hospital; a la promoción industrial no sólo mediante préstamos sino también mediante participaciones directas en el capital, notablemente en los sectores del acero, del cemento, del papel, de la cerveza, del tabaco, del transporte, de la maquinaria o de la electricidad, y de las aportaciones financieras al capital del Banco de México y de Bancomext. Todas ellas no son obras marginales para una organización que en 1940 poseía un capital de tan sólo 18 millones de pesos y 47 empleados. Ahora estaba lista para

⁸ Según Carillo Flores (1985: 35), Cárdenas incluso habría jugado con la idea de liquidar los activos del banco.

⁹ Desde el proyecto inicial y tal como lo estipula la Ley del 31 de agosto de 1933, estaba previsto que la nueva sociedad fuera dotada de un capital inicial de cien millones de pesos. Debido a la dificultad para amasar tal cantidad de dinero, la apertura oficial de Nafin será propuesta para el verano de 1934 y su capital autorizado será recortado a la mitad.

asumir responsabilidades más grandes; la ocasión se presentaría con la sucesión presidencial de 1940 y el comienzo de las hostilidades en Europa.

Salvo el monopolio de la representación ante los acreedores extranjeros que le confiere la Ley de 1940, ésta hará oficial una situación que ya se presentaba *de facto*. Puesto que Nafin es la principal institución que opera en el mercado de capitales, se le otorgan poderes reglamentarios. Dado que trabaja en el sector industrial, se le confirma como el principal banco de desarrollo industrial del país. La Ley de 1940 tendrá por objetivo poner al banco en el corazón de la estrategia de industrialización. Las intenciones gubernamentales no podían ser más claras; el preámbulo de la Ley señala: “El gobierno federal considera que la Nacional Financiera, S.A. podrá convertirse, en el corto plazo, en uno de los instrumentos más poderosos y eficaces para promover el progreso de la economía nacional y el bienestar de la colectividad.”

Múltiples factores que se respaldan entre sí explican este cambio. De entrada, a comienzos de los años cuarenta, el Estado cuenta con una legitimidad constitucional, con una capacidad de producción visible mediante el desarrollo del sector público, así como con una capacidad para hacer ejecutar, por medio del control de los grupos sociales, sus decisiones económicas. Ante todo, lo que falta son los recursos monetarios y técnicos. De manera más concreta, en el plano político el cambio está ligado a la actitud “pro negocios” del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), consecuencia del resentimiento de los industriales con respecto a la prioridad concedida a la agricultura por Cárdenas. Un banco de desarrollo industrial permitirá conducir a una parte de los hombres de negocios a apoyar al régimen y, de esta forma, a hacer contrapeso a la gente del campo y a los sindicatos recién integrados en el seno del PRI.

En el ámbito económico, la reorientación de Nafin permite aprovechar las oportunidades ofrecidas por las hostilidades en Europa y por la entrada de Estados Unidos en la guerra. Por primera vez desde la Revolución, existe la posibilidad de apoyos externos. Por un lado, debido al conflicto, Estados Unidos, el principal acreedor, accede a dar por terminados los más importantes contenciosos bilaterales,¹⁰ permitiendo así que México salga del conflicto prácticamente sin deudas. Por otro, las exportaciones crecen de manera exponencial, provocando generosos superávits en la

¹⁰ Por ejemplo, en 1941 se salda por treinta millones de dólares el problema de las indemnizaciones de las petroleras estadounidenses nacionalizadas por Cárdenas (1938). En 1942, aceptan que México compre por cincuenta millones de dólares el conjunto de su deuda que se elevaba a más de quinientos (Aggrawal, 1989: 148). Finalmente, en 1946 reciben favorablemente los cerca de cincuenta millones de dólares ofrecidos como pago por las compañías ferroviarias nacionalizadas (Ruiz, 1992: 420).

cuenta corriente que totalizaron cerca de 153 400 000 dólares en el periodo 1940-1945, una fortuna para la época (Brothers y Solís, 1966: tabla IV-C). Estos elementos permiten a su vez restablecer la cuota de crédito de México y, sobre todo, financiar las importaciones de los equipos industriales necesarios para la fabricación local de bienes que en razón de la guerra ya no pueden ser importados. Sin embargo, en la realización de esta última estrategia, México hace frente a dos obstáculos que favorecen el desarrollo del banco. Por una parte, dado que a menudo la exportación de la mayoría de los bienes de equipo está prohibida (bienes considerados como estratégicos), se tratará de dotar al país de un representante en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, que negociará préstamos para financiar actividades industriales de sustitución que permitirán darle la vuelta a las restricciones de exportación de equipos estratégicos (Bertrand *et al.*, 1965: 184); ésta será una de las primeras tareas de Nafin (Terrones Benítez, 1946: 251). Por otra parte, la incapacidad de la economía mexicana para absorber la liquidez excedentaria debida al *boom* de las exportaciones provoca un calentamiento de la economía y, con ello, una fuerte inflación. Para esterilizar el excedente monetario, las autoridades harán pasar del 10 al 50% el encaje legal entre 1940 y 1944 (Brothers y Solís, 1966: tabla III-A). De igual forma no es muy sorprendente ver que, durante el conflicto, el encaje legal se convertirá en una herramienta clave de la política industrial que le permitirá al Estado financiar, sin mucho esfuerzo, sus diversas iniciativas.

La expansión de Nafin durante el conflicto se comprende, finalmente, por el profesionalismo y la habilidad política de su dirección. Desde 1941, crea una división de investigación industrial sobre la cual se apoyará para planificar sus intervenciones, y emitirá sus primeras obligaciones de manera tal que afirmará su competencia exclusiva frente a las veleidades del Banco de México, como la de intervenir en el mercado obligatorio (Maxfield, 1993: 242). De manera adicional, el banco mostrará destacadas capacidades técnicas; sus actividades de promoción cubrirán prácticamente todas las ramas industriales. En aquella época, la lista de empresas que son objeto de una intervención por parte del banco se parecerá cada vez más a un “¿*Quién es quién?* del mundo de los negocios en México” (Blair, 1964: 213). En resumen, durante el conflicto, Nafin se volvió un actor financiero indiscutible: su participación en el activo bancario nacional pasó de 0.8 a 7.3% entre 1940 y 1950 (cuadro 1).

Si hay un periodo en el que Nafin intentará sustituir al sector privado, es claramente durante la Segunda Guerra Mundial. Las aportaciones del exterior le permitirán emprender proyectos con o sin el acuerdo de la comunidad de negocios. Sin embargo, con el regreso de la paz, esta situación se

volverá insostenible: las exportaciones comienzan a perder aliento mientras que los capitales y la ayuda internacionales se dirigen ahora hacia Europa y Asia. Para financiar sus proyectos industriales e indirectamente asegurar su propio sostenimiento, el Estado debe contar nuevamente y de manera principal con los capitales nacionales, y con ellos, con los intereses de los hombres de negocios. En este sentido, la acentuación del papel económico del Estado provoca el resentimiento de una parte de dicha comunidad, y ni la participación privada del capital, ni las declaraciones tranquilizadoras del banco, bastarán para calmarlo (Blair, 1964: 220).

CUADRO I
Activo del sistema bancario, 1940 y 1950

Institución	1940			1950		
	Millones de pesos (a)	% del activo bancario (c)	% del PNB (c)	Millones de pesos (a)	% del activo bancario (c)	% del PNB (c)
Públicas	1423.5	62.7	18.3	9578.4	58.0	24.1
Banco de México	1075.4	47.4	13.8	5620.7	34.0	14.1
Nafin	18.2	0.8	0.2	1203.9	7.3	3.0
Otras (d)	329.9	14.5	4.2	2753.8	16.7	6.9
Privadas (e)	845.8	37.3	10.9	6942.4	42.0	17.5
Activo total	2269.3	100.0	29.2	16520.8	100.0	41.6
PNB (millones)	7.774			39736		

Notas: (c) cálculo nuestro; (d) comprende, entre otros, los demás bancos de desarrollo, los fondos dirigidos (fideicomisos) y los fondos de pensiones públicas; (e) comprende, fuera de los bancos, los otros tipos de intermediarios financieros tales como las sociedades de crédito, las uniones de crédito y los *trusts*.

Fuentes: (a) Brothers y Solís (1966: cuadros II-A y II-B); (b) Solís (1993: cuadro III-2).

La Ley de 1947 contemplará llamar al orden al banco.¹¹ Esta Ley cimentaba un acuerdo tácito entre el Estado y el sector patronal al crear una división del trabajo entre el banco y los empresarios. Nafin vería por las necesidades financieras de las empresas, favorecería la creación de empre-

¹¹ La reconversión corresponde, en el ámbito legislativo, al importante artículo 5 de la Ley: "La Nacional Financiera, en sus funciones de promoción al igual que en la asignación de créditos, deberá dedicar sus recursos a la creación o al fortalecimiento de las empresas fundamentales para la economía del país, es decir: I. Desarrollar los recursos naturales no explotados o explotados de manera insuficiente. II. Buscar la mejor técnica o el aumento sustancial de la producción de las ramas industriales importantes de la industria nacional. III. Contribuir a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea liberando al país de las importacio-

sas estratégicas y suprimiría los cuellos de botella, tales como la debilidad de la infraestructura y la producción eléctrica, mientras que en la medida de lo posible la gestión de las empresas estaría a cargo del sector privado (Bravo, 1949: 32). Una vez más, es una combinación entre intereses políticos y necesidades económicas lo que orienta a la institución. Esta última tuvo hasta cierto punto algo que decir al intentar defender el modelo de desarrollo basado en la sustitución y en la protección del mercado nacional.¹² El Estado accederá a sus demandas: desde 1947 decretará la creación de un sistema de control de importaciones y aumentará el nivel de protección tarifaria. Como consecuencia del éxito de las primeras medidas, México no se unirá al GATT. El ISI estaba lanzado: Nafin y las protecciones a la industria serán sus dos pilares. En este sentido, la Ley de 1947 cierra el largo proceso iniciado durante el maximato de creación de un modelo económico basado en la colaboración entre el Estado y el sector privado. En este modelo, Nafin representará al Estado y se convertirá en el agente financiero del gobierno federal, en el “mantenedor” del mercado de capitales y, sobre todo, en el coordinador del financiamiento a largo plazo de la industria. En sus operaciones de promoción, deberá complementar al sistema bancario privado incapaz de financiar proyectos, por lo demás socialmente deseable, cuyo retorno sobre la inversión es incierto, y deberá apoyar técnica y financieramente a la iniciativa privada.

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y EL MILAGRO MEXICANO (1947-1970)

Durante el desarrollo estabilizador (1950-1969), el PNB creció en promedio 6.8%, el ingreso nacional lo hizo en 3.4%, mientras que la inflación permaneció bajo control con un promedio de 5.7% anual. Según Ortiz Mena (1964: 12), Nafin ocupó una posición excepcional en el logro de es-

nes no esenciales o permitiendo el desarrollo de la producción de artículos exportables, o en general, desarrollando las industrias que alimentan con divisas a la economía nacional. En todos los casos, la Nacional Financiera se esforzará en obtener la cooperación privada en las promociones que emprenda y, antes de otorgar el financiamiento, se asegurará de que los promotores han proveído a las empresas del máximo de recursos financieros que razonablemente podían obtener dadas las circunstancias.”

