

EL ESTADO COMO BANQUERO Y EMPRESARIO: EL CARÁCTER DE ÚLTIMA INSTANCIA DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO, 1917-1970 *

DOUGLAS BENNETT
y KENNET SHARPE

INTRODUCCIÓN

EXISTE UN CUERPO DE EVIDENCIA cada vez mayor que intenta demostrar que el Estado mexicano, consolidado a raíz de la Revolución, deliberadamente creó, y ha continuado nutriendo, a una burguesía nacional que ha sido una de las principales fuerzas en el espectacular crecimiento económico (el “milagro mexicano”) de las últimas cuatro décadas; crecimiento que ha tenido muy poco o ningún beneficio para las clases bajas mexicanas —de hecho, algunos autores argumentan que fue construido sobre sus espaldas.¹ Y sin embargo, paradójicamente, los capitalistas que se han beneficiado tanto, raramente ven las actividades del Estado mexicano con algo más que desconfianza y, a menudo, lo describen como su enemigo principal. Tal vez no sea tan sorprendente. Dificilmente limitándose a meras inversiones en infraestructura o a proporcionar incentivos a la inversión, el mismo Estado mexicano ha surgido como el principal banquero y empresario de la economía. Sus empresas se han apropiado de ahorros del sector privado para el financiamiento de la inversión pública; han restringido las oportunidades para la inversión privada; y disfrutan de ventajas especiales en los sectores donde compiten firmas públicas y privadas. Aun en comparación

* El argumento teórico de este artículo se benefició enormemente de una investigación que se está desarrollando en colaboración con el doctor Morris J. Blachman. La experta asistencia de investigación de Bonnie Sharp fue importante para la recolección del material utilizado en el trabajo. El financiamiento otorgado por las siguientes fundaciones hizo posible el proyecto de investigación principal, del cual forma parte este artículo: la Tinker Foundation, la Social Science Research Council, el Carnegie Endowment for International Peace, la Fundación Dougherty y el National Endowment of the Humanities. (Trad. del inglés: Sergio Aguayo Quezada.)

¹ Ver, por ejemplo, Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, y en especial el capítulo 4; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ed. Era, 1965; Susan Eckstein, *Poverty of Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977; Judith Adler Hellman, *Mexico in Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers, Inc., 1978.

con otros de los principales países latinoamericanos, el Estado mexicano ha sido un intervencionista dinámico y típico en su economía nacional.²

Estos dos puntos de vista del Estado mexicano, aparentemente contradictorios, son exactos en relación a los hechos y se reconcilian bajo la siguiente tesis: después de la Revolución el Estado mexicano asumió el papel de hacer funcional el capitalismo para México y, en el contexto de México como país dependiente y con un despegue industrializador tardío, esta tarea requería, para tener alguna posibilidad de éxito, tanto restricciones muy fuertes sobre las demandas de las clases bajas, como una participación vigorosa del Estado en las áreas de la economía donde el sector privado no deseaba entrar o era incapaz de hacerlo, o bien en las cuales había entrado y fallado. El aspecto central de este artículo se orienta a elucidar parte de esta tesis: ¿por qué ha surgido el Estado como el principal banquero y empresario de la economía mexicana?³

Gerschenkron: el Estado y los requisitos de la industrialización tardía

La investigación histórica de Alexander Gerschenkron proporciona el punto de partida más perspicaz para una explicación de la participación del Estado en una economía en proceso de industrialización. A partir de una divergencia en la tesis de que los países en vías de desarrollo van por el mismo sendero hacia la industrialización que los más desarrollados, y siguiéndoles la pista con algunos decenios de retraso, Gerschenkron argumenta que el proceso de industrialización en los países más atrasados requiere, entre otras cosas, de "la aplicación de instrumentos institucionales para los cuales había muy poca o ninguna contraparte en un país industrialmente establecido".⁴ En consecuencia, mientras que la formación de capital fue lograda en Gran Bretaña a través de los esfuerzos de capitalistas individuales, industrializaciones posteriores (como las de Francia y Alemania) necesitaron de bancos de inversión para el mismo proceso, y aquellos que se embarcaron todavía

² Así, un estudio de la CEPAL de 1971 mostraba que el Estado mexicano poseía 26 empresas en el sector manufacturero, en comparación con 4 de Argentina, 3 de Brasil, 4 de Chile, 5 de Perú y 6 de Venezuela. "Public Enterprises: Their Present Significacen and Their Potential in Development", *Economie Bulletin for Latin America*, vol. 16, 1, 1971, pp. 1-70, tabla 4. Debe hacerse notar que este trabajo de la CEPAL fue desarrollado en el momento justo en que la administración de Luis Echeverría estaba tomando posesión; administración que incrementó en forma muy importante la intervención del Estado en la economía. Para una revisión de las nuevas empresas estatales, ver "La transformación o creación de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Comisiones y Fideicomisos", *Línea; Pensamiento de la Revolución*, vols. 23-24, 1976, pp. 202-218.

³ La tesis completa será expuesta en una investigación más amplia actualmente en desarrollo.

⁴ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1966, p. 7.

más tarde (como Rusia) precisaron de los medios institucionales, todavía más poderosos, del mismo Estado —sus poderes fiscales—, para generar el capital de inversión requerido.⁵

Gerschenkron concentra su atención en la industrialización europea, pero en el contexto de dependencia de países latinoamericanos como México, Argentina, Brasil y Chile, las dinámicas de la industrialización “tardía, tardía” han sido, de alguna manera, diferentes. En estos países la industrialización se concentró inicialmente, no en los elementos de la producción, sino en los bienes de consumo anteriormente importados por medio de un proceso de sustitución de importaciones originalmente impuesto sobre estos países por depresiones y guerras en el mundo capitalista desarrollado.⁶ Más todavía que en los países industrializados tardíamente de Europa, esta industrialización tardía, tardía, ha planteado ciertos problemas para estos países latinoamericanos que sus sectores privados han sido incapaces, o no han querido, enfrentar y resolver. Por una serie de razones los problemas son mayores en carácter y dimensión. Los productos y procesos son más sofisticados y la tecnología necesaria no sólo es cara (si es que los propietarios, a menudo corporaciones transnacionales, están dispuestos a venderla) sino que es casi cercano a lo imposible el desarrollarla con el talento disponible domésticamente. El ser competitivo con métodos de producción utilizados en otra parte del mundo, no es simplemente un problema de producción de bienes exportables, sino también lo es de mercado doméstico, por la penetración de estos países por capitales de los países más industrializados. El sector obrero en esta industrialización tardía, tardía, está con frecuencia mejor organizado para hacer efectivas sus demandas por una porción más grande de las ganancias de lo que era el caso con las primeras industrializaciones. Estos problemas (y por supuesto que hay otros) se exacerbaron en México por la devastación de la Revolución, la cual se extendió a lo largo de gran parte del segundo decenio de este siglo. México salió de la Revolución sin una clase empresarial capaz de encabezar la industrialización; en consecuencia, surgió una “necesidad” de arreglos institucionales especiales para enfrentar y resolver los problemas de la industrialización tardía, tardía. Como Gerschenkron demostró para Europa, nosotros encontramos en México (y hasta cierto grado en otros países latinoamericanos) que las instituciones estatales se han abocado a la resolución de estos problemas. Nuestro argumento

⁵ Gerschenkron enfatiza que la necesidad de planes especiales para instituciones surge, en parte, del tamaño más grande de la planta y de las relaciones más altas entre el capital y la producción dictados por el progreso de la industrialización en el mundo. *Ibid.*

⁶ Para una discusión de las diferencias entre industrialización “tardía” en Europa y “tardía tardía” en América Latina, ver a Albert Hirschman, “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, 1, 1968, pp. 1-32.

básico con respecto al papel del Estado en la economía política de México (aun cuando sólo se pueda proporcionar una evidencia limitada en este artículo), puede enunciarse de la siguiente manera: *a)* el Estado mexicano ha tomado como función el hacer funcionar el capitalismo para México a través de, *b)* otorgar una gran confianza al sector privado, promoviéndolo y fortaleciéndolo para que encabece el rápido crecimiento económico, aun cuando, *c)* el Estado se ha mantenido listo para intervenir en la economía como institución de última instancia, aunque a veces algo impaciente, actuando como banquero y empresario para enfrentarse a aquellos problemas que el sector privado no ha podido o ha sido incapaz de manejar, o bien ha tratado de controlar pero ha fallado.

La tesis de Gerschenkron sobre el papel del Estado en la industrialización en situaciones de relativo atraso puede, en consecuencia, ser extendida al caso de México, en donde se probará ilustrativa. Pero antes de seguir adelante debemos discutir brevemente lo trunco de su argumento cuando se le considera como *descripción* y la falla todavía más seria que tiene cuando es visto como *explicación*.

Su exposición es limitada en tanto que descripción porque sus términos básicos deben ser rellenados históricamente. Sus concepciones sobre "problema", "última instancia" e "inhabilidad" (o "renuencia") tienen momentos subjetivos y objetivos. La trayectoria del crecimiento —el modo de producción en su sentido más completo— plantea dificultades concretas en puntos temporales particulares. Sin embargo, la manera como estas dificultades son definidas como problemas, la forma como llega a ser concebida la responsabilidad del Estado en su resolución, el reconocimiento a la renuencia o inhabilidad de los actores del sector privado, la conclusión de que no puede encontrarse ninguna otra solución a no ser por la instancia (última instancia) de la instrumentalidad del Estado, deben ser entendidos a partir de las orientaciones conceptualizadoras de las instituciones y de los líderes del Estado. Y estas orientaciones, a su vez, cambian a medida que los problemas son definidos y confrontados, conforme el conocimiento se genera y a medida que las generaciones y los regímenes cambian.

El tipo de fallo en la explicación de Gerschenkron puede notarse con el simple reconocimiento de su carácter funcionalista o teleológico. El aducir que la inhabilidad de los actores del sector privado en la resolución de los problemas de la industrialización tardía, genera "necesidades" de acción estatal, no explica el por qué (todavía menos el cómo) actúa el Estado para satisfacer estas necesidades. Una explicación funcionalista de este tipo falla en la explicación de la *voluntad* (o falta de ésta) del Estado para intentar satisfacer estas necesidades y también fracasa en la explicación del *poder* del Estado para enfrentarse exitosamente (o sin éxito) a estas necesidades.

En la discusión que sigue nos centraremos especialmente en algunas de las intervenciones más trascendentes del Estado en la economía mexicana, como banquero y empresario, durante el período de 1917 a 1970, discutiendo, brevemente, la forma en la cual han sido formadas y reformadas las orientaciones estatales y las bases del poder estatal que le permiten cumplir con su voluntad. Al final presentaremos algunas conclusiones generales, si bien bastante especulativas y tentativas.

1917-1940

La estabilidad política que fue el logro maestro de Porfirio Díaz hizo posible el primer período mexicano de crecimiento económico sustancial y sostenido durante los años de su tutelaje. Se construyeron los ferrocarriles, la minería fue modernizada y expandida, se desarrolló la agricultura comercial, las exportaciones se diversificaron.

Una serie de características de este crecimiento —sobre todo la dominación extranjera de ciertos sectores dinámicos y la inequitativa distribución de los beneficios del crecimiento económico— sirvieron como la yesca que encendió la revolución. Diversas facciones de campesinos sin tierra, trabajadores, pequeños propietarios y políticos descontentos se unieron para derrocar a Díaz en 1911, aunque después se separaron para disputarse el saldo.

Después de varios años de combates intermitentes, la economía mexicana estaba despedazada:

La seguridad, la confianza y el crédito público se desvanecieron. La moneda fue destruida y el sistema bancario casi completamente borrado. El sistema ferroviario fue acabado y las comunicaciones desbarajustadas. La población ganadera fue seriamente agotada y la producción agrícola tuvo un grave declive. La producción minera fue seriamente reducida...⁷

Y esta disrupción vino a sumarse a los problemas estructurales resultantes del patrón pre-revolucionario de crecimiento dependiente: subdesarrollo del mercado interno, dominación extranjera de la minería, la banca, los ferrocarriles y otros sectores, y substancial desigualdad en la repartición de los beneficios.