¹² Por ejemplo, menciona en su *Reporte anual* de 1945 que: “El progreso de la economía mexicana no debía estar basado en la exportación de un número relativamente pequeño de artículos, esencialmente minerales y productos agrícolas [...] sino más bien debía descansar en un cambio de su estructura, traducido en la exportación no solamente de productos primarios sino también de ciertos productos manufacturados o de productos primarios con un cierto grado de transformación; dentro de la misma estructura, las importaciones consistirían preferentemente en bienes de equipo.”

tos resultados con lo que se convirtió en uno de los principales artífices del milagro mexicano. Durante el periodo, será el Estado, notablemente mediante el banco, el gran responsable de la formación de capital fijo al elevarse su contribución a 55.8% en promedio entre 1950 y 1970 (cuadro 2). La inversión pública se concentrará en la infraestructura, la energía y las comunicaciones. Cuando el Estado intervenía en el ámbito industrial, lo hacía en sectores objetivo, tales como el acero o la electricidad; prefería dejar que el sector privado se aprovechara de los efectos de arrastre de los grandes proyectos, del desarrollo de la industria de la transformación y de los servicios. Incluso si desde los años cincuenta el banco se volvió la segunda institución financiera del país, después del Banco de México, concentrará su acción en unas cuantas grandes empresas evitando invadir el dominio privado. Por ejemplo, en 1962, la mitad de su activo fue invertido en 17 empresas, de las cuales las cuatro más importantes comprendían 30% del total (Griffiths, 1972: 30). Algunos como Cárdenas (1996: 61) hablarán de complementariedad con respecto a la acción económica del Estado y del sector patronal. Los extranjeros se integrarán progresivamente a esta asociación de base y ocuparán un lugar cada vez más importante en el desarrollo industrial, aunque su presencia no alterará más que marginalmente la capacidad del Estado para orientar la industrialización nacional.

CUADRO 2

Participación del Estado en la formación bruta de capital fijo, 1950-1982

<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>
Desarrollo estabilizador (1950-1969)					
1950	58	1957	70	1964	55
1951	64	1958	70	1965	30
1952	64	1959	68	1966	31
1953	63	1960	65	1967	36
1954	61	1961	58	1968	36
1955	66	1962	57	1969	36
1956	72	1963	55		
Desarrollo populista (1970-1982)					
1970	35	1975	43	1980	43
1971	27	1976	41	1982	45
1972	34	1977	41	1983	44
1973	39	1978	46		
1974	37	1979	45		
Promedio en el periodo: desarrollo estabilizador (55.8 %), desarrollo populista (40 %)					

Fuente: Ramírez (1994: cuadro 1).

La mejor manera de ilustrar la importancia del banco es comparando el volumen de los fondos canalizados por la institución con el financiamiento industrial otorgado por el sistema bancario. Entre 1950 y 1969, Nafin proveerá en promedio 40.8% del total del financiamiento bancario para la industria. Toda proporción guardada, es bajo Ruiz Cortines (1952-1958) cuando su impacto en la industria fue mayor: en promedio, garantizará 46.5% del financiamiento bancario, registrando puntos récord en 1955 (50%), en 1956 (48.9%) y en menor medida en 1958 (47.2%) (cuadro 3). El balance del banco resulta aún más sorprendente cuando tomamos en cuenta, por ejemplo, el hecho de que en 1955, año cumbre, los bancos de desarrollo no contaban más que con 27% del activo bancario (Maxfield, 1993: tabla 8.1).

CUADRO 3

Financiamiento industrial de Nafin en relación con la totalidad del financiamiento industrial bancario, 1942-1974

Año	(%)	Año	(%)	Año	(%)
1942	4.8	1953	40.9	1964	40.3
1943	12.3	1954	45.1	1965	38.0
1944	15.0	1955	50.0	1966	38.4
1945	24.0	1956	48.9	1967	35.7
1946	23.9	1957	46.6	1968	35.6
1947	26.7	1958	47.2	1969	32.1
1948	28.3	1959	43.5	1970	29.7
1949	33.1	1960	45.9	1971	31.7
1950	33.2	1961	44.7	1972	31.3
1951	30.9	1962	41.2	1973	31.1
1952	36.4	1963	40.7	1974	36.4

Fuente: Villa (1976: cuadro 4).

Cuatro grandes factores explican el desarrollo de la institución. En primer lugar, desde sus inicios, los directores generales del banco cuadran con el perfil del burócrata-político: poseen una sólida formación en economía o en derecho, a menudo adquirida en una universidad estadounidense, y en el momento de su nominación habitualmente ocupan un puesto en el seno de las instituciones económicas. No sabemos muy bien por qué la institución se hizo tan rápidamente de personal de alta calidad. La personalidad de sus primeros dirigentes, la complejidad del tema bancario y la voluntad de las autoridades políticas de los años treinta de aportar credibili-

dad a sus acciones constituyen sin duda las principales causas. Para atraer a los grandes talentos, Nafin ofrecía una remuneración más elevada que la mayoría de las secretarías y un sistema de promoción basado ante todo en el mérito (Anderson, 1963: 159). La enorme estabilidad de los niveles más altos de la dirección favorecerá por lo demás una fuerte identificación del personal con los objetivos institucionales.¹³ Ésa es la razón por la cual desde aquella época la institución se caracterizará por un fuerte espíritu de cuerpo cuya misión será, ni más ni menos, que el despegue industrial del país.

El segundo factor es que las dificultades financieras de la banca son cosa del pasado.¹⁴ Fuera del encaje legal, que siempre le dará más fondos, el capital social del banco crecerá casi de manera exponencial, pasando de 12.5 millones de pesos en 1941 a 1 300 millones en 1969, empujado tanto por una buena rentabilidad¹⁵ como por la inversión de los accionistas (el Estado) de los dividendos pagados en el curso de asambleas extraordinarias. Esto permitía al banco seguir prestando y limitar así la inyección de “nuevos fondos públicos” al mismo tiempo que reequilibraba la relación utilidades/endeudamiento. De esta forma, desde 1941, el banco puede emitir obligaciones tanto en pesos como en dólares. Primero, obligaciones de una extrema liquidez como los certificados de participación; luego, haciéndose eco de la aceptación del mercado, títulos cada vez menos líquidos tales como los certificados de propiedad industrial en 1956, los títulos financieros Constructora de Carros en 1960 e incluso los bonos financieros en 1967. Con ventas que totalizaban en 1975 cerca de 160 mil millones de pesos, la emisión de títulos en el mercado nacional se convertirá en uno de los principales vehículos de financiamiento de la institución (Villa, 1976: tabla 20). Finalmente, ésta podrá contar cada vez más con apoyos externos: de entrada sobre una base bilateral,¹⁶ y después, de manera aún

¹³ De 1952 a 1970, José Hernández Delgado ocupará el puesto de director general. De 1952 a 1958, le rinde cuentas a Antonio Carrillo Flores, su predecesor inmediato (1945-1952), mientras que de 1958 a 1970 lo hizo ante Antonio Ortiz Mena, padre del desarrollo estabilizador.

¹⁴ Véase Villa (1976). Para apreciar a cabalidad la importancia de los recursos financieros de la institución, basta recordar que no es sino hasta 1963 cuando los activos combinados de las otras instituciones financieras del país (salvo el Banco de México) superarán a los de Nafin (Maxfield, 1990: 66).

¹⁵ Entre 1934 y 1964, la rentabilidad del banco se establecerá, en promedio, alrededor de 12%, y después alrededor de 13% hasta 1975 (Villa, 1976).

¹⁶ Desde 1941, el Eximbank de América le había concedido líneas de crédito para financiar tres de sus proyectos: la construcción de caminos (1941), la creación del complejo siderúrgico Altos Hornos (1941) y la construcción de la refinería Altos Octavo de Azcapotzalco (1944) (Carrillo Flores, 1985: 39). Otros más se suceden rápidamente. Para febrero de 1964, líneas de crédito similares existían con una docena de países (Ortiz Mena, 1964: 12).

más importante, sobre una base multilateral, notablemente desde 1949 vía el Banco Mundial, y en menor medida desde 1961, vía el Banco Interamericano de Desarrollo. Si seguimos la contribución promedio de cada una de las fuentes, encontramos que para aquella época aparecen en primer lugar los ingresos de operación (38.3%), los préstamos adquiridos en el extranjero (28.8%) y los títulos nacionales (23%); todos ellos aseguran el grueso de su financiamiento (cuadro 4). Muy dependiente del mercado nacional, con cerca de 70% del total, Nafin podrá esgrimir ante las autoridades el hecho de que intervenciones políticas demasiado fuertes amenazarían su salud financiera.¹⁷

CUADRO 4
Nafin: estructura de financiamiento, 1952-1962 (millones de pesos)

<i>Fuentes</i>	1952		1955		1960		1962	
	<i>Peso</i>	(%)	<i>Peso</i>	(%)	<i>Peso</i>	(%)	<i>Peso</i>	(%)
Capital y reservas	206	4.4	274	4.3	762	5.6	865	3.9
Títulos	1400	29.5	1588	25.1	2673	19.7	4206	19.0
Extranjeras	1097	23.1	1446	22.9	4789	35.3	7460	33.7
Ingresos	1576	33.2	2580	40.8	5133	37.8	9120	41.2
Otras	464	9.8	435	6.9	210	1.5	481	2.2
Total	4742	100.0	6323	100.0	13568	100.0	22132	100.0

Fuente: Aubey (1966: cuadro 5).

En tercer lugar, su acción será dirigida y complementaria de la de la comunidad de negocios, limitando así los conflictos. De hecho, su prioridad será la de consagrarse a lo que se conoce como la primera fase de sustitución o sustitución simple, a saber, el desarrollo de industrias de base y de la infraestructura. Así, desarrollará proyectos de larga maduración en dichas industrias (54.1% en promedio). También deberá dedicarse a suprimir los cuellos de botella en diferentes niveles de la infraestructura (18.1% en promedio) y a la sustitución de bienes de consumo corriente (17.5% en promedio) (cuadro 5). Si combinamos los sectores en los que el banco fue el ejecutor principal de las obras (infraestructura e industria de base), vemos que en promedio fue un poco más de 70% de los fondos de la institución los que se dedicaron a sectores "abandonados" por la empresa

¹⁷ Un mayor acceso al financiamiento internacional no modifica más que marginalmente esta constatación dado que los préstamos de las agencias multilaterales, que constituyen en ese entonces el grueso de las aportaciones del exterior, están condicionados a una cierta rentabilidad.

privada.¹⁸ Encima de todo, si Nafin intervenía en el de la transformación, potencialmente entraba en competencia con el sector privado; cuando ello ocurría, y en la medida de lo posible, lo hacía en asociación con empresarios nacionales y extranjeros. Para 1961, son unas 533 empresas privadas las que se habían beneficiado del banco, ya fuera mediante préstamos, ya fuera mediante aportaciones de capital, o mediante ambos.¹⁹

CUADRO 5
Nafin: uso de los fondos por grandes sectores, 1950-1970

<i>Año</i> <i>Sector</i>	1950 (%)	1960 (%)	1965 (%)	1970 (%)	<i>Promedio en</i> <i>el periodo (%)</i>
Infraestructura	14.9	9.6	17.3	30.6	18.1
Industrias	65.3	81.5	73.9	65.6	71.6
Básica	48.1	63.4	56.9	47.8	54.1
De transformación	17.2	18.1	17.0	17.8	17.5
Otros	19.8	8.9	8.8	3.8	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villa (1976: cuadro 3).

Finalmente, como cuarto factor, tenemos que, con un impacto tal en el desarrollo del país, el peso político del banco no podía más que aumentar. Durante el desarrollo estabilizador, la pericia técnica de la institución se expresará en cada vez más sectores, haciendo de ella una institución de coordinación de la política industrial mexicana. Por encarnar la política industrial del país, Nafin deberá planificar sus acciones en coordinación con

¹⁸ La acción más bien selectiva del banco puede explicarse en última instancia por razones de inercia institucional: una vez que posee cierto *expertise* en un ámbito, la institución preferirá continuar en el mismo dominio en lugar de aventurarse por nuevos caminos. El fenómeno está bien documentado en el caso de la planificación del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas/Las Truchas (Sicartsa) a finales de los años cincuenta y durante los sesenta en un momento en que Nafin es la principal institución, si no es que la única, en defender el nuevo complejo siderúrgico (Godau Schucking, 1982).

¹⁹ Aun cuando tiene lugar tiempo después, durante el desarrollo populista (1970-1982), el caso de la "mexicanización" de John Deere, productor de maquinaria, a manos de Nafin, es instructivo y da testimonio de la voluntad de la institución de no entrometerse en la gestión directa (en la medida de lo posible). En el marco del programa de mexicanización, los propietarios extranjeros de John Deere se vieron obligados a ceder 51% de las acciones de la compañía a empresarios mexicanos. Después de haber buscado en vano durante muchos años a estos últimos, Nafin terminó por comprar las acciones de la empresa (Bennett y Sharpe, 1982: 188).

las instituciones económicas centrales como la SHCP, la SPP, el Banco de México, SEPANAL y, en menor medida, con otras entidades sectoriales como los bancos de desarrollo, SECOFI y SEMIP; por ser uno de los más importantes operadores en los mercados de capitales, entablará relaciones con la Comisión Nacional de Valores (CNV); por ser uno de los principales proveedores de fondos de las sociedades de Estado, sus dirigentes ocuparán un asiento en la mayoría de los consejos de administración de éstas; debido a que sus acciones inciden en la rentabilidad de las empresas particulares, establecerá relaciones estrechas con el sector privado; por representar al gobierno en los mercados financieros internacionales, tanto privados como institucionales, establecerá en ellos sólidas relaciones de negocios. La lista podría continuar.

El éxito de Nafin en esta época se explica, así, por la conjunción de factores que favorecen una fuerte autonomía institucional (el medio, la legitimidad, los recursos financieros y la experiencia técnica) y, mediante ésta, su expansión. El banco se sitúa en lo alto de la estructura política mexicana, casi en igualdad con el Banco de México y directamente debajo de la Secretaría de Hacienda, con la cual establece vínculos privilegiados y comparte el objetivo de secundar, más no de reemplazar, al sector privado en el proceso de industrialización. No obstante, durante los últimos años del desarrollo estabilizador el banco sufrirá una pérdida relativa de su influencia económica y, más allá, política: de un pico de 50% registrado en 1955, Nafin no proveerá en adelante más que cerca de un tercio del financiamiento industrial bancario (cuadro 3). El desarrollo populista (1970-1982) no hará más que acentuar este declive.

¿DESARROLLO O POPULISMO? (1970-1982)

El fin del desarrollo estabilizador tiene causas económicas; mientras la primera fase del ISI llegaba a su término, sus límites eran cada vez más palpables.²⁰ Sin embargo, serán ante todo razones políticas las que precipitarán su reemplazo. En particular, la masacre de Tlatelolco: además de confirmar las dudas sobre el carácter autoritario del régimen, revelará que ni la retórica revolucionaria ni el clientelismo permiten absorber políticamente

²⁰ En este sentido, desde mediados de los años sesenta se reconoce que el ISI engendra una distribución muy inequitativa del ingreso, una dependencia exacerbada respecto de las importaciones de bienes de capital, problemas crónicos de la balanza de pagos, una industria poco competitiva en relación con los estándares internacionales, concentración del empleo en las grandes ciudades, el declive de la agricultura, el éxodo rural, la formación de grupos clientelares y privilegiados del Estado, etc. Véase Haggard (1994), Solís (1993) y Aspra, (1977).

a las nuevas clases medias, al mismo tiempo que se observa la formación de guerrillas de extrema izquierda en Guerrero y en los barrios pobres de México. Es en este contexto de pérdida de legitimidad en el que deben entenderse las políticas expansionistas de las administraciones de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982). Para éstas, dichas políticas serán el último recurso para volver a ganarse el favor popular (Basdresch y Levy, 1991). Si el populismo económico pone entonces en tela de juicio el equilibrio político, tanto en el interior del Estado²¹ como con el sector privado,²² las aportaciones del exterior, garantizadas por el potencial petrolero, autorizarán a esas administraciones a desdeñar las repriminaciones de unos y de otros.

Frente a la orientación populista de la política económica, Nafin asumirá una actitud ambivalente. Por un lado, el esfuerzo de industrialización y el programa de mexicanización ofrecían nuevas oportunidades, notablemente en lo que se refiere a la sustitución de bienes intermedios y a la consolidación del sector paraestatal. Por otro, la toma de las riendas del Estado por parte de la corriente populista hacía despuntar horizontes mucho menos promisorios. Contrariamente a sus predecesores, y dado que el argumento financiero ya no se sostenía, los mencionados presidentes no dudarán en utilizar los fondos con fines partidistas. La centralidad de la institución será tan cuestionada que la elección del presidente Echeverría traerá consigo la salida de su más fiel aliado en el gabinete, Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda (1958-1970), y con ella, la de José Hernández Delgado (1952-1970), de la dirección de Nafin, abriendo así un periodo de inestabilidad en la conducción del banco.²³

Es aún más importante señalar, en el plano institucional, que el equilibrio entre los sectores del crédito y del financiamiento se romperá. Este último rápidamente quedará en una posición en la que no podrá intervenir o actuar. Echeverría hará de la presidencia el único lugar en donde se elaborarán políticas económicas, en reemplazo del sistema de consultas que mantenía con la SHCP y el Banco de México sobre políticas financieras y monetarias (Maxfield, 1993: 251). La posición de Nafin se deteriorará aún más por el hecho de que los bancos internacionales reemplazarán en adelante

²¹ Véase Centeno (1994) y Hernández Rodríguez (1993).

²² Véase Puga (1993) y Basáñez (1991).

²³ Durante los 12 años que dura el periodo populista (1970-1982), Nafin verá pasar a no menos de cinco directores generales y seis secretarios de Hacienda. Los numerosos cambios en la dirección de la institución la fragilizarán por el hecho de que no favorecen ni la identificación de los dirigentes con los objetivos institucionales, ni la solidaridad del personal con ellos, exceptuando, tal vez, el caso de David Ibarra Muñoz (1976-1977), extraído de las filas de la institución.

a las agencias multilaterales de crédito. Así, desde 1975, estas últimas no proveerán más que 40% de sus recursos externos, mientras que durante el *boom* petrolero (1977-1982) su participación no dejará de disminuir para establecerse en 30.5% en 1982. Y la participación de los bancos internacionales aumentará de forma paralela, pasando de 37 a 48% entre 1975 y 1982 (cuadro 6). Además, se abolirá su monopolio de representación ante los acreedores internacionales, limitando así su influencia sobre otras instituciones sectoriales. Si en 1975 el banco sigue siendo el principal prestatario internacional del Estado mexicano, no es responsable más que de un tercio de las entradas internacionales. Esta porción disminuirá aún más para representar solamente 17.2% de la deuda a largo plazo en 1982. Ciertamente se trata de una disminución relativa pues en términos absolutos Nafin canalizará siempre más fondos: entre 1977 y 1982, sus compromisos directos (lo cual excluye los endosos) aumentarán de 5 900 a 10 900 millones de dólares (Ramírez, 1986: tablas 3.10 y 3.11). En resumen, la consigna será: más fondos, menos influencia.

CUADRO 6
Estructura de la deuda internacional de Nafin por tipo de acreedor,
1975 y 1982 (%)

<i>Tipo de acreedor</i>	1975 (a)	1982 (b)
Bancos internacionales	37	48.0
Agencias multilaterales	40	30.5
Otros (entre ellos Eximbank)	33	21.5
Total (total = 100 %)	175 000 millones de pesos	13 300 millones de dólares

Fuentes: (a) Villa (1976: 103-104); (b) según Ramírez (1986: cuadro 3.12).

La situación del sector del crédito será entonces apenas mejor que la del financiamiento. Si algunos de sus proyectos se llevarán a cabo (cuadro 7), rápidamente sabrá lo que significa "el estilo personal de gobernar" del presidente Echeverría: en muy poco tiempo los aspectos políticos se impondrán a los criterios económicos o técnicos. En ninguna otra época el banco desempeñará un papel tan contradictorio en el ámbito institucional. En este sentido, Nafin será llamada a financiar parcialmente cerca de 90 fondos dirigidos (fideicomisos) en 1976, y 322 en 1982 (Villa, 1976: 133; Nafin, *Reporte anual*, 1982: 26). Si los más importantes corresponderán a su campo de experiencia, algunos ilustran una utilización bastante amplia del concepto de desarrollo industrial.²⁴ Sin hacer suposiciones sobre sus respecti-

²⁴ Por ejemplo: el Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Co-

vas utilidades económicas, subrayemos que la mayoría de estos fondos son el resultado de decisiones políticas más que institucionales, y que en 1982 el activo en fiducia* acaparaba 25.8% de los fondos (Nafin, *Reporte anual*, 1983: 27). La institución será obligada también a participar en el financiamiento de empresas del Estado en las que no tiene ningún interés. Para ilustrar esto, en 1970 Nafin le prestará mil millones de pesos al Banco de México (y por medio de éste al sector público) a una tasa aproximada de 8%, mientras que ella misma se financiaba a una tasa que fluctuaba entre 11.8 y 13% (Martínez Domínguez, 1985: 126). Entre 1976 y 1982, otros 4 000 millones de pesos serán "prestados" para sanear las empresas del Estado (Espinosa de los Reyes, 1985: 264). Sin embargo, la transferencia de fondos del banco al Estado alcanzará su máximo en el transcurso de la crisis de la deuda. De los 328 600 millones de pesos prestados entre julio de 1981 y junio de 1982, el gobierno federal recibió directamente 221 600 millones (68%); los organismos descentralizados, esencialmente PEMEX y la CFE, 35 400 millones (10.8%); las secretarías, 10 000 millones (3%); las empresas de Estado, 30 100 millones (9.2%); los fondos dirigidos, 14 700 millones (4.5%), y finalmente, las empresas privadas (incluyendo las de participación minoritaria), 16 700 millones (5.1%) (Nafin, *Reporte anual*, 1982: 30).

CUADRO 7
Nafin: uso sectorial de los fondos, 1963-1983

<i>Sector</i>	1963 (%)	1974 (%)	1979 (%)	1981 (%)	1983 (%)
Infraestructura	60.3	61.5	55.7	45.6	20.5
Industria	35.6	30.6	28.4	32.4	54.0
Básica	18.4	10.3	16.7	23.1	41.4
De transformación	17.2	20.3	1.7	9.3	12.6
Otros	4.1	7.9	15.9	22.0	25.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ramírez (1986: cuadros 3.4 y 3.7).

lonias Proletarias de Tampico o el Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Favor de Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros, por sólo nombrar dos de ellos.