Esos fueron los problemas que enfrentaron los líderes del país, aquellos que gradualmente consolidaron el poder en sus manos después de la Revolución, los que institucionalizaron ese poder a través de la instrumentalización de un partido político dominante único (el PRI), y quienes guiaron inicialmente la intervención del Estado postrevolucionario

⁷ Joseph E. Sterrett y Joseph S. Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*. Informe presentado ante el International Committee of Bankers on Mexico, Nueva York, 25 de mayo de 1928, pp. 227-228.

en la economía como banquero y empresario con el impresionante crecimiento consecuente de la economía mexicana. Dos aspectos merecen nuestra atención: el problema del poder y el de la intención u orientación. El último —¿por qué el Estado decidió intervenir en la economía con los propósitos y la manera en que lo hizo?— es el aspecto que nos interesa principalmente, pero necesitamos considerar brevemente el problema del poder porque la exitosa intervención del Estado en la economía presupone un aparato gubernamental fuerte y unificado. Dada la desorganización política provocada por la Revolución, ¿cómo adquirió el Estado el poder necesario para tal intervención?⁸

La construcción de instituciones políticas fuertes fue un proceso difícil y prolongado: la fuerza de grupos campesinos armados en diversas regiones, el poder local y autónomo de caudillos regionales, los conflictos entre las clases y dentro de éstas, las divisiones religiosas que culminaron en la rebelión cristera, las tensiones entre federalismo y centralismo fueron todos factores que hicieron ardua la tarea de crear un orden nuevo, estable políticamente. La faena fue lograda, a menudo dolorosamente, por los presidentes Carranza, Obregón y Calles en la docena de años que siguió a la Convención Constitucionalista de 1917. Ellos utilizaron su poder militar para aplastar la oposición armada, construyeron una burocracia fuerte apoyándose de manera importante en los técnicos (economistas e ingenieros) de los ministerios claves de Hacienda y Obras Públicas, y fueron capaces de cooptar y controlar a muchos elementos disidentes, esfuerzo que culminó con la hábil construcción del PNR (predecesor del PRI). Este partido central, cada vez más fuerte, institucionalizó y monopolizó el acceso al poder político por medio de la absorción (o destrucción) de los caudillos locales.⁹ Paralela a esta fuerte organización partidista corrió la creación y el moldeado de ciertas instituciones estatales claves: fuertes secretarías, particularmente Hacienda, un ejército unificado, leal y cada vez más apolítico, etc.

En la explicación de la resurgente capacidad del Estado para intervenir en la economía, también debe hacerse notar que no existían clases sociales lo suficientemente poderosas y bien organizadas como para ser capaces de oponerse a tal intervención. Los hacendados que habían sido una importante base social para el régimen porfirista estaban, o destrozados, o seriamente debilitados por la Revolución: el sistema de peonaje por deudas en el cual se había apoyado gran parte de su poder

⁸ Una explicación completa —que va más allá de los alcances de este trabajo— tendría que discutir el carácter y la fuerza de las instituciones políticas que fueron creadas, al igual que el tipo de autonomía concedida al Estado por la estructura y organización de clase.

⁹ Para una discusión más elaborada del proceso de centralización política ver a Hansen, *op. cit.*, y Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964.

económico había sido destruido y estaban ocupados en los esfuerzos por defender lo que les quedaba de tierra de las demandas de reforma agraria de grupos campesinos armados. Los grupos campesinos que habían peleado en la Revolución estaban organizados regionalmente y con metas locales, no nacionales, y la cooptación de algunos de sus líderes y el asesinato de otros había debilitado mucho su capacidad de influencia sobre la marcha de los eventos. El sindicalismo había estado siempre débil bajo Díaz, ya que este tipo de actividad había sido prohibida. Pese a su familiaridad con las ideas anarco-sindicalistas y a su mayor capacidad de huelga en industrias claves (ferrocarriles, textiles, minería, tabaco), la represión sangrienta ejercida por el ejército y los rurales, había mantenido al movimiento obrero en una situación endeble.¹⁰ Después de la Revolución, el sindicalismo se mantuvo lisiado debido al control de la CROM, una confederación obrera que no sólo era corrupta (al punto de venderse a las empresas) sino también muy dependiente del reconocimiento gubernamental a sus derechos de huelga. Finalmente, a principios de la década de los años treinta, tanto obreros como campesinos fueron incorporados en, y finalmente controlados por, el partido central. Por último, ¿qué se puede decir de los intereses privados? Durante el Porfiriato no había podido surgir una burguesía industrial mexicana fuerte. Unas cuantas industrias sustituidoras de importaciones —textiles era la más importante— habían comenzado a crecer, pero todavía eran pequeñas y a menudo, cuando menos parcialmente, controladas por intereses extranjeros.¹¹ La Revolución sólo desarticuló más esta clase pequeña y de por sí desorganizada. La excepción principal fue el relativamente sólido grupo industrial de la ciudad nortea de Monterrey, cuya posición se mantuvo intacta en industrias como la cerveza, el vidrio, el cemento e inclusive el acero. Sin embargo, por su aislamiento regional y tamaño reducido no representaba una seria amenaza a las actividades económicas del Estado; y algunas de esas actividades (ferrocarriles y construcción de carreteras, por ejemplo) no hay duda que iban en beneficio de estos industriales regiomontanos.

A partir de instituciones políticas cada vez más fuertes, el Estado mexicano enfrentaría, entonces, una pequeña oposición organizada al tipo de intervención económica que emprendería. Las únicas instituciones nacionales fuertes eran las políticas; ninguna clase podría dominar u oponerse exitosamente a sus acciones. Es claro: los mismos tipos de problemas económicos que enfrentó fueron sintomáticos de la debilidad

¹⁰ Eric Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century*, Nueva York, Harper and Row, 1969, p. 21.

¹¹ La fábrica de Río Blanco en Veracruz, por ejemplo, aunque era sólo una de entre once empresas en la industria textil, empleaba la mitad de todos los trabajadores y era poseída por una compañía de comerciantes franceses. Eric Wolf, *op. cit.*, p. 20.

de los grupos del sector privado que podría haberse esperado que los manejaran.

El Estado tuvo cada vez más el poder para intervenir. Pero, ¿lo haría? Y, ¿con qué propósitos? El poder potencial del Estado no explica sus orientaciones particulares. ¿Qué definió como problemas?, y ¿qué fijó como acción legítima para resolverlos? ¿Cómo llegó a tomar tales orientaciones?

En la disputa por el poder que siguió al asesinato de Madero, aquellos que finalmente prevalecieron no eran los radicales agraristas que veían la Revolución como movimiento social que efectuaría una reforma agraria integral, ni las fracciones más avanzadas de los grupos obreros e intelectuales que profesaban ideas socialistas y anarco-sindicalistas. Por el contrario, eran hombres predominantemente de clase media, muchos del norte —de Sonora particularmente—, algunos, como Carranza y Obregón, de familias terratenientes (aunque no con las extensiones más grandes), y unos cuantos, como Calles, pequeños empresarios. Fue la visión de estos hombres, y de los abogados e ingenieros —técnicos y profesionistas— que los rodearon, la que prevaleció y conformó inicialmente al Estado mexicano consolidado durante la postrevolución. Por supuesto que su visión no era unificada o coherente. Carranza se veía a sí mismo como heredero de los ideales liberal-constitucionalistas de Juárez y Madero. Sus preocupaciones principales giraban en torno al restablecimiento del orden legal y el proceso electoral, aunque entendía, a diferencia de Madero, lo difícil que sería la tarea de dismantelar la autocracia porfirista. Por su parte, Obregón veía más allá de esas medidas la necesidad de ciertas reformas sociales. Él...

favorecía la legislación nacionalista y las reformas agraria y laboral que podrían de una vez por todas restringir la intrusión norteamericana, quebrar el poder de las grandes familias terratenientes y ampliar las oportunidades en el mercado para el trabajo y para la clase media de su tipo.¹²

El presidente Carranza aceptó la adición de provisiones sociales progresistas sobre reforma agraria, educación pública, garantías laborales y la iglesia en su borrador de la nueva Constitución, pero ni él, ni Obregón o Calles hicieron mucho por cumplir tales provisiones de la Constitución de 1917. Su atención estaba centrada en la necesidad de consolidar el poder del Estado en manos del gobierno central.

¿Cuál era la importancia de los orígenes norteños del "grupo de Sonora" que dominó la política mexicana hasta que Cárdenas asumió

¹² Eric Wolf, *op. cit.*, p. 39. Para un análisis detallado del carácter del Estado mexicano post-revolucionario ver a Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 1973.

la presidencia en 1934? Cline muy probablemente se equivocó al trazar su orientación a la supervivencia de una tradición española borbona en el norte.¹³ Mucho más importante en la conformación de su pensamiento fue la proximidad de los Estados Unidos. En ningún lado era tan fuerte la dominación del capital extranjero como en el norte. "Para 1902, firmas norteamericanas poseían más de un millón de hectáreas en Sonora; en Sinaloa eran propietarias del 50% de las planicies deltaicas productoras del 75% de toda la tierra irrigable, en donde se cultivaba el azúcar, el algodón y las verduras para el mercado",¹⁴ a menudo norteamericano. Y la dominación extranjera (en su mayoría norteamericana) en la minería y la manufactura, a menudo favorecida por la protección de Díaz y los científicos, cerraba a los mexicanos otras empresas potencialmente productivas. Esa dominación extranjera insertó una orientación fuertemente nacionalista a su pensamiento.¹⁵ Esa disposición nacionalista tomó una forma concreta en el Artículo 27 de la Constitución y, más tarde, en medidas que prohibían a los extranjeros la posesión de la tierra, excluyéndolos de la participación en la banca y compañías aseguradoras, nacionalizando las industrias petrolera y eléctrica y limitando o excluyendo su participación en acciones en un creciente número de sectores manufactureros.¹⁶

Si la proximidad con Estados Unidos había facilitado una dominación extranjera que provocaba enojo, también puso ante los ojos de estos sonorenses la imagen de un país moderno, en rápido desarrollo. Más allá de la consolidación política, su preocupación principal estaba en el crecimiento económico y el modelo a ser copiado (debe recordarse que en 1920 era el único realmente disponible para México) era el sistema capitalista del norte, con sus impresionantes éxitos en la in-

¹³ Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1953 y 1963, pp. 192-194.

¹⁴ Eric Wolf, *op. cit.*, pp. 38-39.

¹⁵ Aun cuando esta expresión haya tomado una serie de formas diferentes. Notar, por ejemplo —esto es de especial relevancia para la discusión que seguirá—, que la insistencia sobre propiedad mexicana no tiene implicaciones sobre si tal propiedad será pública o privada. A un nivel mínimo, el nacionalismo mexicano ha significado: una insistencia firme de un control mexicano sobre los recursos nacionales, la autonomía nacional tanto en asuntos económicos como políticos, una preocupación porque el crecimiento económico responda sobre todo a condiciones internas en lugar de externas y un esfuerzo por mantener los beneficios de tal crecimiento dentro de México. Para discusiones más detalladas ver a William P. Glade, Jr. y Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1968, pp. 28 ff., y Frederick W. Turner, *The Dynamics of Mexican Nationalism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1968.

¹⁶ Sobre estas medidas ver a Harry K. Wright, *Foreign Enterprise in Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971; y Douglas Bennett, Morris Blachman y Kenneth Sharpe, "Mexico and Multinational Corporations: An Explanation of State Action", en Joseph Grunwald, ed. *Latin America in the International System*, Beverly Hills, Sage Publications (de próxima aparición).

dustrialización y en la comercialización de la agricultura. Si los Estados Unidos iban a ser un modelo para el desarrollo, lo eran mucho más en el sentido de mostrar la conformación y el límite de lo que podía ser alcanzado que en el sentido de mostrar una ruta precisa para ser seguida. Se reconoció que las peculiares condiciones de México y su inicio posterior podrían hacer necesarios medios ligeramente diferentes, un papel mucho más dinámico del Estado, por ejemplo. Pero un requisito central para un desarrollo tal, inferido del modelo norteamericano, era la creación de una fuerte burguesía nacional, una clase agrícola "burguesa" para promover la modernización agrícola y una clase privada empresarial que guiara la industrialización. A principios del decenio de los años veinte, estas orientaciones llegaron a penetrar firmemente en la Secretaría de Hacienda y muy pronto ésta se convirtió en el aparato estatal más poderoso (posición que sólo recientemente ha sido impugnada).