* La fiducia es un contrato que consiste en la transferencia de un bien o conjunto de bienes del patrimonio del fideicomitente a una sociedad fiduciaria (en este caso Nafin) para que ésta destine dichos bienes a un determinado fin, para beneficio del mismo fideicomitente o de un tercero. [N. del T.]

Queda por decir que la mejor ilustración del uso político de los fondos es la consolidación del Grupo Industrial Nafin (cuadro 8).

CUADRO 8
El Grupo Industrial Nafin, 1964-1994

Año	Número de empresas (a)	Número de empleados (a)	Participación de Nafin en el capital del Grupo (%) (b)	Utilidades (negativas) (miles de millones de pesos)
1964	47	n.d.	n.d.	n.d.
1974	69	n.d.	37	n.d.
1977	69	113 861	n.d.	n.d.
1978	71	125 355	n.d.	n.d.
1979	73	137 559	n.d.	n.d.
1980	81	154 376	36	n.d.
1981	88	175 072	40(c)	7.0
1982	88	n.d.	41.2(c)	(34.3)
1983	86	135 313	37.1	n.d.
1984	63	156 526	30.9	n.d.
1985	66	146 551	27.2	n.d.
1986	64	126 999	24.2	n.d.
1987	65	119 201	17.8	n.d.
1988	48	100162	38.3	7.0
1989	59	98 652	19.0	n.d.
1990	45	69 734	10.0	n.d.
1991	49	34 109	7.9	n.d.
1992	43	18 478	7.8	n.d.
1993	24	3 064	13.0	n.d.
1994	32	7 107	n.d.	n.d.

Notas: (a) sociedades industriales solamente; (b) incluidas las empresas de servicios; (c) los ejercicios financieros se terminan el 31 de junio.

Fuentes: para 1964, Aubey (1966:51); para 1974, Villa (1976: cuadro 6); para 1977-1981, Ramírez (1986: cuadros 20 y 22); para 1982-1994, Nafin, *Reporte anual*, varios años.

Habiendo comenzado con 47 empresas en 1964, para 1974 el Grupo cuenta con 69 mientras que en 1988 ya tiene 88. La progresión es muy marcada durante el *boom* petrolero (1978-1981), periodo en el que se incorporan 15 nuevas empresas, lo cual hará pasar el número de empleados de 113 861 a 175 072 entre 1977 y 1982, un aumento de 54%. Es cierto que el crecimiento del Grupo no es concluyente en sí, aunque estuvo acompañado por un deterioro de la calidad del activo, visible por su bajo rendi-

miento. Por ejemplo, en relación con el capital contable del Grupo (5 092 millones de pesos), los beneficios obtenidos en 1974 (253 millones) representan un rendimiento de 5%, una tasa muy por debajo del costo del capital, el cual era cercano a 11.5% (Villa, 1976: 76). Bajo López Portillo, el aprovechamiento no mejora: en 1981, por ejemplo, el rendimiento del Grupo será de 4.8%, cifra que debe ser comparada con una rentabilidad bruta de 35.7% para el conjunto de las actividades del banco (Nafin, *Reporte anual*, 1982 y 1983). El problema para Nafin no va a ser tanto la débil rentabilidad del Grupo como el hecho de que no podía aplicarle correctivos por razones políticas. Por mencionar las más importantes, diremos que no solamente sus dirigentes a menudo eran nombrados por el presidente de la República,²⁵ sino que ese hecho los hacía “intocables debido a que la instancia superior decidía sobre su suerte, sobre sus ‘programas’, sobre su endeudamiento, sobre los ‘controles’ y sobre el reescalamiento de su deuda a manera de pagos”, con el efecto de que los préstamos al sector público se volvían generalmente donativos y pérdidas completas (Martínez Domínguez, 1985: 127).

Así, si le creemos a los antiguos directores generales, la institución habría intentado resistir a los poderes públicos, juzgando que la utilización política de los fondos limitaba su capacidad para emprender iniciativas más estructurantes.²⁶ De manera general, el proyecto defendido en aquel entonces por Nafin era el de regresar a la política del desarrollo estabilizador. Para esta última, una industria de bienes de capital permitiría a la vez aumentar la autonomía industrial del país, disminuir las importaciones y, con ello, atenuar los déficit de la balanza de pagos (Ibarra Muñoz, 1985: 247). Este proyecto reveló ser exacto tanto por la elaboración de un plan de sustitución en las áreas de la petroquímica secundaria, farmacéutica y bienes de capital (ONUDI-Nafin, 1977), como por la creación de empresas “estratégicas”, en solitario o en asociación con inversionistas nacionales y

²⁵ Por ejemplo, Jorge Espinosa de los Reyes (1985: 283) cuenta que, cuando era director general de la institución (1977-1982), “de manera permanente se reiteraba a las autoridades competentes que sería apropiado que en el momento de la designación de los directores de las empresas filiales de la institución [fueran] escuchadas [...] las sugerencias de Nafinsa [...] Era deseable prohibir la práctica inconveniente de confiar la dirección de las empresas del Estado a personas desprovistas de suficientes conocimientos en la administración de empresas. La experiencia fue adversa”.

²⁶ El testimonio de Guillermo Martínez Domínguez (1970-1974) es muy elocuente a este respecto. Él anota: “Una concepción distinta de la manera de conducir la economía nacional se desarrolló desde 1971. Se propuso abandonar el modelo de desarrollo estabilizador sin precisar cómo y con qué sustituirlo para asegurar los objetivos de la Revolución mexicana [...] En 1971, la trayectoria histórica institucional fue desviada. En ese año, las autoridades monetarias nos declararon al margen de la economía mundial la cual, evidentemente, acabó por alcanzarnos [...] Por la rectoría y la ilusión de ‘poder’ se improvisó una ficción” (1985: 105).

extranjeros.²⁷ Sólo el endeudamiento internacional permitirá financiar simultáneamente el apetito insaciable del sector público y las nuevas iniciativas. Nada más entre 1981 y 1983, la deuda internacional de Nafin se incrementó en 49%, pasando de 9 500 millones de dólares a 12 900 millones (Ramírez, 1986: 83). Sin embargo, con la crisis financiera de 1982 las medidas previstas en el plan de segunda sustitución serán detenidos y posteriormente abandonados. Si la inestabilidad de su dirección ejecutiva, acompañada de una pérdida relativa de su importancia político-económica y de la utilización política de sus fondos, habían provocado un malestar, éste se transformará en una crisis institucional.

LA DÉCADA PERDIDA (1983-1994)

Cuando Miguel de la Madrid asume la presidencia en diciembre de 1982, la crisis económica ya está bien asentada y el régimen se encuentra en guerra abierta con el sector patronal por las respectivas responsabilidades en el desencadenamiento de la crisis y por la nacionalización de los bancos. Incluso si no tiene que hacer frente al veredicto popular inmediatamente, el nuevo presidente es consciente de la crisis de legitimidad del PRI. Por ahora, querrá distanciarse lo más rápidamente posible de sus predecesores y ocuparse de manera prioritaria de la recuperación económica. Debido a los fuertes desacuerdos dentro del gabinete sobre las causas de la crisis, en especial sobre su carácter estructural, el ritmo de la apertura seguirá siendo muy lento hasta 1985, es decir, hasta que la cotización del petróleo se venga abajo una vez más y hasta que el FMI suspenda su financiamiento como reacción al fracaso de las primeras medidas de estabilización (Lustig, 1992: 36). México ahora está listo para cambios estructurales que la corriente monetarista reclama:²⁸ el fin del modelo ISI y la apertura económica.

En el plano institucional, contrariamente a lo que podríamos pensar, la crisis financiera de 1982 no desagrada al banco en un primer momen-

²⁷ Por ejemplo, entre 1980 y 1981, Nafin incorporará con este objetivo a seis socios industriales: a) Turalmex (Nafin y Brown Bovari), b) Grupo Industrial NKS (Kobe Steel, Nafin y Sidermex), c) Industrias de Nitrocelulosa de México (Secretaría de la Defensa, Nafin, Union of Explosives / Río Tinto y Fondo de Co-inversión Hispano-Mexicano), d) Productora Mexicana de Tubería (Sumitomo Metal Industries, Nafin y Sidermex), e) Turbinas y Equipos Industriales (Nafin y Suizer Brothers) y f) Tractor Factory (Nafin y Ford). Datos extraídos de Ramírez (1986: cuadro 3.8).

²⁸ Sobre el ascenso de la corriente monetarista en el seno del PRI, véase Hernández Rodríguez (1993) y Centeno (1994).

to. A semejanza de las dificultades económicas de los años treinta, la crisis le permite esperar nuevamente un papel central en la definición de las decisiones económicas. La designación de De la Madrid, un estructuralista, y el regreso con fuerza al gabinete de los "banqueros", en reemplazo de los elementos populistas, dejan entreabierto la posibilidad de volver a un modelo mixto de desarrollo. No es realmente sino hasta mediados de 1985, con el abandono del ISI, cuando la actitud del banco cambiará para hacerse defensiva.

La misma Nafin lo reconocerá: lo que le permitió no quedar totalmente desacreditada fue su papel tradicional de representante de México ante los acreedores internacionales (Nafin, *Reporte anual*, 1988: 133).²⁹ El banco continuará siendo un canal, si no es que el único, que le permitirá a México seguir recibiendo fondos del extranjero durante el sexenio;³⁰ las aportaciones externas proveían al país entonces de 70% de su financiamiento, e incluso 80.5% en 1987 (cuadro 9). De hecho, el banco estará relativamente en una mejor posición que el Estado mexicano en su conjunto para hacer frente a la tormenta financiera, ya que sus recursos crecían más rápido (93.7%) que los del Estado (69%) o que el ritmo de la economía (86.9%) (cuadro 10). Sin embargo, es necesario no subestimar su margen de maniobra financiera; durante este periodo, el banco mostrará una rentabilidad real negativa. No será más que por los préstamos del extranjero como la institución logrará aumentar el nivel de sus recursos a un ritmo ligeramente superior al de la inflación (cuadros 10 y 11). Si la crisis financiera permitió acentuar su control sobre los recursos del Estado, Nafin no podrá explotar plenamente esta ventaja para hacer progresar sus intereses por falta de fondos.

²⁹ No obstante, asumir este papel no siempre será una tarea fácil. Por el momento, ni los bancos internacionales ni, incluso, el Banco Mundial le conceden nuevos fondos: hará falta esperar las negociaciones de 1986 con el Club de París para que el Banco Mundial apoye masivamente el esfuerzo mexicano de reestructuración económica. El BID no parece haber tenido la misma estrategia pues el nivel de financiamiento acordado para México se mostró relativamente estable con De la Madrid (1982-1988). Por otro lado, dicho banco desempeñó un papel importante al momento de la reestructuración de su propia deuda externa en 1983 y 1984, de igual forma que durante las negociaciones con el Club de París en 1986, ocasión en la que estará encargado de la administración de las negociaciones.

³⁰ Entre 1983 y julio de 1988, el banco le permite a México recibir como nuevos préstamos 2 800 millones del Banco Mundial; 1 400 millones del BID y 981 millones de dólares bajo la forma de líneas de crédito. Al constituirse en garante de los préstamos internacionales de ciertas empresas del sector público, Nafin permitirá igualmente que de 1982 a 1985 éstas tengan acceso, de manera global, a recursos cuyo monto se eleva a 609 millones de dólares (Nafin, *Reporte anual*, 1985: 139).

CUADRO 9
Nafin: estructura de financiamiento, 1983-1988 (%)

<i>Fuente</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total (miles de millones de pesos) (Total = 100%)	2655.7	3650.3	6879.0	17002.0	43125.0	45906.0
Nacionales	29.1	30.5	25.7	21.9	19.5	30.7
Propios	23.2	25.0	21.8	19.6	17.3	26.6
Títulos	15.2	16.7	13.8	10.3	9.0	15.6
Capital contable	0.9	1.0	1.0	0.9	4.3	5.3
Otros	7.1	7.3	7.0	8.4	4.0	5.7
Fiduciario	5.5	5.1	3.5	2.0	1.7	3.0
Endosos	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	1.1
Extranjeras	70.9	69.5	74.3	78.1	80.5	69.3

Fuente: Nafin, *Reporte anual*, 1984-1988.

CUADRO 10
PNB y presupuestos del Estado mexicano y de Nafin, 1983-1988
(crecimiento nominal en %)

<i>Año</i>	<i>PNB (a)</i>	<i>Estado (b) (c)</i>	<i>Nafin (d)</i>
1983	82.5	69.7	179.3
1984	64.8	57.9	37.5
1985	60.8	60.0	170.6
1986	67.1	90.8	14.7
1987	144.1	147.7	153.6
1988	102.1	78.9	6.4
Tasa promedio	86.9	69.0	93.7

Nota: c) evolución de los gastos del gobierno federal y del sector público.

Fuentes: a) Cárdenas (1996); b) Nafin (1995: cuadro 10.10); d) Nafin, *Reporte anual*, varios años.

Ésa es la razón por la cual, entre 1982 y 1985, Nafin no se dedicará más que a lo más urgente: la protección del aparato productivo y del empleo. Empero, a largo plazo, la crisis puso en tela de juicio la legitimidad de la acción institucional. ¿Quién podía comprender mejor su significado? Nafin, que había contratado montañas de deuda para financiar a las empresas ineficaces del sector público, y que ahora pertenecía a las delegaciones instruidas para resolver el problema de la deuda, o al menos para atenuar los efectos. Con la profundización de la crisis en 1985 y 1986, las esperanzas de un regreso al ISI se revelan ilusorias al igual que sus instrumentos.

CUADRO 11
Beneficios y rentabilidad de Nafin, 1984-1988

<i>Ejercicio financiero</i>	<i>Beneficios netos (millones de pesos)</i>	<i>Rentabilidad (%)</i>		<i>Inflación (%)</i>
		<i>Beneficios netos/ capital social</i>	<i>Beneficios netos/ capital social desembolsado</i>	
1984	4 889	48.9	71.8	65.5
1985	7 951	22.7	48.1	57.8
1986	16 859	48.2	62.0	86.2
1987	46 736	133.5	157.6	131.8
1988	86 098	19.1	53.0	116.8
Promedio (1984-1988)	-	24.1	78.5	91.6

Fuentes: datos de Nafin, *Reporte anual*, 1984-1989.

El cuestionamiento del papel de la institución tuvo lugar en dos etapas. En lo inmediato, y como lo había solicitado el propio banco, la crisis lo autorizaba a “descongelar” sus activos y a utilizar los recursos así disponibles para fines más estratégicos aunque defensivos.³¹ Sin embargo, y de la misma forma que en el periodo anterior, el Estado y el sector público absorberán lo esencial de los recursos del banco con más de 60% de los fondos hasta 1985; posteriormente, alcanzó los tres cuartos (cuadro 12).³² La orden de participar en el “cambio estructural” tomó forma a partir de la Ley de 1986. En ella, una serie de directivas serán introducidas para encuadrar mejor la realización del mandato industrial. Nafin deberá principalmente “alentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de las importaciones” (art. 5, parágrafo VII), y no podrá tener más de 20% del capital de una empresa, y ello de manera temporal (siete años) (art. 30). Es en este contexto en el que el banco proclamará haberse convertido en un “promotor del cambio estructural” (Nafin, *Reporte anual*, 1987: 9).³³ No obstante, hasta el fin del mandato, su acción a favor

³¹ Las “privatizaciones” llevadas a cabo por Nafin durante la primera parte del mandato a menudo serán operaciones de reagrupamiento o de liquidación, y los pocos casos de venta comprenderán activos marginales. En 1984, el movimiento de privatización tomará dimensiones más amplias. Durante el periodo 1982-1988, Nafin cederá así la totalidad o una parte de su participación en 47 empresas y liquidará a otras siete, lo cual le aportará recursos por un poco más de 3 700 millones de pesos, a precios de 1988 (*Mercado de valores*, 1988: 5).

³² Por lo demás, Nafin le transferirá lo esencial de sus divisas. Por ejemplo, de los 870 000 millones de pesos en préstamos efectuados en 1985, el sector público recibirá 68.6% del monto y 89% de los préstamos en divisas (Nafin, *Reporte anual*, 1985: 25).

³³ Con este fin, el banco pondrá en marcha un nuevo programa de acción de cinco pun-

de “la modernización y la mejora de la competitividad del aparato industrial” a menudo se limitará a absorber las pérdidas financieras de sus deudores, en particular las de su Grupo, con miras a su transferencia al sector privado nacional, cimentando así una nueva alianza entre el Estado y la comunidad de negocios. De esta forma, la carrera de empresario del banco terminará un poco como había empezado: Nafin actuando cada vez más como un liquidador de activos gubernamentales.

CUADRO 12
Apoyo de Nafin al sector público, 1983-1988 (estimación)

Ejercicios	Financiamiento total (miles de millones de pesos) (total =100%)	Financiamiento otorgado al sector público					Participación total (A+B+C+D)
		CVT federal (A)	Sectores industriales nacionales (a) (B)	(%) Sociedades nacionales de crédito (b) (C)	Otras Actividades (c) (D)		
1983	2372.6	n.d.	35.9	n.d.	25.7	61.6	
1984	3436.0	n.d.	35.2	n.d.	25.9	61.1	
1985	6575.0	n.d.	37.6	n.d.	31.9	65.3	
1986	13641.3	27.4	20.3	29.3	0.0	77.0	
1987	35482.6	28.7	17.5	30.3	0.0	76.5	
1988	36130.2	26.6	14.2	33.7	0.0	74.5	

Notas: a) corresponde a la infraestructura, al petróleo, al gas y a la electricidad.

b) corresponde a las sociedades nacionales de crédito y a los fondos dirigidos.

c) contrariamente a los reportes anuales correspondientes a los ejercicios de 1986, 1987 y 1988, los de la primera mitad del sexenio (1983-1985) no detallan el uso del conjunto del financiamiento otorgado por la institución. Solamente presentan el financiamiento acordado a la infraestructura y a la industria. Ésta es la razón por la cual los datos de “otras actividades” corresponden a la diferencia entre el financiamiento total y el financiamiento asignado a la infraestructura y a la industria.

Fuentes: datos de Nafin, *Reporte anual*, 1984-1988.

El cuadro 13 presenta las pérdidas (cancelaciones, depreciaciones y amortizaciones) de Nafin en relación con sus gastos de operación (salarios, rentas, mantenimiento de los edificios, compra de equipos y de materiales, etc.). Durante la primera parte del mandato (1982-1985), la relación se du-

tos: a) el financiamiento de MPMEs, b) la modernización de la industria mediante programas específicos de financiamiento, c) el desarrollo de nuevos proyectos y la venta de empresas ya consolidadas, d) la desconcentración regional de las actividades del banco y, finalmente, e) la creación de sociedades de inversión (SINCAS) destinadas a los pequeños inversionistas (Nafin, *Reporte anual*, 1987: 9).

plica pasando de 26.7 a 51.1%. Durante la segunda mitad (1986-1988), las pérdidas se hacen más pesadas y representan 155.5% en 1987, 137.9% en 1988 e incluso 200.6% en 1989, de los gastos de operación. En lo subsecuente, las pérdidas disminuyen para no representar más que 2.3% de los gastos de operación en 1993. Es cierto que la evolución de las pérdidas depende directamente de las condiciones económicas, y que las pérdidas se incrementaron a la par de las dificultades de los años ochenta, mientras que en los noventa disminuyeron debido a la recuperación económica. Desde luego esto no explica todo; la evolución de las pérdidas debe ser puesta en paralelo con la evolución del Grupo Industrial.

CUADRO 13
Nafin: pérdidas y gastos de operación, 1980-1993

<i>Ejercicio financiero</i>	<i>Pérdidas (miles de millones de pesos)</i>	<i>Gastos de operación (a) (miles de millones de pesos)</i>	<i>A/B (%)</i>
	(A)	(B)	
Junio 1981-1982	0.8	3.0	26.7
Junio 1982-1983	2.5	6.4	39.1
1983(b)	2.0	4.3	46.5
1984	4.5	14.1	31.9
1985	9.4	18.4	51.1
1986	14.3	35.5	40.3
1987	180.4	116.0	155.5
1988	361.9	262.5	137.9
1989	539.9	269.2	200.6
1990	72.3	284.1	25.5
1991	48.3	434.2	11.1
1992(c)	127.1	542.8	23.4
1993	16.2	705.0	2.3

Notas: a) excluidos los costos del financiamiento; b) a partir de esta fecha, saldo al 31 de diciembre de cada ejercicio; c) a partir de esta fecha, miles de millones de nuevos pesos.

Fuentes: datos de Nafin, *Reporte anual*, 1982-1993.

Durante los años ochenta y a principios de los noventa, Nafin se separa de sus activos industriales. Entre 1981 y 1994, el número de empresas del Grupo Industrial pasará de 88 a 32, el número de empleados de 175 072 a 7 107 y su participación en el capital del Grupo de 38 a 13% (véase cuadro 8). El proceso se desarrollará en dos etapas. Los datos de los años 1982 a 1985 no ilustran una clara voluntad de abandonar sus activos industriales. Si entre 1983 y 1984 el número de empresas pasa de 86 a 63, esta disminu-

ción no se refleja en una baja análoga del número de empleados, el cual más bien aumenta, pasando de 135 313 a 156 526, lo que permite suponer que la empresa se deshace, sobre todo, de activos secundarios. A partir de 1986, y sobre todo de 1988 a 1993, el desprendimiento se volverá mucho más sistemático: asistimos a una transferencia al sector privado del corazón industrial del Grupo.³⁴ La columna de utilidades y pérdidas del cuadro 8 permite pensar que no se trata de empresas en dificultades sino más bien de empresas listas para extraer beneficios: de una pérdida de 34 300 millones de pesos en 1982, el Grupo sacará una pequeña utilidad de 7 000 millones de pesos durante el ejercicio de 1988, es decir, cuando Nafin emprenderá la venta masiva de sus activos industriales.

El caso de la Compañía Minera de Cananea es muy revelador del proceso de saneamiento financiero de las empresas con miras a su transferencia al sector privado. Si de 1987 a 1988 la participación de Nafin en el capital social del Grupo Industrial pasó de 247 000 millones a 1 billón 371 600 millones de pesos, ello "se debe principalmente a la capitalización de los pasivos de la empresa Cia. Minera de Cananea [...]" (Nafin, *Reporte anual*, 1988: 50). Los activos de Nafin en el gigante minero serían puestos en venta al año siguiente. Este caso es igualmente revelador del tipo de asociación Estado-industria que el presidente Salinas (1988-1994) pondrá en operación. "Al momento de la venta de esta última (Cia. Minera de Cananea), la principal productora de cobre del país, se pone en marcha un complicado proceso de venta durante el cual varios compradores fueron eliminados y finalmente se aceptó la oferta de [...] Jorge Larrea, el accionista principal del Grupo Industrial Minera México, el mismo que había adquirido la Compañía Mexicana de Cobre (privatizada) menos de un año atrás. Con esta compra, el grupo dirigido por Larrea controlará el 94.8% de la producción nacional de cobre y 6% de la producción mundial" (Puga, 1993: 194). Con un ingreso por ventas de 475 millones de dólares, no se puede hablar de donativo.³⁵ No obstante, en nombre de la empresa privada y de la competencia, la venta de la minera concretará un monopolio nacional privado del cobre.