El poder de la Secretaría de Hacienda dentro del aparato estatal ha provenido de su control sobre las fuentes de ingreso (impuestos, préstamos extranjeros, etc.) y de su manejo de las asignaciones presupuestarias de tales fondos. Aunque tales asignaciones requerían de consulta y aprobación presidencial, debe recordarse que Hacienda y la constelación de instituciones financieras en torno a ella (el Banco de México, la Nacional Financiera, etc.) han sido casi (de nuevo, hasta recientemente) la única fuente de economistas bien preparados en México. Programas de orientación internos moldearon la orientación de aquellos que han pasado por la Secretaría para llevarlos a estar de acuerdo sobre la perspectiva de ésta sobre los problemas.

Por supuesto que la orientación de Hacienda ha cambiado a lo largo del tiempo, parte como respuesta a los cambios de régimen en México, parte como reacción a los virajes de las corrientes de pensamiento económico fuera de México. Las preocupaciones de Alberto Pani, y los economistas en torno a él, que delinearon el carácter de Hacienda en el decenio de los años veinte han sido caracterizadas como "ortodoxas" y neoclásicas en su orientación:

Buscaron restablecer la posición comercial de la nación en el extranjero, restaurar la confianza en el sistema monetario y hacer operativos, una vez más, los canales de comercio e intercambio doméstico.¹⁷

¹⁷ Charles W. Anderson, "Bankers as Revolutionaries" en William P. Glade Jr., y Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico*, op. cit., pp. 113-114. Continúa, "Nutridos en las economías del período porfirista, estos científicos de último momento aceptaron en gran medida la legitimidad de las complejas y multifacéticas instituciones del sistema económico moderno tal como había sido elaborado y desarrollado en las naciones avanzadas de Europa y América del Norte... no anticiparon ningún alejamiento radical, en su planificación, de instituciones y prácticas económicas prevalecientes en países industrializados. Al aceptar este modelo para la modernización económica de México, concibieron su misión, en un sentido, como la de

Cuando Cárdenas llegó al poder, quienes ocupaban las posiciones clave en Hacienda y el Banco de México se orientaron más hacia principios keynesianos; el crecimiento del Producto Nacional Bruto, la inversión y el empleo agregados se convirtieron en los indicadores económicos principales.

Sin embargo, subyaciendo estos cambios en orientación discurría una profunda continuidad. La Revolución había sacado a la superficie una serie de demandas o metas radicales: redistribución de la tierra, recuperación del patrimonio nacional en manos extranjeras, mejoría sustancial de niveles de vida de las clases bajas urbanas y rurales. Estos objetivos no se integraron en una ideología coherente, menos todavía en una estrategia para el desarrollo. Mientras dichas metas continuaron siendo articuladas por la familia revolucionaria, la estrategia de desarrollo económico que llegó a ser adoptada, con su intelectualidad dirigente en Hacienda, era una que veía el logro de tales objetivos sólo en tanto pudieran ser el subproducto de un cierto tipo de crecimiento económico, la responsabilidad principal del cual estaría concedida al sector privado.

La perspectiva común entre los técnicos de mediano y alto nivel en el complejo institucional demarcado por Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera, puede ser trazada, en gran medida, en términos de un programa de entrenamiento interno desarrollado en el Banco de México por Gonzalo Robles y Daniel Cosío Villegas y administrado durante algunos años por el primero. Cuando era joven, Gonzalo Robles había sido miembro del séquito carrancista; estudió ingeniería en los Estados Unidos y se vio involucrado en el núcleo de la reorganización del sistema bancario. Por un tiempo, bajo Cárdenas, fue el Director General del Banco de México, para después pasar a ser el director de una nueva dependencia del Banco, el Departamento de Estudios Industriales, desde la cual coordinó el programa de entrenamiento. Jóvenes promisorios eran integrados al Banco por unos cuantos años, enviados a países extranjeros (a menudo a los Estados Unidos) a realizar estudios de posgrado y luego reincorporados para una conformación final bajo la atención cuidadosa de Robles. La orientación que recibían es la ya discutida: independencia económica del coloso del norte, industrialización, importancia de la clase media, apoyo principal sobre el sector privado, necesidad de una vigorosa acción estatal que creara las condiciones para la inversión del sector privado, así como hacer lo que el sector privado no hiciera o pudiera.

El otorgar una importancia primaria tal al sector privado enfrentó con dificultades inmediatas. La burguesía nacional era pequeña y débil y a menudo poco inclinada a hacer inversiones de capital a largo plazo, prefiriendo, por el contrario, la especulación en bienes raíces, crédito

llevar a cabo los programas que habían sido el propósito trunco del porfiriato". Pp. 114-115.

comercial, joyería y cosas por el estilo. La única alternativa, sobre todo si no iba a ser alentada la inversión extranjera (y después de la Revolución hubiera necesitado de un aliento sustancial), era la acción estatal que impulsara el crecimiento de una burguesía nacional y promoviera el tipo de condiciones bajo las cuales ésta se viera inclinada a invertir. A tal intervención del Estado no le faltaban precedentes históricos para legitimarse (en el sistema colonial español y en el porfiriato), y una mayor legitimación vino de la rápida aceptación de los principios keynesianos. Así pues, desde una fecha temprana, el Estado mexicano post-revolucionario se concedió a sí mismo la tarea de nutrir la burguesía nacional que haría posible el crecimiento económico y de hacer lo que esa naciente burguesía nacional no quisiera o pudiera. A mediados del decenio de los años veinte se iniciaron grandes inversiones infraestructurales en la construcción de carreteras e irrigación. Pero en ningún lado puede verse tan claramente esta orientación inicial del Estado como en las acciones encaminadas a la creación de un fuerte sector financiero; y las consecuencias de su acción en este renglón definieron los términos de mucho de lo que pasaría más tarde.

Después de la Revolución, México se enfrentó a un colapso financiero casi total. El papel moneda era inservible, la mayor parte de los bancos privados estaban arruinados, y el crédito del país en los círculos financieros internacionales había caído tan bajo que no era posible obtener préstamos posteriores. Calles y su secretario de Hacienda vieron la reorganización y resurrección del sistema bancario privado como un primer paso decisivo en la generación del ahorro y la inversión domésticos y en la atracción de los préstamos extranjeros. A diferencia del porfiriato, los bancos serían puestos bajo una estrecha supervisión gubernamental. Cuando anunció la nueva legislación que gobernaría el sistema bancario, el secretario de Hacienda dijo que el nuevo propósito del Estado sería el

de encauzar los capitales invertidos en la industria del crédito hacia el logro de determinados objetivos. No basta, en efecto, conforme al nuevo sistema, que los títulos pasivos emitidos por las instituciones se encuentren bien garantizados: es necesario que los capitales obtenidos mediante la emisión de tales títulos vayan a fecundar ciertas fuentes de la riqueza pública y no puedan constituirse en instrumento monopolizado por determinadas industrias o individuos.¹⁸

Los bancos extranjeros (y la propiedad extranjera de los bancos domésticos) fueron prohibidos. Para ejercer la supervisión del sistema bancario se creó el Banco de México en 1925, el cual desarrollaría las

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito, *Legislación Bancaria*, México, 1957, vol. n, pp. 27-28. Traducción al inglés de Robert L. Bennett, *The Financial Sector and Economic Development; the Mexican Case*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1965, p. 40.

funciones de un banco central. Un complejo esquema de requisitos de encaje legal llegó a ser utilizado como un mecanismo por medio del cual el Banco de México podía canalizar la inversión privada a sectores de alta prioridad, además de permitirle también extraer ahorros para la inversión del sector público.

Un sistema bancario capaz de canalizar suficientes ahorros a la inversión no podía ser resucitado de la noche a la mañana, y las predilecciones del sector privado hacia inversiones especulativas y a corto plazo significaban que aquellos sectores a los cuales se les concedía una importancia particular para el desarrollo estarían insuficientemente financiados, a menos que el mismo Estado proporcionara lo que el sector privado no podía o quería. La agricultura era un sector crítico de este tipo. En 1926 Calles creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, un banco de desarrollo del sector público, para financiar el desarrollo agrícola. Mientras este banco financió las grandes propiedades privadas (a menudo poseídas por ex-líderes revolucionarios que acumularon grandes extensiones), no satisfizo las necesidades de los ejidatarios, un gran segmento de la población rural, en algunas áreas inclusive armado. Dada la inalienabilidad de sus tierras, los ejidatarios no podían ofrecer las garantías necesarias para satisfacer los requisitos convencionales de la banca. La falta de crédito disponible a ejidatarios no fue vista como problemática hasta el régimen cardenista (1934-40). En su lucha por quebrar la dependencia estatal y partidista de Calles y otras viejas élites revolucionarias, la estrategia de Cárdenas requería de la movilización y el apoyo de los sectores populares, obreros y campesinos. Si el campesinado iba a ser considerado como base social del régimen, tendrían que satisfacerse sus necesidades. Si ni la banca del sector privado, ni el Banco Nacional de Crédito Agrícola proporcionaban crédito ejidal, otra institución financiera estatal sería necesaria. En 1935 Cárdenas fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.¹⁹

La entrada inicial del Estado en el crédito agrario fue pronto seguida por la creación de una serie de bancos del sector público para el desarrollo: el Banco de Desarrollo Obrero e Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco del Pequeño Comercio, etc. Si en lo general la necesidad de tales bancos fue definida por la inhabilidad o falta de voluntad de los bancos del sector privado para proporcionar el financiamiento necesario al crecimiento económico, la necesidad particular de cada banco específico del sector público fue definida por factores históricos más específicos: los sectores marcados para encabezar ese crecimiento y las necesidades y demandas de los grupos y clases que se constituyeron en bases sociales del Estado mexicano postrevolucionario.²⁰

¹⁹ Sobre la formación de estos dos bancos agrícolas, ver a Charles W. Anderson, "Bankers as Revolutionaries", *op. cit.*, pp. 122-123.

²⁰ *Ibid.*, pp. 122-129.

Lentamente, respondiendo a los oficios del Estado, el sistema bancario privado comenzó a crecer, tanto en términos de activos como en relación a fuerza institucional y sofisticación. Una medida clave en el fomento estatal, importante para reorientar los préstamos hacia financiamientos a largo plazo de la industria y retirarlos de inversiones más especulativas, fue la autorización en 1932, y el subsiguiente aliento, de financieras, un tipo de banco de inversión.²¹ Por la carencia de un mercado efectivo de bonos o acciones, la burguesía nacional desarrollada en México, en gran medida ha cristalizado en torno al sistema bancario privado. Ha llegado a estar caracterizada por una serie de grupos —más o menos una docena de grandes y muchos pequeños—, cada uno de los cuales tiene un banco o un complejo bancario en su centro, los ahorros del cual son utilizados para inversiones en empresas manufactureras, mineras y/o comerciales asociadas.²²

La burguesía nacional es de un origen comparativamente reciente, como lo subraya el énfasis en el “Nuevo Grupo” concedido por Sanford Mosk en su investigación pionera sobre la industrialización.²³ Pero, ¿de dónde vienen? Seguramente que algunos, como el grupo o grupos Monterrey, tienen su origen en la primera oleada de industrialización del porfiriato. Hansen argumenta que algunos eran “amigos y parientes de políticos revolucionarios exitosos”, los cuales capitalizaron sus nexos políticos para asegurar contratos y concesiones gubernamentales lucrativas, y que otros eran hijos de hacendados desposeídos, los cuales después de la Revolución tuvieron que orientar sus energías hacia otros campos.²⁴ El estudio de DeRossi, *The Mexican Entrepreneur*, confirma esta última afirmación, pero también muestra un número sorpresivamente alto de empresarios mexicanos con origen extranjero, en especial hispano.²⁵

Sin embargo, para regresar al argumento principal, el desarrollo de una burguesía nacional capaz de sacar adelante el proyecto de crecimiento económico fue hecho posible por la exitosa reconstrucción del

²¹ Sobre las financieras y más en general sobre el desarrollo del sistema bancario, ver a Dwight Brothers y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development (1940-1960)*, Austin, University of Texas Press, 1966.

²² Para una descripción actualizada de estos grupos, ver a Salvador Cordero y Rafael Santín, “Los grupos industriales; una nueva organización económica en México”, *Cuadernos del CES*, 23, México, El Colegio de México, 1977.

²³ Sanford Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1950; en especial el capítulo 2. Sin embargo, en una serie de aspectos, la descripción de Mosk sobre el “Nuevo Grupo” parece haber estado equivocada.