³⁴ Notemos entre las más importantes: Compañía Minera de Cananea, Mexicana de Cobre, Compañía Minera Atlán, AHMSA, SICARTSA, Condumex, Mexinox, Electrometalúrgica de Veracruz, GHM Papel, Industrias Sulfamex, Productora de Cospeles, Productora Mexicana de Tubería, Turalex, Celanese Mexicana, Grupo Industrial NKS y Constructora de Carros de Ferrocarril (Nafin, *Reporte anual*, 1991 a 1993).

³⁵ En términos del precio de venta, la privatización de Cananea es, por mucho, el principal activo industrial privatizado por el Estado mexicano. Solamente Telmex (7 500 millones de dólares) y los bancos comerciales (12 300 millones de dólares) aportarán más a la hacienda pública (Rogozinski, 1997: apéndice 1).

Evidentemente, el saneamiento de las empresas del Grupo Industrial y su paso al sector privado no es la única causa de las pérdidas de Nafin bajo Miguel de la Madrid. La participación directa fue, de hecho, el medio menos utilizado para apoyar el desarrollo de las empresas; ello, porque Nafin prefería por mucho los préstamos y los endosos para apoyar a su Grupo y a la industria en general (cuadro 14). Sin embargo, la evolución del mismo ofrece un claro testimonio del proceso de socialización de pérdidas de las empresas públicas por parte del Estado mediante Nafin, y de la privatización de los activos financieramente saneados además del de las ganancias. Por ello, no es sorprendente que las privatizaciones hayan constituido el cimiento de la asociación Estado-sector patronal, el cual marca el sexenio del presidente Salinas (1988-1994).

CUADRO 14
Nafin: estructura del portafolios, 1982-1988 (%)

<i>Ejercicio financiero</i>	<i>Total (miles de millones de pesos) (total = 100%)</i>	<i>Préstamos</i>	<i>Endosos</i>	<i>Acciones</i>	<i>Obligaciones</i>	<i>Fiducia</i>	<i>Otros</i>
1982-83 (a)	1901.9	73.4	16.5	2.7	1.5	5.7	-
1984	3332.3	77.8	12.5	1.9	2.0	5.6	-
1985	6921	76.9	10.9	1.1	2.0	4.1	5.0
1986	17002	80.2	11.5	0.7	1.5	2.0	4.1
1987	43122	82.2	10.6	0.8	2.3	1.7	2.5
1988	43927	78.7	6.0	2.5	6.1	3.0	4.3

Nota: (a) el ejercicio financiero termina el 31 de junio.

Fuentes: datos de Nafin, *Reporte anual*, 1983-1988.

Durante la segunda parte del mandato del presidente De la Madrid, Nafin intentará de manera importante encontrar un nuevo papel en el contexto de apertura económica, notablemente mediante la promoción del sector exportador aunque sin grandes resultados;³⁶ es más bien Bancomext

³⁶ Por ejemplo, los fondos del FIDEIN dedicados a la instalación de parques industriales aumentarán de 6 400 millones de pesos en 1986 a 36 800 millones en 1988, Chihuahua y Baja California serán los principales beneficiarios de ello, pues se favoreció la llegada de fábricas de ensamblaje a la zona de maquila (Nafin, *Reporte anual*, 1986 y 1988). Otro ejemplo: la mayoría de los 29 nuevos proyectos industriales iniciados durante el sexenio están orientados hacia la exportación; sin embargo, se tratará de proyectos de poca envergadura que en conjunto crearán solamente 6 200 empleos (*Mercado de valores*, 1988: 5).

el que heredará esta misión. En suma, la acción del banco en los años que siguen a la crisis de 1982 refleja muy bien lo que en ese entonces se desarrolla en todo el Estado. Acorralada financieramente y perdiendo legitimidad, la institución se enfrentó mal que bien a lo más apremiante: la protección del empleo y la salvaguarda del aparato productivo. Si después de 1986 toma parte en el cambio estructural, lo hace un poco a regañadientes, sin dirección precisa y prefiriendo, sin duda, esperar la sucesión presidencial para conocer lo que dicho cambio estructural significa para ella.

EL FIN DEL ESTADO EMPRESARIAL (1988-1994)

La crisis de la deuda alteró radicalmente la estructura política tradicional de México, centrada en un Estado intervencionista. Primero, las restricciones financieras tuvieron por efecto transferir el poder, en el interior del Estado, de las instituciones sectoriales hacia las instituciones financieras, incluso si aquéllas fueron llamadas a transigir con los acreedores internacionales y a administrar las reformas económicas; sobre esta base, habrían de servir de trampolín político a Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En segundo lugar, el Estado, nuevamente sin recursos del exterior y tal como ya lo había hecho en el pasado, debió tratar lo relativo a la participación de los hombres de negocios; en esta ocasión, dicha participación estuvo centrada en el control de la inflación, en la apertura económica y en las privatizaciones. En tercer lugar, mientras que la crisis traerá consigo el declive relativo de los sectores industriales ligados a la sustitución, favorecerá al sector exportador, notablemente al sector de la maquila, estableciendo así la credibilidad de la inserción económica como estrategia alternativa, a la par que proveerá las divisas necesarias para el pago de la deuda y para la reconversión industrial. Siguiendo a las autoridades políticas de la época, el Estado que surgirá de este proceso será un Estado solidario en reemplazo de uno propietario, es decir, un Estado que acompaña y ayuda a los diversos grupos sociales a asir las oportunidades de la apertura económica.

De acuerdo con la versión oficial, la reestructuración de Nafin corresponde a la voluntad gubernamental de acabar con las carencias del sistema financiero mexicano, el cual limita la expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPMES). Aunque este argumento posee algunos méritos,³⁷ ciertamente no abarca todos los aspectos de la reestructuración del

³⁷ Por ejemplo, para Fadl Kuri y Puchot Santander (1995), el escaso acceso de las MPMES a los bancos se explica por la gran concentración del sistema bancario mexicano, la existencia de barreras a la entrada en el sector del financiamiento, los rendimientos decrecientes de

banco. Por una parte, para la autoridad política también se trata de conservar en el largo plazo un medio cómodo de intervención y de financiamiento,³⁸ incluso si a corto plazo se le asignan funciones hasta ese momento consideradas como secundarias.³⁹ Ello se acentuará aún más pues, con el fin del programa de privatizaciones cerca, Nafin no asumirá más funciones políticas importantes. Por la otra, de manera más específica, el apoyo del banco a las MPMES constituía globalmente una medida compensatoria para la multitud de pequeñas industrias nacionalistas, tradicionalmente cercanas al PRI, y vistas, junto con el sector público, como las principales perdedoras de las reformas económicas. Esto no significa, por tanto, que Nafin no tomará en serio su nuevo papel. Por el contrario, en el área técnica, sus programas serán comparables a lo que se hacía en la mayoría de los países industrializados. La implicación de esto será que, en la puesta en marcha de programas de apoyo a las MPMES, las consideraciones políticas van a predominar, lo cual eventualmente provocará insuficiencias administrativas y pérdidas importantes para la institución. En este sentido, la reestructuración del banco durante los años noventa es otra forma de ilustrar la capacidad de las autoridades políticas para subordinar el cumplimiento de los objetivos institucionales a la realización de objetivos políticos.

Con ello, curiosamente, si la Ley de 1986 dictaba lo que el banco ya no debía hacer más (ser el promotor directo de los proyectos, contar con participaciones mayoritarias o de larga duración en las empresas, subvencionar proyectos, etc.), no decía nada sobre el papel de la institución en el financiamiento de las MPMES. Hará falta esperar al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PNFD) en 1990 para que le sea concedida una atención particular a las MPMES y para que se definan los ejes de intervención.⁴⁰ En

los préstamos a las pequeñas empresas, un bajo nivel de ahorro nacional y la fuerte demanda de capital por parte de otros prestatarios, percibidos como menos riesgosos. La exclusión de las MPMES del mercado de capitales bancarios se verá exacerbada por su falta de liquidez y su débil rentabilidad, al igual que por su ausencia de garantías y de antecedentes de crédito (López Espinosa, 1994). Véase, entre otros, los números especiales de *Comercio Exterior* de enero y febrero de 1997.

³⁸ Bajo Salinas, Nafin continuará financiando al gobierno federal mediante la compra de obligaciones gubernamentales, reservando para tal efecto cerca de 30% de sus fondos (Nafin, *Reporte anual*, 1989 a 1994).

³⁹ Rey Romay (1996: 22) apoya indirectamente esta opinión cuando hace la observación de que “la magnitud actual de la infraestructura y del nivel del personal [de Nafin] no parecen justificarse frente a la pobreza de sus funciones”.

⁴⁰ Los más importantes son: el reagrupamiento de las MPMES, notablemente bajo la forma de uniones de crédito para facilitar su financiamiento; la comercialización de sus productos y la adquisición de insumos; la generalización del principio de ventanilla única para facilitar el acceso de las MPMES a los programas gubernamentales; y el establecimiento de vínculos comer-

correspondencia con el PNF, Nafin adoptó su nuevo plan estratégico. En lo sucesivo, el banco tendrá que: a) destinar la totalidad de sus fondos a los sectores privado y social, fundamentalmente a las MPMEs; b) constituirse en operador bancario de segundo nivel e incorporar los fondos correspondientes (FOGAIN, FONEL, FONEP y PAI); c) extender su acción a los sectores del comercio y de los servicios; d) ver por la democratización, la automaticidad, el carácter masivo y la regionalización del crédito; y e) asegurar su propio saneamiento financiero. Con tal de asegurar el desarrollo de las MPMEs, Nafin les ofrecerá lo que la propia institución llamará un “apoyo integral”, es decir, préstamos a tasa preferencial, apoyo técnico y, en algunos casos, capital de riesgo sobre una base temporal y minoritaria (Páramo, 1990).

Así, si tradicionalmente algunas grandes empresas recibían lo esencial de sus fondos del banco, bajo Salinas la situación cambia radicalmente: las MPMEs constituirán casi la totalidad de su clientela y se repartirán entre ellas cerca de 80% de los créditos de Nafin (cuadro 15). Para alcanzar rápidamente este objetivo, haciendo frente a los costos colosales que engendraría la constitución de una red panamericana, así como para favorecer el establecimiento de vínculos entre empresas, y entre éstas y las instituciones financieras, Nafin optará por el modo de distribución de segundo piso, particularmente al principio del periodo. Esta estrategia implica que los préstamos de la institución sean administrados día con día por una serie de intermediarios financieros. De 76 instituciones en 1989, la red de intermediarios financieros se extenderá rápidamente para sumar, en 1994, 26 bancos privados, 279 uniones de crédito, 139 sociedades de inversión, 57 sociedades de préstamos y 53 empresas de compra en común; el total de ellas alcanza los 554 intermediarios (Nafin, 1995).