²⁴ Roger D. Hansen, *op. cit.*, p. 37. Sobre el tema de ligas contemporáneas entre las élites política y económica en México, ver las sugestivas conclusiones de Peter Smith en “Does Mexico Have a Power Elite?”, en José Luis Reina y Richard S. Weinert, Eds., *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, ISHI Press, 1977, pp. 129-151.

²⁵ Estudiando en retrospectiva sólo hasta sus abuelos, Flavia Derossi encontró que el 44% de su muestra de 200 industriales eran de origen extranjero y un 20% había nacido fuera de México. *The Mexican Entrepreneur*, París, Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, 1971, pp. 157 y 143-144.

sistema bancario. Y el patrón general fijado en el sector financiero en los decenios de los años veintes y treintas fue uno que sería repetido en otros renglones: una importancia básica concedida al sector privado, aunque el Estado se mantuviera preparado para hacer lo que el sector privado no pudiera o no quisiera hacer:

Los economistas mexicanos concibieron una red total de instituciones y procesos económicos necesarios para completar la estructura que estaban creando, y, si el sector privado no podía crearla, parecía la obligación del Estado el hacerla, en el interés del mismo sector privado.²⁶

1940-1970

Calles emprendió la creación de un Estado autoritario, dominado por un fuerte poder ejecutivo unificado y manteniéndose por sobre, autónomo de, los intereses de clase. Cárdenas compartió en lo general esta concepción global del Estado. Si Cárdenas tomó una acción más trascendente en la reafirmación de la soberanía nacional frente a los intereses extranjeros, esto se explica más por las diferentes circunstancias que enfrentaron que por alguna diferencia ideológica entre ellos. Calles se vio forzado, ante la fuerte presión del gobierno estadounidense y la necesidad mexicana de restablecer su respetabilidad financiera internacional, a moderar su insistencia de que las compañías norteamericanas reconocieran la propiedad mexicana última sobre los recursos minerales. La enérgica acción de Cárdenas para limitar o excluir a la inversión extranjera de los ferrocarriles y las industrias energética y eléctrica, por otro lado, fue provocada, en buena parte, por los serios cuellos de botella que estaban siendo creados por la falta de actividad de las compañías extranjeras. No se podía inducir a los inversionistas extranjeros a comprometerse con las nuevas inversiones, necesarias en esas críticas industrias básicas, ni tampoco se podía esperar que participaran los inversionistas mexicanos (debido a la alta inversión inicial y a las perspectivas de ganancias a largo plazo). Sólo la acción estatal podía evitar que tales industrias retardaran el ritmo de crecimiento. En los ferrocarriles parece que los inversionistas extranjeros estaban ansiosos por vender. En la industria eléctrica, la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no amenazó en aquel momento el derecho de los inversionistas extranjeros a continuar con sus actividades. El caso del petróleo es mucho más complicado, pero aun aquí debe recordarse que la intransigencia de las compañías petroleras ponía en duda la soberanía del Estado mexicano y forzó la mano de Cárdenas.²⁷

²⁶ Charles W. Anderson, *op. cit.*, p. 118.

²⁷ Sobre el caso del petróleo ver a Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968. Sobre electricidad y energía ver a Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI, 1967. Para un tratamiento más amplio del argumento

Había diferencias entre lo que Calles y Cárdenas entendían como la acción adecuada del Estado, pero éstas estaban sobre todo relacionadas con la actitud estatal hacia el conflicto de clases. Mientras Calles veía su papel como conciliador, “en el cual los antagonismos de clase son superados por el interés superior de la nación”, Cárdenas proponía “el ejercicio del poder en beneficio de las clases más débiles”.²⁸ Este cambio en actitud explica en mucho la acción estatal hacia trabajadores y campesinos, pero no se debe permitir que oscurezca la sólida continuidad sobre el papel del Estado en la economía. Primero bajo Cárdenas y Calles, y bajo Ávila Camacho después, se concedió una importancia primaria al sector privado, con el Estado complementando pero no suplantando la función del capital privado; patrón que se observará en el sistema bancario. Nada es más importante para explicar esta continuidad que el mantenimiento del personal en posiciones financieras claves: Luis Montes de Oca, por ejemplo, Presidente del Banco de México bajo Cárdenas, había servido como Contralor General de la Secretaría de Hacienda bajo Cárdenas, Eduardo Suárez, retuvo la misma posición en la subsecuente administración de Ávila Camacho,²⁹ al igual que Antonio Espinoza de los Monteros, Director General de NAFINSA.

Cárdenas había movilizado a campesinos y obreros en su lucha con Calles y había utilizado el poder del Estado en beneficio de estas clases bajas. En 1938 reconstruyó el partido oficial, e incorporó directamente en su estructura a la confederación sindical más grande y a la principal organización campesina como dos de sus cuatro sectores corporativos (el tercer sector era para las “organizaciones populares” —principalmente empleados estatales— y la cuarta, que desaparecería rápidamente, para los militares). El Partido Nacional Revolucionario se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), un mecanismo de control político más efectivo para las administraciones que siguieron.

Los decenios de los años veinte y treinta habían sido de reconstrucción política y económica en México. Por aquellos años se sentaron las bases para el surgimiento de la industrialización, iniciada en el decenio de los años cuarenta, que se mantendría hasta nuestros días. La Gran Depresión, al disminuir el volumen de comercio mundial, había proporcionado un cierto estímulo a la producción doméstica de bienes de consumo en México y la segunda Guerra Mundial agregó al aislamiento del mercado doméstico a las importaciones, la posibilidad de exportar a los Estados Unidos. Sin embargo, no sería sino hasta 1947 cuando el gobierno implementó un esquema de tarifas y cuotas para sostener la

presentado en este artículo ver a Douglas Bennet, Morris Blachman y Kenneth Sharpe, *op. cit.*

²⁸ Nora Hamilton, “México: The Limits of State Autonomy”, *Latin American Perspective*, II, 2, verano de 1975, pp. 86-87.

²⁹ *Ibid.*, p. 96.

industrialización por sustitución de importaciones a la cual las circunstancias ya habían llevado a México.

La naciente burguesía nacional respondió en forma rápida a este estímulo (aunque debe agregarse que también lo hicieron las corporaciones transnacionales). La asistencia del gobierno al sector privado tuvo diversidad de formas: financiamiento a las nuevas empresas por medio de sus bancos de desarrollo, obras en infraestructura básica, y servicios y políticas fiscales beneficiosas. Las compras de bienes y servicios por el sector público proporcionaron un importante mercado para algunas firmas jóvenes. El Estado mantuvo un considerable grado de control sobre la fuerza de trabajo por medio de la cooptación de sus líderes y la coerción ocasional. Y en 1954 el Estado tomó una serie de medidas para controlar la inflación. Había surgido la política de desarrollo estabilizador.

Con todo, el papel del Estado fue más allá de estas políticas. El contexto de desarrollo dependiente tardío planteó problemas ante los cuales el sector privado era incapaz, o no deseaba enfrentar. Las inversiones del sector público en una serie de industrias básicas eran necesarias para mantener el ritmo de industrialización, inversiones que, por su magnitud o por el carácter a largo plazo de sus ganancias esperadas, no se hubieran hecho si el Estado no hubiera intervenido. El instrumento creado para hacer estas inversiones fue un banco de inversión estatal: la Nacional Financiera (NAFINSA).³⁰

Fundada en 1934 para desarrollar una compleja variedad de funciones que incluían el desarrollo de un mercado de capital y de valores para los bonos públicos, NAFINSA fue reorganizada en diciembre de 1940 para convertir la promoción del desarrollo industrial en su objetivo principal. NAFINSA se convirtió rápidamente en la principal arma institucional de las actividades empresariales del Estado; por medio de ella el poder potencial del Estado se hizo real frente a una burguesía nacional todavía en proceso de maduración.

Desde un principio esta financiera operó con un considerable grado de autonomía. No hay duda que esto surge, en parte, de la sofisticación y éxito de sus actividades. NAFINSA ha logrado mantener un historial de ganancias (que ha buscado capitalizar) y ha incrementado sus recursos disponibles por medio de préstamos del extranjero y de la

³⁰ Nacional Financiera es uno de los bancos de inversión de un país en vías de desarrollo mejor estudiados. Nuestra discusión sólo ilustrará aspectos selectos de las actividades de NAFINSA. Para tratamientos más extensos ver a Calvin Blair, "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en Raymond Vernon, ed., *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1964; José Hernández Delgado, *The Contribution of Nacional Financiera to the Industrialization of Mexico*, Nacional Financiera, 1961; Robert T. Aubey, *Nacional Financiera and Mexican Industry*, Los Angeles, University of California, Latin American Center, 1966; y Rosa Olivia Villa M., *Nacional Financiera: Banco de Fomento del desarrollo económico de México*, México, Nacional Financiera, 1976.

venta de certificados de participación (en las inversiones de capital del banco). La autonomía relativa de NAFINSA de las engañosas corrientes de la política mexicana también se ha fortalecido por la estrecha coordinación de sus actividades con la poderosa Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Representantes de ambas instituciones participan en la Junta de Directores de NAFINSA y existe una fuerte tendencia entre el personal técnico a rotar entre las instituciones, lo que los imbuje de una perspectiva común. Más todavía, tiende a darse una mayor continuidad entre los funcionarios principales de estas tres instituciones que en otras secretarías y agencias estatales.

A principios de la segunda Guerra Mundial, NAFINSA intervino directamente en una serie de empresas industriales, pero el grueso de sus préstamos e inversiones han ido a proyectos de infraestructura del sector público: ferrocarriles, irrigación, electricidad, telecomunicaciones y similares. Si dejamos de lado éstas para concentrarnos en las promociones industriales de NAFINSA, es sólo porque tales inversiones en infraestructura son ejemplos clásicos del tipo de intervención estatal en la economía de un país en vías de desarrollo. Por otro lado, el financiamiento de NAFINSA a la industria ha sido considerable, y ha significado, en forma continua desde 1950, entre un tercio y un cuarto del financiamiento total del sistema bancario a la industria.³¹ Para 1945 NAFINSA tenía participación en 35 corporaciones y era propietaria mayoritaria en 5, y para 1961:

era deudora, inversionista o fiadora, de 535 empresas de todo tipo; tenía participaciones de 60 firmas industriales; y era accionista mayoritaria en 13 firmas productoras de acero, textiles, películas, triplay, papel, fertilizantes, energía eléctrica, azúcar, madera y carnes refrigeradas.³²

Desde sus inicios, las actividades de NAFINSA estaban legalmente circunscritas para evitar que surgiera como una amenaza directa del sector privado. La legislación por la cual fue reorganizada, en 1940, estipulaba que NAFINSA no competiría con los bancos existentes, sino que, en lugar de eso, se dedicaría a aquellas actividades cuyas necesidades crediticias no estaban siendo adecuadamente servidas por los bancos y financieras comerciales.³³ En la práctica, particularmente en sus inversiones de capital, NAFINSA ha tendido a restringir sus actividades empresariales a los casos en los que el sector privado ha sido incapaz o no

³¹ Rosa Olivia Villa M., *op. cit.*, p. 41, cuadro 4.

³² Calvin Blair, *op. cit.*, pp. 213-294.

³³ Rosa Olivia Villa M., *op. cit.*, p. 8, quien cita la "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Institución Nacional de Crédito Denominada 'Nacional Financiera' de 30 de diciembre de 1940". *Legislación Constitutiva de Nacional Financiera, S.A.*, México, Nacional Financiera, S.A., 1976, p. 84.

ha deseado invertir en áreas consideradas cruciales para la industrialización.³⁴

La participación de NAFINSA en la industria del acero es trascendental e instructiva. La industria acerera mexicana había comenzado con la fundación de la primera planta de acero integrada de América Latina en 1893: la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Dedicada principalmente a la elaboración de productos para los ferrocarriles nacionales, la Fundidora se mantuvo casi como la única productora doméstica. A finales del decenio de los años treinta, México estaba importando dos tercios del acero requerido por el consumo interno.³⁵ El estallido de la guerra significó que ya no estaría disponible el acero importado. Un grupo de inversionistas y banqueros privados habían elaborado un plan para una nueva planta acerera que produciría acero laminado en frío y hoja de lata a partir de tiras laminadas en caliente importadas, pero este plan hubiera dejado a México dependiente de unas importaciones de incierta disponibilidad, por lo que la planeación se orientó a considerar una planta acerera integral que utilizaría carbón y mineral de hierro mexicanos. Un proyecto de ese tipo iba más allá de los recursos financieros y técnicos de los inversionistas privados originales. NAFINSA intervino. Obtuvo un préstamo de seis millones de dólares del EXIMBANK para ayudar en el financiamiento del proyecto. Al principio, NAFINSA intentó evadir la propiedad mayoritaria de Altos Hornos, como la nueva firma llegó a ser llamada, para lo cual compró la totalidad de la primera emisión de bonos de la empresa y una mayoría de las acciones preferenciales, pero sólo una cuarta parte de las acciones comunes. La firma necesitó más tiempo del anticipado para entrar en producción y se requirió más financiamiento, al cual no se podían comprometer los intereses privados. Para 1947 NAFINSA era el propietario mayoritario de la firma.³⁶ Como Raymond Vernon concluye:

³⁴ Después de revisar las actividades de NAFINSA, Blair concluyó: "Nacional Financiera ha sido algo más que simplemente otra fuente de capital financiero. Ha asesorado, promovido, invertido y dirigido empresas comerciales lo suficientemente a menudo como para ser identificada como un genuino agente empresarial. En el contexto mexicano, con su escasez de capital de inversión y talento empresarial para la industria a gran escala y la concentración tradicional del capital privado en el comercio y los bienes raíces, NAFINSA ha sin duda ofrecido elementos empresariales para ofrecer los cuales no estaba preparado el sector privado mexicano." Calvin Blair, *op. cit.*, p. 232.

³⁵ Norman Schneider, *Government Competition in the Mexican Steel Industry*, Davis, University of California Press, Institute of Governmental Affairs, 1967, pp. 15-18.

³⁶ Para algunas versiones sobre la historia de Altos Hornos ver a Norman Schneider, *Government Competition in the Mexican Steel Industry*, pp. 18-20; William E. Cole, *Steel and Economic Growth in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1967, pp. 11-15; Sanford Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, pp. 139-145; y Calvin Blair, "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", pp. 215-216.

Este fue un caso que se repetiría varias veces en años posteriores: los inversionistas particulares desarrollaban el concepto inicial de la operación, y después, atemorizados por las dimensiones del compromiso y las incertidumbres técnicas a que se enfrentaban, daban la bienvenida a la participación gubernamental, como forma de seguro contra riesgos.³⁷

Altos Hornos fue sólo el comienzo de la participación de NAFINSA —y del gobierno— en la industria acerera. En 1961 concedió un crédito a Altos Hornos para permitirle la adquisición de las instalaciones de la Consolidada, en caso de que esta firma fracasara. Como la fundidora había sentido la necesidad de modernizar su equipo y dado que los inversionistas privados habían estado dudosos en proporcionar el financiamiento necesario para la firma en proceso de envejecimiento, NAFINSA había llenado cada vez más la brecha, por lo que para 1975 llegó a tener un tercio del capital de esa sociedad. Circunstancias similares llevaron a NAFINSA a tomar una participación minoritaria del capital de Tubos de Acero, otra firma iniciada con fondos privados. Y con la demanda mexicana de acero superando con mucho la capacidad de las firmas existentes, NAFINSA se involucró en el desarrollo de una nueva planta acerera: la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA); una empresa de un tamaño y sofisticación tal que estaba mucho más allá de las capacidades del sector privado.

Como en el caso del acero, la escasez generada por la guerra y el fracaso del sector privado para enfrentar las necesidades resultantes, llevaron a NAFINSA a las primeras inversiones en papel y cemento. En la industria del papel, la Compañía Industrial de Atenquique fue creada en 1941 por un grupo de empresarios encabezados por el magnate azucarero Aarón Sáenz. Cuando las necesidades de capital del proyecto agotaron los recursos de este grupo privado, NAFINSA intervino para dar financiamiento, primero bajo la forma de bonos y acciones preferenciales, pero más tarde incluyendo una posición mayoritaria en el capital. Durante la guerra, NAFINSA colaboró en la promoción y el financiamiento de una expansión sustancial en la industria del cemento (de 8 a 19 firmas entre 1940 y 1948). Llegó a tener valores en diez de esas firmas, pero participación mayoritaria en sólo una.³⁸

Las dudas del sector privado para realizar algunas inversiones importantes surgían más de consideraciones sobre el riesgo político que simplemente de los inconvenientes financieros o técnicos. Después de la toma de posesión de la administración alemanista, estudios de factibilidad, hechos por consultores norteamericanos y el Banco de México (el

³⁷ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo mexicano*, México, Editorial Diana, 1966, p. 114. Seguramente entiende el problema como para llamar a la participación del gobierno simplemente como "forma de seguro contra riesgos".

³⁸ Sobre estos temas ver a Sandford Mosk, *op. cit.*, pp. 163-166 (papel) y 153-160 (cemento); Rosa Olivia Villa M., *op. cit.*, pp. 43, 68 (papel); y Calvin Blair, *op. cit.*, p. 216 (cemento).

Departamento de Investigaciones Industriales de Gonzalo Robles), mostraron que la construcción de carros de carga de ferrocarril, entonces importados de los Estados Unidos, era una de las principales industrias candidatas en el proceso de sustitución de importaciones. Mientras que otros proyectos propuestos encontraron inversionistas privados preparados, éste no. El volumen del mercado estaba asegurado, pero habría un solo comprador: una empresa propiedad del Estado. Más todavía, los ferrocarriles habían estado operando con pérdidas y pagando sus cuentas con lentitud. Es indudable que hubiera sido difícil forzar el cobro a una empresa estatal. Con financiamiento proporcionado a través de NAFINSA, el mismo Estado emprendió la creación de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril en 1952.³⁹

En México, como en todos lados, lo improductivo e ineficiente de las empresas estatales ha provocado con frecuencia las críticas del sector privado, pero el mismo éxito y rentabilidad de NAFINSA la han hecho blanco de censuras, en el sentido que NAFINSA ha invadido áreas que debían ser dejadas al sector privado.⁴⁰ Es difícil sostener la acusación. En general, las actividades empresariales de NAFINSA han beneficiado en mucho al sector privado (la construcción de obras de infraestructura, la provisión de financiamiento suplementario, la obtención de créditos extranjeros y asistencia técnica), y sus propias inversiones de capital han estado centradas en aquellos proyectos en los cuales las circunstancias establecían el mínimo esfuerzo requerido a gran distancia de la capacidad de los inversionistas y empresarios privados, dado lo reciente del desarrollo de la economía en la que éstos actuaban. Se les liberó así de

los altos desembolsos de capital requeridos, las operaciones más complejas que hacían a las nuevas empresas técnicamente más difíciles de realizar y los riesgos más elevados derivados de las incertidumbres sobre costos y flujos de producción al igual que de los mayores imponderables del mercado; es decir, mayores que aquellos encontrados en la industrialización para sustituir bienes de consumo importados.⁴¹

³⁹ Ver a Calvin Blair, *op. cit.*, pp. 227-228 aun cuando su análisis esté basado en algunas conjeturas inexactas. Más información sobre éste y una serie de otros casos provino de entrevistas efectuadas por los autores en 1976-1977 con ex-funcionarios gubernamentales y miembros del sector privado.

⁴⁰ Poco después de que la administración de Alemán tomara el poder se enmendó la Ley Orgánica de NAFINSA para estipular que ésta no debía entrometerse en actividades que eran del dominio legítimo de la iniciativa privada, además de "contener una seguridad explícita de que NAFINSA haría cualquier esfuerzo para obtener la cooperación privada en cualquier promoción que emprendiera y, antes de ofrecer el financiamiento, vería que los empresarios privados pusieran tanto capital como pudiera esperar razonablemente bajo las circunstancias". Calvin Blair, *op. cit.*, pp. 220-221.

⁴¹ William P. Glad, "Revolution and Economic Development: A Mexican Reprise", *op. cit.*, p. 93. En el mismo sentido Calvin Blair concluye: "No es seguro que

El carácter de última instancia de las intervenciones del Estado en la economía mexicana puede observarse en los esfuerzos de NAFINSA (y otras instituciones estatales) por promover y financiar proyectos de importancia vital para la industrialización nacional, localizados mucho más allá de las capacidades del sector privado. Pero este carácter de última instancia también puede verse en la disponibilidad del Estado mexicano para rescatar a firmas del sector privado que estaban al borde de la ruina. Aun cuando tales fracasos a menudo impliquen incompetencia, deben ser vistos en el marco de las dificultades enfrentadas por los empresarios nacionales para satisfacer las demandas de la industrialización sustituidora de importaciones. Los casos de Diesel Nacional (DINA) y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX), una firma industrial y otra bancaria, son dos de las principales instancias de una serie que podría ser discutida en estas páginas.

La iniciativa de Diesel Nacional inicialmente provino de dos promotores del sector privado, Bruno Pagliai y Luis Montes de Oca. Pagliai era un empresario inmigrante que ya había fundado Tubos de Acero, firma productora de tubería de acero, como empresa conjunta con intereses acereros italianos. Él seguiría adelante hasta convertirse en la figura central de un grupo industrial con valores en intereses mineros y procesadores de metales.⁴² Luis Montes de Oca, después de dirigir el Banco de México, había fundado su propio banco privado, el Internacional. Ambos se aliaron a NAFINSA, y con base en estudios hechos por la Fiat, propusieron la construcción de camiones diesel en México utilizando la tecnología Fiat. Cuando inversionistas privados fueron incapaces de reunir el capital necesario para esta empresa, buscaron la asistencia del sector público. NAFINSA suscribió 59.5 millones de pesos de las acciones; los inversionistas privados pusieron 10.5 millones; y a la Fiat se le adjudicaron seis millones como pago por cooperación y tecnología.⁴³ La empresa, que inició sus operaciones en 1954, logró pocos resultados. El camión Fiat estaba muy mal adaptado al tipo de carga y a las carreteras de México; se indujo a la firma a comprar maquinaria de la Fiat, cara e innecesaria, y los complejos problemas de distribución nunca fueron resueltos de manera adecuada. Los esfuerzos

las principales inversiones de NAFINSA pudieron haber sido hechas por el capital privado mexicano. En teoría no había obstáculos insuperables, pero la mayoría de los proyectos requería de mucha representación oficial en el extranjero, de la obtención de préstamos, y de negociaciones con el gobierno de Estados Unidos para adquirir el equipo y material necesarios. Es poco probable que empresarios privados hubieran podido obtener esta ayuda externa sin un respaldo significativo del gobierno." Calvin Blair, *op. cit.*, p. 212.

⁴² Sobre las posesiones actuales del Grupo Pagliai, ver a Salvador Cordero y Rafael Santín, *op. cit.*, p. 37.

⁴³ Víctor Manuel Villaseñor, *Memorias de un hombre de izquierda*, vol. 2, "De Ávila Camacho a Echeverría", México, Editorial Grijalbo, 1976, p. 243. Villaseñor fue director de DINA de 1958 a 1970.

por mejorar las ventas y utilidades con el ensamblaje doméstico de los automóviles entonces populares en México (Fiats 1100 y 1400), se mostraron insuficientes. Aun sin estos problemas, es difícil ver cómo pudo haber tenido éxito la compañía sin ser protegida de los vehículos importados. Para 1958 la sociedad estaba cerca de la bancarrota y los inversionistas privados dispuestos a retirarse. El Estado mexicano, actuando sobre todo a través de NAFINSA, compró sus participaciones y recapitalizó la empresa. El Estado mexicano se había convertido en el propietario único de una firma importante en la industria automotriz mexicana en rápido desarrollo.⁴⁴

Fundada en 1941 por el doctor Antonio Sacristán, un inmigrante español, SOMEX se convirtió con celeridad en una de las financieras más importantes de México. Promovió y financió empresas industriales en áreas tan diferentes como el ensamblaje de automóviles, la manufactura de partes automotrices, aparatos electrodomésticos e industrias empacadoras y de pesca. Sacristán condujo agresivamente a SOMEX hacia sectores en los cuales muy pocos empresarios privados hubieran osado aventurarse, pensando, en parte, que podría compensar las pérdidas en los proyectos más riesgosos con las ganancias sustanciales en algunos de los otros, como la conversión del Pedregal (un antiguo lecho de lava) en un exclusivo distrito residencial en la ciudad de México. Por 1962 SOMEX poseía o participaba en más de 40 empresas, pero estaba al borde de la bancarrota, agobiada por problemas de administración interna y por un portafolio sobrecargado de firmas improductivas.⁴⁵ El gobierno mexicano no podía permitir la quiebra de un banco privado de importancia tal. Una serie de las empresas que poseía SOMEX se localizaban en sectores que habían sido señalados como prioritarios para el crecimiento industrial; el desempleo resultante podría haber causado considerable malestar y habría generado presiones sustanciales para una acción curativa del gobierno; y el fracaso habría destrozado la confianza pública en el sistema de ahorros bancarios, el cual era crucial tanto para las inversiones del sector público como para las del privado. Se hubiera visto amenazada la viabilidad de toda la estrategia de crecimiento. Al hacerse cargo de SOMEX, el Estado no sólo adquirió el segundo banco de desarrollo industrial más grande, sino

⁴⁴ La apropiación estatal de Toyoda de México, firma de maquinaria textil con capital y tecnología japonesa, ahora llamada Siderúrgica Nacional (con DINA y la CRFC forma parte del complejo industrial de Ciudad Sahagún) siguió una ruta en lo general similar. Ver Calvin Blair, *op. cit.*, p. 228; y Víctor Villaseñor, *op. cit.*, p. 298.