CUADRO 15
Crédito y beneficiarios por sector económico (%)

<i>Sector</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crédito Industrial	100.0	82.0	47.6	44.8	40.5	41.1
Comercio	0.0	9.7	32.7	33.9	36.2	32.4
Servicios	0.0	8.3	19.6	21.4	23.4	26.6
Beneficiarios Industria	100.0	79.6	36.8	30.2	33.7	32.3
Comercio	0.0	14.5	42.5	43.7	44.6	41.9
Servicios	0.0	5.9	20.8	26.1	21.7	25.8

Fuente: Nafin, 1995.

ciales entre las MPMEs y las grandes empresas, de tal forma que se asegure la transferencia de conocimientos (SECOFI, 1990: 18-19, 37-38).

En lo que concierne a la operación, esta estrategia se traducirá en una simplificación y una homologación de diversos programas de préstamo, los cuales pasarán de 39 en 1988 a 9 en 1990, 6 en 1993 y finalmente 2 en 1995; la idea era ofrecer ayuda masiva y descentralizada a las empresas.⁴¹ La adopción del modelo de distribución de segundo piso también implicará que sean los intermediarios financieros, y no la institución, los que controlen en definitiva la selección de proyectos. Nafin se limitará a emitir cuatro grandes reglas de atribución: un techo cuantitativo en función del tamaño de las empresas; participación financiera por parte del intermediario financiero y del promotor; tasas de interés que reflejen los costos del financiamiento y permitan rentabilizar las operaciones de la institución y del intermediario financiero; y,⁴² finalmente, la duración y los términos del reembolso de los préstamos, los cuales deben estar en función de la madurez de los proyectos.

A pesar de la seriedad con la que el banco emprenderá su nueva misión, no podemos negar el carácter populista del conjunto de la operación. Por ejemplo, si en 1989 la totalidad del apoyo se dirige hacia el sector industrial, en 1994 este sector no recibirá más que 41.1% de los fondos de la institución. En términos de beneficiarios, la caída fue aún más marcada: del total en 1989, las empresas industriales no representaban más que 32.3% en 1994. De hecho, desde 1991 un mayor número de préstamos son otorgados a las empresas comerciales en perjuicio de las industriales (cuadro 15).⁴³ La evolución hacia las empresas de servicios y de comercio puede parecer sorprendente si evaluamos la política de ayuda en términos de la maximización de las repercusiones económicas y no desde el punto de vista de las consecuencias políticas. Los sectores ya mencionados permitirán aumentar la clientela potencial a más de 1 200 000 empresas cuando el mercado estaba constituido por solamente 137 206 empresas

⁴¹ Sobre las reglas de funcionamiento de los diferentes programas, véase Espinosa Villareal (1993) y López Espinosa (1995).

⁴² Al contar con costos de financiamiento más bajos que los otros prestamistas y al tener objetivos de rendimiento menores, las tasas manejadas por Nafin representan un descuento en relación con las otras instituciones financieras. No obstante, habría que tener cuidado en no sobreestimar las ventajas financieras que le procuran en ese momento a las MPMEs los programas de ayuda de Nafin. No es sino hasta 1994 cuando las tasas de interés sobre los préstamos pasarán la barra de los 20 puntos porcentuales. Con tasas de entre el 19.5 y 50.61% durante el período (1989-1994), sus préstamos siguieron siendo inaccesibles para un buen número de MPMEs.

⁴³ Esta opinión es compartida por un gran número de empleados de Nafin. Uno de ellos nos referirá el hecho de que una cantidad considerable de préstamos sirvieron para financiar la compra de taxis, como ejemplo evidente del desperdicio de fondos públicos cuando se usan con fines no estratégicos y partidarios.

industriales (*Censo económico*, 1989). La ampliación de la clientela a las microempresas se desprende de la misma lógica política: el interés es aún más fuerte en la medida en que el régimen busca llegar a los estratos más pobres de la población, grupos que tradicionalmente apoyan con fuerza al PRI y que son los más susceptibles de ser influenciados por intenciones electorales. No podemos, por lo demás, hacer abstracción de la progresión vertiginosa del número de préstamos durante el sexenio: partiendo de 11 456 durante el primero año, acabarán sumando 136 912 en 1994; 60% de ellos fueron concedidos durante los dos últimos años del sexenio con la idea de sacar el mayor provecho de las repercusiones políticas (cuadro 16).

CUADRO 16

Créditos otorgados y número de beneficiarios por tipo de empresa, 1989-1994 (%)

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Promedio
Créditos (miles de millones de nuevos pesos)							
(Total = 100%)	2060	2830	12232	23321	34880	49918	100.0
Micro	9.1	11.9	15.5	18.3	19.9	18.7	15.6
Pequeñas	42.3	48.7	57.6	52.2	55.3	52.7	51.5
Medianas	18.4	18.9	8.1	7.9	6.1	8.7	11.4
Total MPMES	81.5	79.5	81.2	78.4	81.3	80.1	80.3
Grandes	30.1	20.5	18.8	21.6	18.7	19.8	21.6
Número (total = 100%)	11 456	13 753	54 364	93 083	127 225	136 912	100.0
Micro	54.6	54.3	52.1	61.3	70.1	70.4	60.5
Pequeñas	38.0	41.4	45.6	36.0	28.3	27.6	36.2
Medianas	5.3	3.5	1.1	1.0	0.8	1.1	2.1
Total MPMES	97.9	99.3	98.8	98.3	99.2	99.1	98.8
Grandes	2.2	0.7	1.1	1.2	0.8	0.8	1.1

Fuente: datos de Nafin (1995).

La diligencia con que Nafin expande su clientela y multiplica los préstamos permite pensar que en ese momento experimentaba problemas administrativos importantes. Si bien el modelo de segundo piso no presentaba más que ventajas, implicaba de manera intrínseca una pérdida de control sobre la utilización de los fondos, y ello a pesar de la imposición de reglas de conducta; en el viraje de los años noventa el riesgo era particularmente grande. Excepto los bancos privados, México no contaba entonces más que con muy pocas instituciones financieras,⁴⁴ lo cual obligará a Nafin, con el

⁴⁴ Por ejemplo, a finales de los años ochenta, las uniones de crédito, las cuales se volve-

objetivo de construir su red de intermediarios, no tanto a escoger entre las diversas instituciones no bancarias sino, en la mayoría de los casos, ¡a ayudar a crearlas! Ante lo escaso de los candidatos y el imperativo de actuar rápidamente, el banco aceptará a todos aquellos que disponían de un capital suficiente, abriendo así la puerta a la inexperiencia, a los aventureros y a los defraudadores.⁴⁵ Al término del ejercicio, Nafin se encontrará con una importante red de intermediarios en cuanto a su número, pero débil administrativamente, lo cual provocará fallas que no tardarán en manifestarse. Desde mayo de 1993, la capitalización de los intermediarios se deteriora de manera general; en octubre de 1994 el banco deberá intervenir para protegerse no solamente de la fragilidad financiera de estos operadores sino también de los casos de malversación y de fraudes que detecta (Nafin, 1997: 2). Entonces aumentará su participación directa, o de primer piso, en la distribución de préstamos. De igual forma, emite reglas de operación más estrictas tales como el establecimiento de un límite cuantitativo a los montos que un intermediario puede conceder a una empresa (5% del portafolios del intermediario), y la obligación, estipulada para los intermediarios, de mantener una tasa de malos créditos más baja que la tasa promedio de los bancos (Nafin, 1997: 2). Sin embargo, para evitar una situación políticamente embarazosa, hará falta esperar el fin del sexenio (1994) y la crisis del peso de diciembre de ese año para que la institución emprenda verdaderamente la reestructuración de su red de intermediarios.⁴⁶ Desde 1995, para ser intermediario de Nafin, una institución financiera debe haber demostrado no solamente su viabilidad económica sino también la probidad moral de sus administradores. Es por ello, sin duda, por lo que de los 528 intermediarios no bancarios con los que contaba la red a finales de 1994 no quedaban más que 112 para octubre de 1995 (Nafin, 1997: 3). Esto habla bastante de la viabilidad de la red y el uso con fines políticos de los fondos del banco.

EL ESTADO EMPRENDEDOR: ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En circunstancias normales, es correcto que la mayoría de los investigadores considere que el marco institucional constituye, más o menos, una constan-

rían la punta de lanza de la red de intermediarios financieros de Nafin, no comprendían más que algunas instituciones, la mayoría de las cuales (unas 15) trabajaban en el sector agrícola (Mansell Carstens, 1995: 137, 143).

⁴⁵ Palabras de un director de Nafin en entrevista con el autor.

⁴⁶ Entre las otras consecuencias inmediatas producidas por la crisis del peso, notemos que la institución vuelve a prestar atención a la industria y que abandona su misión para con las empresas comerciales y de servicios.

te analítica y se interese más bien en las estrategias más visibles implementadas por los agentes para alcanzar sus objetivos. Esta estrategia de investigación fracasa cuando las reglas del juego cambian rápidamente: nos damos cuenta entonces que, de manera paralela, se habían sobreestimado sistemáticamente los frenos al cambio, entre ellos la inercia institucional, y subestimado los factores de cambio. Es un poco como cuando los ingenieros que juraban el día anterior que su presa era bastante sólida acusan a la lluvia nocturna de haberla destruido. Si bien es cierto que la lluvia puede ser la causa directa del desastre, análisis más profundos revelarían, sin duda, una capacidad para almacenar el agua minada por el desgaste del tiempo y la falta de mantenimiento; el cambio institucional procede con la misma lógica. Si los cambios en el ámbito de la estructura institucional se producen, habitualmente, en momentos de desórdenes económicos importantes, las crisis económicas no permiten predecir, *a priori*, la orientación futura de las políticas; solamente aquellas que impliquen un nuevo examen de la eficacia político-económica del modelo económico imperante pueden ser fuentes de cambio. Incluso en este caso, las mutaciones no se llevan a cabo mecánicamente, sino que deben ser apoyadas políticamente. Las instituciones son creadas y sostenidas de manera imperativa por el Estado y apuntan a alimentar redes políticas y a mantener una cierta organización del poder en la sociedad. Al distribuir los recursos del Estado, los dirigentes controlan y estructuran el juego político; incluso para estos últimos, los cambios radicales siguen siendo políticamente peligrosos. Ésta es la razón por la cual no se han emprendido más que en circunstancias excepcionales, a saber, aquellas que ponen en tela de juicio la legitimidad del régimen.

Aun cuando el acceso a un cierto nivel de recursos aparece como una condición para la acción institucional, la fuerza política de una institución, y por extensión su capacidad de resistencia a los cambios, no reside tanto en sus propios atributos. En el caso de Nafin, sus atributos permanecieron relativamente sin cambios: la institución continúa atrayendo los mejores talentos y concentra una parte apreciable del *expertise* técnico; se mantiene como el principal banco de desarrollo del país y una de sus más importantes instituciones financieras. En resumen, tal como ayer el banco puede ser considerado, retomando la expresión de Geddes (1994: 186), como uno de los principales “nichos de eficiencia” dentro del Estado mexicano. Por ello, predecir cambios institucionales radicales sobre esta base no nos llevaría muy lejos, tanto más cuando una parte importante de su personal valora todavía la sustitución de importaciones y la intervención del Estado como motores principales del crecimiento económico. La fuerza política de una institución está más bien ligada al nivel de dependencia del Estado respecto del mercado.