⁴⁵ Las empresas empacadoras y de pesca eran una fuente recurrente de dificultades. Dada la difícil situación rural en México, no es sorprendente que estas firmas se enfrentaran a problemas cuando trataron de asegurar fuentes confiables de materias primas, sobre todo al tratar de extender créditos a campesinos y pescadores.

también participaciones en más de 40 empresas (en algunas con posición mayoritaria).⁴⁶

La adquisición de ingenios azucareros improductivos por el Estado mexicano a un ritmo acelerado durante los decenios de los años sesenta y setenta, parecería presentar otro ejemplo de expansión e intervención del sector estatal provocado por el fracaso del sector privado, pero este caso es más complicado.

La política de desarrollo estabilizador adoptada después de 1954 requería de una baja tasa de inflación para alentar la generación de los ahorros bancarios necesarios a una inversión sostenida de los sectores público y privado. Uno de los requisitos para manejar la inflación era controlar, si las fuerzas del mercado se mostraban incapaces, los precios de los productos básicos. En 1958 tales controles de precios fueron impuestos al azúcar. Sin embargo, los costos de la mano de obra no fueron tan estrictamente controlados en la industria azucarera, y durante los siguientes diez años subieron en un 75 por ciento.⁴⁷ La expansión de la superficie sembrada de caña y la adopción de métodos agrícolas más eficientes se vieron, de alguna manera, limitados por el carácter ejidal de las tierras colindantes, en cuya protección (al menos hasta cierto grado) estaba comprometido el gobierno.⁴⁸ Enfrentados a costos crecientes, pero incapaces de expandir la producción o aumentar los precios, los ingenios privados comenzaron a quebrar. La respuesta inicial del Estado fue la creación de una institución bancaria especial para canalizar capital de inversión a la industria, la Financiera Nacional Azucarera. Cuando esto probó ser insuficiente y los ingenios continuaron perdiendo dinero, el Estado, ahora con frecuencia el principal deudor, intervino y tomó posesión de ellos. Para 1969, 18 ingenios (representando el 30.7% de la producción nacional) estaban bajo control gubernamental; para 1975 ese número había llegado a 31 (50.5% de la producción nacional).⁴⁹

Los fracasos de las empresas del sector privado fueron la causa inmediata de las adquisiciones estatales en la industria azucarera, pero tales fracasos eran inducidos por las políticas gubernamentales orientadas a la resolución de otros problemas de la estrategia industrializadora, en especial el problema de la inflación. Las operaciones azucareras se

⁴⁶ Incluir, por ejemplo a Aceros Esmaltados, S.A. (una importante fábrica de estufas), Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. (una empresa conjunta que fabrica los vehículos de American Motors, en la cual ésta es socio minoritario), Sosa Texcoco, S.A. (una importante firma de productos químicos) y Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A. (una gran productora de partes automotrices). La adquisición por el gobierno del Banco Internacional, actualmente afiliado a NAFINSA, siguió motivos similares.

⁴⁷ *Comercio Exterior*, noviembre de 1975, p. 1212.

⁴⁸ Samuel I. del Villar, "Depresión en la industria azucarera", *Foro Internacional*, vol. 16, 4, 1976, pp. 538-539.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 550-551.

convertirían en tan poco atractivas que los propietarios existentes no harían las nuevas inversiones necesitadas ni se podían encontrar compradores para las firmas en dificultades. El Estado intervino no sólo para recuperar los préstamos que había hecho, sino también para mantener una fuente importante de empleo rural y promover la producción azucarera; producción necesaria para cubrir la demanda doméstica sin presiones alcistas sobre los precios y para que se dieran una vez más las exportaciones.

Existen casos en los que la inversión del sector privado estaba disponible y tenía éxito, pero en los que, de cualquier forma, intervino el Estado: cuando la inversión privada era extranjera. Este tipo de inversión plantea consideraciones especiales, aunque no totalmente alejadas del carácter de última instancia de las intervenciones del Estado mexicano. Con anterioridad mencionamos una serie de acciones estatales dirigidas a los inversionistas extranjeros durante el régimen cardenista, y argumentamos que estas intervenciones fueron provocadas por problemas (como cuellos de botella, etc.) difíciles de resolver mientras las firmas involucradas se mantuvieran en manos extranjeras. Sin embargo, después de la segunda Guerra Mundial, la nacionalización se convirtió en una respuesta muy poco común del gobierno mexicano a la inversión extranjera; la "mexicanización" llegó a ser la estrategia preferida. Para regular y controlar las actividades de las corporaciones transnacionales, y para proteger y promover el crecimiento de una burguesía nacional mexicana, primero se alentó, y después se requirió, a los inversionistas extranjeros, el compartir la propiedad mayoritaria (capital) con socios mexicanos.⁵⁰ Por una serie de razones, con frecuencia ha sido difícil el localizar inversionistas privados mexicanos dispuestos y capaces; destacan entre ellas el alto costo inicial del 51% de capital, la debilidad del mercado financiero, las diferencias entre inversionistas extranjeros y mexicanos potenciales sobre la reinversión de utilidades, etc. Durante un tiempo el gobierno mexicano ayudó a subsidiar la mexicanización con incentivos fiscales y otras concesiones, pero más recientemente, al encontrar que estas medidas eran demasiado costosas en términos de los ingresos fiscales programados, ha promovido la mexicanización actuando él mismo como inversionista de última instancia, al proporcionar esa porción de inversión mexicana que el capital privado mexicano habría estado renuente a adelantar. Así, por ejemplo,

⁵⁰ Para una explicación sobre el curso cambiante de la política mexicana hacia la inversión extranjera directa ver a Douglas Bennett, Morris Blachman y Kenneth Sharpe, "Mexico and Multinational Corporations: An Explanation of State Actions." Para una discusión más extensa de la política de mexicanización ver a Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, "Controlling the Multinationals; The Illogic of Mexicanization", en Lawrence V. Gould y Harry Targ, *Global Dominance and Dependence: Readings in Theory of Research*, Brunswick, Ohio, King's Court Communications, (de próxima aparición).

cuando la mina gigante de la Anaconda en Cananea fue mexicanizada en 1971, NAFINSA ayudó a reunir el consorcio de inversionistas mexicanos que compraron el 51%. El 10% de las acciones fue al Banco Nacional de México (un importante grupo privado bancario), una proporción más pequeña fue reservada para trabajadores y empleados de la mina, una serie de otros inversionistas privados tomó pequeños porcentajes y NAFINSA puso el resto (parte a través de Cobre de México, subsidiaria suya). NAFINSA también concedió los préstamos para hacer posible las compras de algunos de los otros inversionistas.⁵¹ En términos similares en lo general, NAFINSA también participó en la mexicanización de otros dos grandes intereses mineros: Azufrera Panamericana y Compañía Minera de Autlán.

En la industria de maquinaria agrícola, sobre la cual se ha dado una presión considerable para su mexicanización, algunas de las firmas han puesto el 51% de sus acciones en depósito mientras buscaban socios mexicanos adecuados. Después de muchos años, cuando ningún inversionista privado mexicano mostró interés en John Deere, la misma NAFINSA adquirió las acciones.⁵²

Es valioso hacer notar que la "necesidad" de la intervención del Estado en estos casos no surgió estrictamente de requisitos financieros y técnicos de la estrategia de industrialización, sino que fue políticamente definida, en parte por el proyecto de mexicanización. También debe agregarse que la entrada del Estado mexicano en algunos sectores previamente controlados por extranjeros, pudo haber estado gobernada por consideraciones diferentes a las de la última instancia. Existen indicadores de que algunas agencias estatales están llegando a ver la propiedad minoritaria como un valioso instrumento de regulación de la industria, ya que proporciona un acceso rápido a la información y a los centros de decisión. Este patrón parece claro sobre todo en el sector minero, en donde la Comisión de Fomento Minero ha llegado a ser accionista en un número cada vez mayor de intereses mineros (15 en 1970, 38 en 1975).⁵³ Se debe considerar este aspecto con más cuidado, examinando, en particular, tanto el poder como las orientaciones que las empresas paraestatales adquieren una vez que el Estado interviene por primera vez en un sector.

Actuando como institución de última instancia, el Estado mexicano ha fundado bancos, ha promovido y financiado empresas en áreas nue-

⁵¹ *Mercado de Valores*, 27 de agosto de 1971.

⁵² Para una breve discusión sobre el papel de NAFINSA en la mexicanización que trata algunos de estos casos, ver a Rosa Olivia Villa M., *op. cit.*, pp. 46-50.

⁵³ Carlos Ávila Martínez, "Comisión de Fomento Minero", Secretaría del Patrimonio Nacional, *Reunión de Trabajo sobre Economía Pública: Soberanía y Justicia Social*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976, pp. 58-59. La Comisión de Fomento Minero también ha intervenido en industrias mineras por otras razones, las cuales serán mencionadas brevemente más adelante.

vas y vitales, ha salvado firmas en bancarrota y ha participado en la mexicanización de sociedades propiedad de extranjeros. Es considerable el alcance total de estas intervenciones del Estado en la economía mexicana: en 1976 el directorio de empresas estatales de la Secretaría del Patrimonio Nacional listaba 470 firmas.⁵⁴ En 1974 estas empresas del sector estatal representaron cerca del 10% del Producto Nacional Bruto de México.

Consideraciones de última instancia pueden haber guiado las adquisiciones del Estado en una gran mayoría de estas firmas pero, ¿bajo qué principios han estado operando? Estas empresas estatales tienen sus propias actividades, proporcionan ciertos bienes o servicios, tienen sustanciales recursos a su disposición y enfrentan problemas económicos peculiares en el contexto en el cual operan. Muchas de estas firmas funcionan más o menos como lo harían si pertenecieran al sector privado, unas cuantas han estado trabajando como instrumentos deliberados de regulación gubernamental en los sectores industriales en que funcionan, y algunas han sido utilizadas como apoyo político por sus directores nombrados políticamente. Por razones derivadas de éstas y otras reflexiones algunas empresas estatales han intervenido más, adquiriendo otras empresas o extendiéndose hacia nuevos sectores, con patrones que no han seguido estrictamente las líneas de la última instancia. Nos detendremos sólo en unos cuantos ejemplos.

Poco después de haber iniciado la producción, Altos Hornos, uno de los principales proyectos iniciales de NAFINSA, comenzó a moverse hacia operaciones más totalmente integradas, siguiendo en mucho el estilo de otras compañías acereras importantes, públicas y privadas, en cualquier parte del mundo. Agregó una planta productora de carbón y derivados del alquitrán del carbón (Compañía Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V.) y una planta de fertilizantes de nitrato de amonio que utilizaba subproductos de gases del carbón quemado en el horno (Fertilizantes de Monclova, S.A.). Adquirió después tres firmas existentes en la industria del acero, "diversificando, por tanto, su línea de producción y expandiendo un mercado del acero asegurado".⁵⁵ El sector privado se sintió amenazado por estas maniobras, por no encontrar algún argumento que les permitiera interpretarlas como acciones estatales de "última instancia". Cuando Altos Hornos intentó utilizar su posición de principal abastecedor de lámina de acero para obligar a vender a una manufacturera de tubería de acero regiomontana, el sector privado presionó a la Secretaría de la Presidencia para detener la apropiación. Altos Hornos se contentó con una participación minoritaria en

⁵⁴ Una cifra que incluye a 71 organismos descentralizados, y 351 empresas con participación estatal mayoritaria, pero que no toma en cuenta a 47 "Juntas Federales de Mejoras Materiales" adicionales. Secretaría del Patrimonio Nacional, *Directorio de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, México, 1976.

⁵⁵ Calvin Blair, *op. cit.*, p. 226.

la firma.⁵⁶ Habiéndose iniciado como una planta única en Monclova, Coahuila, Altos Hornos se mantiene hasta hoy en el centro de un complejo de 38 empresas, subsidiarias totalmente poseídas, y compañías en las cuales posee un porcentaje sustancial de las acciones. Un impresionante ejemplo del carácter cambiante y del dinamismo de algunas de las principales firmas estatales.⁵⁷

Con DINA se puede contemplar un patrón similar. Después de la intervención de NAFINSA y de su reorganización durante la administración de López Mateos, recuperó con prontitud su fortaleza organizativa —y un cierto grado de independencia. Algunas de sus expansiones han seguido las pautas de última instancia. Cuando EANASA, productora mexicana del malogrado automóvil Borgward quebró, DINA intervino para utilizar la planta y el equipo de la firma. Con la planta ensambladora DINA organizó una subsidiaria llamada Maquiladora Automotriz Nacional (MAN) la cual firmó un contrato, primero con International Harvester y más recientemente con General Motors, para ensamblar bajo licencia sus camiones de carga. Con la fábrica de motores automotrices, DINA formó (con un 30%) una empresa mixta con NAFINSA (30%) y North American Rockwell (40%), para producir camiones de servicio pesado y ejes de autobús; la firma resultante se llamó DINA-Rockwell.⁵⁸ Sin embargo, en otros casos la expansión de DINA ha estado gobernada por consideraciones que van mucho más allá de aquellas de última instancia. Hasta fines del decenio anterior, Fábricas Automex, manufacturera de automóviles de la Chrysler Corporation, era de propiedad mexicana mayoritaria. Automex a su vez, tenía la propiedad mayoritaria de Motores Perkins, una empresa pro-

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 234-235.

⁵⁷ No hay duda que algunas de las adquisiciones de Altos Hornos han seguido los lincamientos de última instancia. Rassini Rhcem, por ejemplo, productora de amortiguadores para la industria automotriz, fue organizada originalmente por intereses privados mexicanos, aunque después de 1962 ya incluía algo de capital extranjero. Durante la mitad del decenio anterior la firma perdió mucho dinero e incurrió en deudas con Altos Hornos y Rheem International, el socio extranjero. En 1969, con la empresa al borde del colapso, Altos Hornos y Rheem se hicieron cargo de la firma con participaciones aproximadamente iguales.

⁵⁸ La toma de la planta de EANASA por DINA fue mucho más compleja de lo que esto pudiera indicar, ya que EANASA fue originalmente intervenida por SOMEX, su principal deudor. Sin embargo, SOMEX vendió la parte productora de máquinas a DINA-Rockwell y había rentado la parte ensambladora a DINA-MAN. Para hacer el problema todavía más complicado DINA tenía dificultades en el manejo de DINA-MAN y había subcontratado con Vehículos Automotores Mexicanos, la compañía automotriz propiedad de SOMEX, para que operara la empresa. Lo que en particular debe hacerse notar en estos complejos arreglos es el insólito grado de cooperación entre una serie de empresas estatales, en este caso las dos firmas automotrices estatales, DINA y VAM, y los dos principales bancos de desarrollo industrial del Estado, NAFINSA y SOMEX, que poseen estas firmas.

ductora de motores diesel. En México, por ley, todos los productores de partes automotrices (aunque no los productores de automóviles) deben ser en un 60% propiedad mexicana. Cuando Chrysler compró un interés mayoritario en Fábricas Automex, Motores Perkins se convirtió, contrario a la ley, en propiedad de extranjeros. Como hemos visto, el Estado mexicano (sobre todo a través de NAFINSA) ha tenido una preocupación por facilitar la mexicanización cuando ha sido difícil encontrar inversionistas privados mexicanos, pero en lugar de buscar empresarios mexicanos que compraran la participación de Chrysler en Perkins, DINA (con el respaldo de NAFINSA) adquirió inmediatamente la firma. Dada la importancia para el desarrollo de México de camiones de carga eficientes y de bajo costo, la preocupación de funcionarios estatales por mantener un control adecuado sobre este sector crucial pudo haber sido una consideración importante. Sin embargo, DINA ya era el otro productor principal de motores automotrices diesel y, por tanto, tenía un claro interés económico en la adquisición de su competidor. Al actuar como lo hizo, DINA se comportó como cualquier firma del sector privado lo hubiera hecho ante la misma oportunidad y fue más allá de consideraciones estrictamente definidas como de última instancia.

A este respecto consideremos el caso de SOMEX. Antes de su adquisición por el gobierno para evitar su colapso, las actividades de SOMEX eran difícilmente motivadas por consideraciones de última instancia. Era un agresivo banco de inversión del sector privado. Después de muchos años de reforzamiento, consolidación y reorganización, SOMEX ha tomado una vez más una posición activa en la promoción e inversión. Hasta cierto punto esto ha sucedido porque SOMEX retuvo, después de la adquisición gubernamental, a muchos de los mismos gerentes en las firmas que SOMEX poseía y estos gerentes han continuado sugiriendo adquisiciones y expansiones, tanto verticales como horizontales, buscando fortalecer la posición de sus empresas, de la misma manera en que lo harían si las firmas estuvieran en manos privadas. Desde 1970 la actitud agresiva de estos gerentes ha sido reforzada por la orientación de la alta jerarquía de SOMEX, gran parte de la cual viene del complejo Hacienda-Banco de México-NAFINSA. Así, por ejemplo, Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles (MEX-PAR) ha ido recientemente más allá de sus líneas de producción originales al integrar una empresa mixta con la Blackstone Corporation (formando la Mex-Par-Blackstone), para producir, sobre todo con fines exportables, radiadores automotrices. Desde 1970, Aceros Esmaltados, S.A. se ha orientado hacia la creación de una firma productora filial, Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A., y de una firma que coordine la distribución y venta de los productos de estas dos firmas, Aceros, S.A. Estos movimientos se efectuaron "para complementar la producción" de Aceros Esmaltados y "man-

tener la posición que ha sido obtenida en el mercado nacional y centro-americano".⁵⁹

Tal vez el ejemplo más importante de la función más reciente, y extendida, del Estado, en carácter igual que en tamaño, se encuentra en el sector minero, donde desempeña un papel fundamental la Comisión de Fomento Minero (CFM); oficina dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.* Las orientaciones de esta Secretaría han cambiado de manera significativa desde su creación en 1958. Siempre ha sido fuertemente nacionalista, pero sus responsabilidades iniciales radicaban en la mexicanización de la minería por medio de inversiones del sector privado en compañías propiedad de los extranjeros que dominaban la industria.⁶⁰ Por lo general sólo promovió la inversión pública en aquellos casos en los que el sector privado había intentado actuar pero había fracasado: el Estado intervenía como última instancia en el rescate de minas (a menudo algunas que habían sido abandonadas por el sector privado), como forma de asegurar fuentes de empleo local y rural importantes. Por ejemplo, éste fue el caso con las minas de Real del Monte y Pachuca, Santa Rosalía, Macocozac y Angangueo.⁶¹

Aun cuando esta Secretaría no ha desplazado al capital privado mexicano de su posición en ninguna empresa minera, sus acciones más recientes, y agresivas, indican que se ha vuelto más "impaciente" en su definición de la última instancia. En lugar de simplemente presionar a las compañías extranjeras para que vendan la propiedad mayoritaria a mexicanos, y de promover la inversión privada mexicana (a través de subsidios fiscales, por ejemplo), ella misma ha tomado cada vez más la iniciativa, por lo general a través de la Comisión de Fomento Minero. Así, desde 1970, importantes inversiones mineras con fuerte participación estatal han incluido un gran complejo multinacional (v.g. intergubernamental) en el aluminio que incluye a Jamaica y México; una sociedad para el desarrollo de los recursos de roca fosfórica en Baja California; la mina de plata de los Cedros-las Torres; el proyecto de Real de Ángeles (plata, zinc, plomo) y el proyecto de exploración cuprífera de la Caridad-Santa Rosa. Con éstas, y otras empresas, la participa-

* Actualmente Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial. (*N. del T.*)

⁵⁹ Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, *SOMEX en marcha, 1971-1976*, México, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, 1976, p. 44.

⁶⁰ La lógica de esta política surgió de la preocupación de la ideología revolucionaria por el control mexicano de los recursos naturales del país. Fue la administración de López Mateos quien vio la mexicanización como la política de estrategia particular a seguir. Pero esta política también tenía una racionalidad económica: la mexicanización fue contemplada como una forma de detener la desinversión neta de las compañías extranjeras y de volver a desarrollar este sector crucial, entonces en decadencia. Ver a Miguel Wionczek, *op. cit.*

⁶¹ *Mercado de Valores*, 2 de julio de 1973, p. 914.

ción del Estado en la inversión minera ha ascendido de un 17.8% en 1970 a un 35% en 1975.⁶²

En parte, este viraje hacia un papel más importante del Estado en el sector minero, se ha dado por el mismo tamaño y la complejidad tecnológica de las inversiones requeridas, y por los titubeos del sector privado mexicano en la toma de una responsabilidad total. Pero en el giro también influyó una mayor confianza del personal técnico de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la postura más estatista de estos técnicos (en particular de aquellos reclutados por el gobierno durante la administración de Echeverría) y el creciente poder de la Secretaría dentro del gobierno. Ahora que ha ocupado el poder el gobierno de López Portillo, faltará ver si predominarán de nuevo consideraciones de última instancia o si continuará dándose una mayor función del Estado en la minería (y en los otros sectores de la economía).

Si en los últimos años el Estado se ha inclinado por una acción más agresiva, desviándose de motivaciones de última instancia, también debe hacerse notar que se dan una serie de casos en los cuales la expansión del sector estatal se ha desviado de consideraciones de última instancia a invitación o por insistencia de firmas del sector privado. Es decir, casos en los cuales empresas del sector privado han alentado en forma activa al Estado para que desempeñe funciones en algún proyecto, y no por alguna incapacidad de parte de los primeros. Tubacero, S.A., por ejemplo, animó a Altos Hornos para que comprara una participación minoritaria de sus acciones cuando el gigante acerero estatal inició proyectos para manufacturar productos que competían directamente con Tubacero. La sociedad eliminó la amenaza de competencia.⁶³ Un caso relacionado es el de Borg y Beck, firma de partes automotrices en la cual SOMEX incrementó recientemente su participación a petición tanto del socio privado mexicano de la empresa como del extranjero, cada uno de los cuales, por razones ligeramente diversas, querían que el banco estatal actuara como colchón en su relación con el otro. Un ejemplo más complejo e insólito lo proporciona otra empresa minera promovida por el Estado, el recientemente inaugurado Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, en el cual la propiedad es compartida por firmas acereras públicas y privadas que comprarán el mineral de hierro: Altos Hornos (47.6%) Hojalata y Lámina (27.1%), Siderúrgica Tamsa (15.7%) y Fundidora Monterrey (4.8%).⁶⁴ En el caso de esta empresa, pudo haber sido necesaria una fuerte participación estatal para promover una firma de tal magnitud (711 millones de

⁶² En 1970 la Comisión de Fomento Minero sólo participaba en 15 empresas y, por lo general, como accionista minoritario; en 1975 la CFM estaba involucrada en 38 firmas, muchas de ellas inversiones de gran magnitud, y a menudo como accionista mayoritario. Ver Carlos Ávila Martínez, *op. cit.*, p. 79.

⁶³ Ver *Expansión*, 19 de abril de 1972.

⁶⁴ *Mercado de Valores*, 5 de enero de 1976, p. 6.

pesos) y el Estado tiene el control mayoritario, pero sólo debido al 4.8% adicional de las acciones propiedad del gobierno federal, no de Altos Hornos. En esta ocasión la intención parece ser la de utilizar al mismo gobierno como intercesor y mediador para cualquier conflicto que pueda surgir entre las firmas del sector privado y la poderosa y grandemente autónoma firma acerera estatal.