Ante los ojos de un político, una institución en particular no tiene interés más que por el apoyo popular que su acción le procura. En el caso de Nafin, hay una correspondencia entre las estrategias adoptadas por los políticos para asegurar este apoyo y la acción institucional. En los años treinta, su creación corresponde a un periodo en el que los actores políticos con poder de decisión quieren asentar la autoridad del Estado revolucionario dotándose de instrumentos que les permitan actuar sobre el desarrollo, todo ello en el contexto de la reconstrucción nacional y la Gran Depresión. El desarrollo del banco en la posguerra corresponde a la voluntad gubernamental tanto de integrar al sector privado en el esfuerzo de industrialización, como de favorecer su expansión al protegerlo de la competencia del exterior mediante la asignación de subsidios y de subvenciones, así como por hacerse cargo directamente de los sectores que abandona debido a los montos en juego, a su larga madurez o a su baja rentabilidad. Durante el desarrollo estabilizador (1950-1969) la acción institucional permite orquestar una gran coalición de apoyo, compuesta principalmente por el sector privado ligado a la sustitución, por la burocracia y los trabajadores de la industria; este esfuerzo estuvo acompañado por el intento de elevar, de manera general, el nivel de vida de la población. Durante los años setenta, ante la pérdida de legitimidad, los dirigentes cambian de estrategia: recurren al endeudamiento externo para financiar políticas expansionistas populistas vistas como el único medio para volver a ganarse el favor popular. Al hacer esto, provocan la hostilidad del liderazgo patronal, el cual reclama a la vez la democratización del régimen y la salida del Estado de la esfera económica. Esta hostilidad se esfuma rápidamente cuando, bajo López Portillo (1976-1982), el Estado decide financiar masivamente la expansión de las empresas. En este contexto y por estas razones, hacia el fin del desarrollo populista, Nafin se encuentra a la cabeza de un imperio industrial tan vasto como ineficiente. Con la crisis de la deuda de los años ochenta, no solamente los dirigentes no cuentan más con los recursos para sostener una coalición tan vasta, sino que después de seis años de austeridad económica la popularidad del régimen está en su punto más bajo. Es entonces cuando Salinas emprende la organización de una nueva coalición, centrada esta vez en la transferencia de responsabilidades del Estado hacia los agentes privados nacionales y extranjeros. Nafin contribuyó de tres formas a la renovación de las bases sociales del régimen. De entrada, absorbió los costos del saneamiento financiero de las empresas del Estado, acción vista como condición indispensable para su transferencia a intereses privados. Enseguida, la institución transmitió, mediante la compra de obligaciones gubernamentales, la inmensa mayoría de su ingreso a la hacienda pública. Por último, puso rápidamente en marcha, demasiado rápido si considera-

mos las carencias administrativas, un vasto programa de ayuda, en la frontera con el populismo, para las pequeñas empresas, principales perdedoras de la reestructuración industrial aunque numerosas y tradicionalmente cercanas al PRI; la intención de la medida era asegurar, en el corto plazo, el apoyo popular al régimen.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Aggrawal, Vinod K. (1989), "Interpreting the History of Mexico's External Debt Crises", en Barry Eichengreen y Peter H. Lindert (dirs.), *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., The MIT Press, pp. 140-188.
- Anderson, Charles W. (1963), "Bankers as Revolutionaries", en William Glade y Charles W. Anderson (dirs.), *The Political Economy of Mexico*, Madison, The University of Wisconsin Press, pp. 105-191.
- Arès, Mathieu (2000), *L'État et le changement de modèle économique. Le rôle pivot des institutions*, Montreal, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Montreal.
- Aspra, Antonio (1977), "Import Substitution in Mexico: Past and Present", *World Development*, vol. 5, núm. 1-2, pp. 111-123.
- Aubey, Robert T. (1966), *Nacional Financiera and Mexican Industry*, colección "Latin American Studies", vol. 3, Los Angeles, Latin American Center, University of California.
- Basáñez, Miguel (1991), *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990* (9ª ed.), México, Siglo XXI Editores.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1991), "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (dirs.), *The Macro Economics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 223-259.
- Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe (1982), "The State as Banker and Entrepreneur: The Last Resort Character of the Mexican State's Economic Intervention, 1917-1970", en Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert (dirs.), *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*, Filadelfia, The Institute for the Study of Human Issues, pp. 169-211.
- Ben-Shahar, Haim (1967), "Capital Formation and Government Capital Policy in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, vol. 4, núm. 1 (octubre), pp. 86-96.
- Bertrand, J. et al. (1965), *Les banques de développement dans le monde*, tomo II, París, Institut d'études bancaires et financières, Dunod.
- Blair, Calvin P. (1964), "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en Raymond Vernon (dir.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Mass., The Center for International Affairs, Harvard University Press, pp. 191-240.

- Bravo, Jiménez (1949), *Planeación industrial en México: notas sobre ensayos y experiencias*, México, Banco de México.
- Brothers, Dwight S. y Leopoldo Solís (1966), *Mexican Financial Development*, Austin, The University of Texas Press.
- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo Flores, Antonio (1985), "Notas sobre la Nacional Financiera en el periodo 1934-1952", en Nafin (dir.), *Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafin, pp. 27-59.
- Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Dahl, Robert (1971), *Qui gouverne?*, París, Colin.
- Diamond, William (dir.) (1957), *Development Banks*, Baltimore, The Economic Development Institute, BID / The John Hopkins Press.
- Dock Houk, J.T. (1968), *Financing and Problems of Development Banking*, Nueva York, Praeger / BID.
- Espinosa de los Reyes, Jorge (1985), "La consolidación de Nacional Financiera como banco de fomento", en Nafin (dir.), *Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafin, pp. 255-310.
- Espinosa Villareal, Óscar (1993), *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*, México, Fondo de Cultura Económica, colección "Una Visión de la Modernización de México".
- Fadl Kuri, Sergio y Samuel Puchot Santander (1995), "La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1 (enero), pp. 42-51.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Godau Schucking, Rainer (1982), *Estado y acero: historia política de Las Truchas*, México, El Colegio de México.
- Goldsmith, Raymond W. (1966), *The Financial Development of Mexico*, París, OCDE.
- Griffiths, B. (1972), *Mexican Monetary Policy and Economic Development*, Nueva York, Praeger Publishers, "Praeger Special Studies in International Economics and Development".
- Haggard, Stephan (1994), *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, "Cornell Studies in Political Economy Series".
- Hamilton, Nora (1982), *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hernández Delgado, José (1985), "Nacional Financiera en el periodo 1953-1970", en Nafin (dir.), *Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafin, pp. 61-102.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1993), "La administración al servicio de la políti-

- ca: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 131 (enero-junio), pp. 145-173.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Ibarra Muñoz, David (1985), “Nacional Financiera y la modernización económica de México”, en Nafin (dir.), *Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo*, México, Nafin, pp. 225-254.
- Kane, Joseph (1975), *Development Banking: An Economic Appraisal*, Lexington, Mass., Lexington Books.
- Krasner, Stephen (1978), *Defending the National Interest*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Nueva York, Basic Books Publishers.
- López Espinosa, Mario (1994), *El financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa: propuesta de acción a partir de la experiencia de México*, Santiago, Chile, CEPAL/ PNUD, proyecto “Políticas financieras para la transformación productiva con equidad”.
- (1995), “Consideraciones sobre el acceso de la pequeña empresa y el taller artesanal a los mecanismos formales de financiamiento”, en T. Calvo y B. Méndez Lugo (dirs.), *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 71-96.
- Lustig, Nora (1992), *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Mansell Carstens, Catherine (1995), *Las finanzas populares en México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Editorial Milenio.
- Martínez Domínguez, Guillermo (1985), “Nacional Financiera, descentralización regional y organización generadora de proyectos”, en Nafin (dir.), *El pensamiento de sus directores generales*, México, Nafin, pp. 113-197.
- Marx, Karl (1934), *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Moscú, Progress Publishers.
- Maxfield, Sylvia (1990), *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1993), “The Politics of Mexican Financial Policy”, en Stephan Haggard, Chung H. Lee y Sylvia Maxfield (dirs.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 230-258.
- Mercado de Valores* (1988), “Informe de autoevaluación sexenal de Nacional Financiera, S.N.C.”, núm. 23 (diciembre), pp. 3-10.
- (1994), “60 años de Nacional Financiera”, núm. 8 (agosto), pp. 3-9.
- Nafin (1980-1997), *Reporte anual*, México, Nafin.
- (1993), *Nacional Financiera. Desempeño institucional y metas previstas para 1994*, sesión extraordinaria del Consejo de Administración presidida por el presidente de la república Carlos Salinas de Gortari (19 noviembre), México, Nafin, “Cuadernos de Orientación Institucional”, núm. 7.

- (1994), *Memoria de gestión del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994*, México, Nafin.
- (1994), *Legislación constitutiva y leyes orgánicas 1934-1994*, México, Nafin.
- (1995), *Nafin hoy: funciones y programas*, México, Nafin.
- (1997), *Intermediarios financieros no bancarios. Estrategias y plan de acción*, México, inédito.
- O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- ONUDI-Nafin (Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel / Nacional Financiera) (1977), *Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, Nafin.
- Ortiz Mena, Antonio (1964), *Mexico's Economic Development and Achievements*, discurso durante la celebración de los treinta años de Nacional Financiera, México, Nafin.
- Páramo, Juan José (1990), "El cambio estructural de Nacional Financiera", *El Mercado de Valores*, núm. 5 (marzo), pp. 8-13.
- Puga, Cristina (1993), *México: empresario y poder*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, "Las Ciencias Sociales".
- Ramírez, Miguel D. (1986), *Development Banking In Mexico: The Case of the Nacional Financiera, S.A.*, Nueva York, Praeger.
- (1994), "Public and Private Investment in Mexico, 1950-90: An Empirical Analysis", en *Southern Economic Journal*, vol. 61, núm. 1 (julio), pp. 1-17.
- Rey Romay, Benito (1996), "Nacional Financiera y su función en el desarrollo industrial del país, antes y después de 1981", en Alicia Girón y Eugenia Correa (dirs.), *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Economía, UNAM / Editorial Cambio XXI, "La Estructura Económica y Social de México", pp. 15-23.
- Rogozinski, Jacques (1997), *La privatización en México: razones e impactos*, México, Editorial Trillas.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter B. Evans (1985), "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (dirs.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 44-77.
- Ruiz, Ramón Eduardo (1992), *Triumphs and Tragedy: A History of the Mexican People*, Londres, W.W. Norton & Company.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1990), *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior. 1990-1994*, México.
- Shelton, David (1964), "The Banking System : Money and the Goal of Growth", en Raymond Vernon (dir.), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 113-189.
- Skocpol, Theda (1985), *Etats et révolutions sociales: La révolution en France, en Russie et en Chine*, París, Fayard.
- Solis, Leopoldo (1993), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (20^a ed.), México, Siglo XXI Editores.

- Steinmo, S., K. Thelen y F. Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, "Cambridge Studies in Comparative Politics".
- Terrones Benitez, Albert (1946), "Mexico", en Lloyd J. Hughlett (dir.), *Industrialization of Latin America*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, pp. 249-254.
- Villa M., Rosa Olivia (1976), *Nacional Financiera: banco de fomento del desarrollo económico de México*, México, Nafin.
- Willis, Eliza Jane (1986), *The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil*, Austin, Texas, tesis doctoral, University of Texas at Austin.