ALGUNAS CONCLUSIONES TEÓRICAS

1. *El problema de las orientaciones: el carácter de relleno del "interés" del Estado.* En busca del crecimiento económico durante este siglo se ha concedido una importancia primaria, en México, al sector privado. Sin embargo, dada la devastación de la Revolución, el contexto de dependencia en el cual se ha desenvuelto el país y su inicio "tardío" en el proceso de industrialización, el Estado mexicano ha llegado a actuar vigorosamente en la economía como banquero y empresario para resolver problemas que el sector privado ha sido incapaz o renuente a manejar. Esta caracterización, argumentamos en la introducción, aun cuando sea básicamente adecuada como descripción, está seriamente erosionada como explicación por su carácter funcionalista. No explica la habilidad del Estado (poder), o su inclinación (orientación, interés) en el desempeño del papel histórico que ha tenido. En la búsqueda de una explicación más adecuada, ¿qué puede recuperarse del esbozo histórico que acabamos de proporcionar?, ¿cómo va a ser explicada la acción del Estado?

El tipo de interpretación dominante de por qué actúa el Estado de esa manera es la proporcionada por la teoría de grupos,⁶⁵ con la cual (aun cuando existen diferencias importantes) tienen un fuerte parecido las perspectivas "instrumentalistas" de la teoría marxista del Estado.⁶⁶ Estas explicaciones son "exógenas" en el sentido de que intentan aclarar la acción estatal con una referencia a "presiones" externas de diversos tipos, las cuales pueden llegar a presionar al Estado, y ante las cuales, por una serie de razones, puede responder el Estado. Con frecuencia el Estado es concebido (al menos en forma implícita) como institución "neutral", golpeada por las fuerzas de diversos grupos y clases sociales, aun cuando algunos análisis que toman esta perspectiva enfatizan la des-

⁶⁵ La literatura es voluminosa, pero ver, por ejemplo, a David Truman, *The Governmental Process*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1951; y Earl Latham "The Group Basis of politics; Notes for a Theory: Observations on the Group Approach", ambos en Frank Munger y Douglas Prive, Eds., *Readings in Political Parties and Pressure Groups*, Nueva York, Thomas Crowell, 1964.

⁶⁶ Ver, por ejemplo a Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1969; y William Domhoff, *The Higher Circles*, Nueva York, Vintage Books, 1970. Sobre todo la parte II.

proporcionada ventaja de algunos grupos para ejercer su presión de manera exitosa. Ni el Estado ni las varias instituciones y agencias que lo integran son vistos como poseedores de un interés u orientación propia. Es claro que tales perspectivas exógenas tienen un lugar en la explicación de la acción estatal: las presiones aplicadas externamente sí limitan y conforman las acciones estatales. Sin embargo, su insuficiencia puede ser percibida con claridad cuando se trata de explicar el por qué el Estado mexicano tomó originalmente la orientación contraída respecto al crecimiento económico. A inicios del decenio de los años veinte el Estado mexicano se apropió la tarea de desarrollar una burguesía nacional, y de ninguna manera puede verse al muy frágil y naciente empresariado de aquel tiempo como un grupo de presión lo suficientemente poderoso como para inducir al Estado a asistirlo en su desarrollo. En este caso, es evidente que las instituciones políticas siguieron orientaciones propias para la resolución de los problemas que les fueron lanzados por las circunstancias históricas; y esas orientaciones son entendibles no sólo en términos de grupos de presión.

Más todavía, en aquellos casos para los cuales pueden ser útiles las explicaciones exógenas, existen limitaciones planteadas por una dificultad teórica. Algunas presiones no requieren de canales manifiestos o ligazones de ningún tipo: de maneras diversas el Estado llega a depender o a basarse en ciertas clases o grupos para su poder y legitimación.⁶⁷ Podemos decir que estas clases o grupos constituyen los "fundamentos sociales" del Estado. El Estado puede depender de cierta clase para sus ingresos fiscales, por ejemplo, o su estrategia de industrialización puede contar con el desarrollo de ciertas inversiones del sector privado, como ha sido el caso de México. El Estado puede conformar o ajustar sus acciones —sin que ninguna presión directa sea aplicada— para mantener el apoyo (o cuando menos la aceptación) de los grupos que constituyen sus fundamentos sociales. La creación por Cárdenas del Banco Nacional de Crédito Ejidal no fue simplemente una respuesta a las presiones campesinas, sino parte de un esfuerzo por organizar y movilizar al campesinado durante su conflicto con Calles. Y al triunfar, su régimen descansó en fundamentos sociales alterados. Más todavía, el estudio de los fundamentos sociales del Estado es necesario no sólo para un entendimiento de los nexos —o de la presión que una clase o agrupamiento social o institución extranjera (una corporación transna-

⁶⁷ Este punto debe distinguirse de un problema metodológico relacionado y también serio. La metodología empiricista de la teoría de los grupos demanda la identificación de los mecanismos (canales o ligamentos) por medio de los cuales es ejercida la presión. Pero algunos de los canales pueden ser informales (incluyendo lazos amistosos y sociales) o pueden ser privados y secretos; en ambos casos pueden ser inaccesibles empíricamente. En consecuencia, tales explicaciones son inherentemente difíciles de establecer y todavía más de refutar. Este problema afecta seriamente a la investigación sobre México y presenta todavía más dificultades en los regímenes más cerrados y autoritarios de otras partes de América Latina.

cional, el Fondo Monetario Internacional, etc.) puede llegar a ejercer—, sino también para una comprensión adecuada de las presiones directas que un grupo de ese tipo puede llegar a desempeñar, ya que los fundamentos sociales del Estado constituyen la base sobre la cual está construido el poder de los grupos para influenciar la acción estatal a través de canales o ligazones manifiestas.

Sin negar la utilidad de las perspectivas exógenas (sobre todo de aquellas que incluyen un esfuerzo por comprender los fundamentos sociales del poder estatal), no hay duda de lo esencial de considerar también las perspectivas endógenas: aquellas que discuten con seriedad los intereses de las mismas instituciones políticas en la explicación de la acción estatal; es decir, las orientaciones que se forman dentro de las agencias estatales para guiar sus actividades ante la ausencia de, y aun en algunas ocasiones frente a, presiones externas. En primer lugar, es necesaria una digresión sobre los problemas planteados por la aplicación del concepto de “interés” al Estado. Cuando se utiliza “interés” para discutir las orientaciones que guían a las empresas en la economía, a menudo es un instrumento conceptual de probidad considerable en la comprensión y anticipación de las direcciones generales de la acción corporativa. Decir que el interés de una corporación radica en la maximización de la ganancia a largo plazo podrá no permitirnos el predecir los detalles precisos de su estrategia, pero nos proporciona un indicador ampliamente exacto de la política general de la empresa. El problema es: ¿podemos usar el concepto de “interés” con relación al Estado, o, con el mismo propósito, un concepto alternativo, para indicar y anticipar las direcciones generales de la acción estatal? En este punto surgen dificultades especiales. El concepto de “interés” sirve para las empresas porque éstas tienen una naturaleza esencial razonablemente definida que nos permite una caracterización común, central, de sus orientaciones generales hacia la acción. Los Estados, por el contrario, difieren tanto entre ellos, que es difícil identificar una naturaleza esencial de los Estados en torno a la cual pudiéramos enmarcar un concepto, paralelo al de interés, en la caracterización de sus orientaciones generales hacia la acción. Esto fue lo que llevó a Weber a desplazarse de una preocupación sobre propósitos a una sobre medios cuando estipuló que el Estado es “la institución que reclama exitosamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado”.⁶⁸ Con todo, en lo anterior podemos ver un denominador común mínimo del interés, o la tarea, del Estado: una preocupación por el mantenimiento de la soberanía contra amenazas internas y externas. Pero mientras la defensa de la soberanía es una orientación guiadora de todos los Estados, difícilmente es la única en la mayoría de éstos y es de utilidad limitada para

⁶⁸ Max Weber, “Politics as a Vocation”, en Hans Gerth y C. Wright Mills, traductores, *From Max Weber; Essays in Sociology*, Glencoe, The Free Press, 1949.

la comprensión de las intervenciones estatales en la economía. A lo largo de la historia, además de la defensa de la soberanía territorial, cualquier Estado particular llega a ejecutar una inmensa variedad de funciones. Así, hay tareas relacionadas con el crecimiento económico, el bienestar, la educación y las artes. No hay dos Estados que hayan tomado con exactitud la misma ordenación. En consecuencia, la comprensión de las orientaciones que guían la acción estatal requiere entender la forma en que cada Estado ha *rellenado* su naturaleza u orientaciones esenciales, y el relleno depende, en cierta medida, de la trayectoria histórica particular de la sociedad.

En este trabajo se concede poca atención a las fortalezas y debilidades de las "perspectivas endógenas" actualmente prominentes: la de "políticas burocráticas"⁶⁹ y la estructuralista dentro de la teoría marxista del Estado.⁷⁰ Aunque ambas suponen que el Estado y sus oficinas y dependencias componentes tienen orientaciones propias, ninguna proporciona una explicación adecuada sobre cómo surgen estas orientaciones. La perspectiva estructuralista ve al Estado como actuando de acuerdo a una lógica interna que surge de la necesidad de una institución de resolver las contradicciones de la producción capitalista, particularmente las surgidas entre las varias fracciones de la clase capitalista. Sin embargo, al igual que la explicación de Gerschenkron, la perspectiva estructuralista se expone a caer en el problema funcionalista mencionado en la introducción y a no explicar ni el poder, ni la orientación del Estado. Y aun cuando sea válido señalar ciertas tareas críticas que el Estado probablemente emprenderá, tales perspectivas han tendido a ser excesivamente abstractas y a prestar poca atención a la conformación específica que tales contradicciones o problemas adquieren en una sociedad particular.⁷¹ Al enfocar las tareas globales tomadas por el Estado capitalista, la perspectiva es demasiado determinista y sólo puede explicar

⁶⁹ Una visión adecuada de la perspectiva de políticas burocráticas puede obtenerse de Morton H. Halperin y Arnold Kanter, *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*, Boston, Little, Brown, 1977.

⁷⁰ Ver en particular a Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, Londres, New Left Books and Sheed & Ward, 1973; y Louis Althusser, "Ideology and Ideological State Apparatuses", en *Lenin and Philosophy and Other Essays*, Nueva York, Monthly Review Press, 1971.

⁷¹ En consecuencia, Nicos Poulantzas, tal vez el más distinguido proponente de la explicación estructuralista, argumenta que el Estado debe ser visto como formando "un sistema *objetivo* con 'divisiones especiales' cuya relación representa una *unidad interna* específica y obedece, en gran medida, a su propia *lógica*". "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, 58, 1969, p. 75. Esto es sugestivo pero exasperantemente poco específico. Poulantzas nos dice poco sobre lo que consiste esta "unidad interna" o su "propia lógica". Uno tiende a coincidir con la crítica de Ralph Miliband (abanderado de la perspectiva instrumentalista) de que el principal trabajo de Poulantzas sobre el Estado, *Political Power and Social Classes*, "difícilmente incluye alguna referencia a un Estado capitalista actual de algún lado". "Poulantzas and the Capitalist State", *New Left Review*, 82, 1973, p. 84.

post-hoc las distintas temporalidades y estilo de la acción estatal. La perspectiva de política burocrática sobre la acción estatal busca explicarla a través del examen de la organización de la burocracia estatal y de las dinámicas de los conflictos dentro, y entre, sus varias dependencias, incursionando en las razones por las que prevalecen algunas agencias y puntos de vista. En ella está implícita la noción de que las varias agencias tienen orientaciones diferentes, pero a menudo se deja sin explicar cómo estas agencias estatales adquieren la racionalidad u orientación tomada. ¿Cómo, entonces, asume el Estado sus orientaciones guiadoras?

En general podemos distinguir cuando menos tres formas en las que puede ser "rellenada" la orientación de un Estado, y todas ellas se manifiestan en las intervenciones del Estado mexicano en la economía de México. Primera, una o más dependencias del Estado pueden ser creadas o capturadas por una clase, fracción de clase u otra agrupación en forma tal que pueden utilizar la agencia simple y llanamente como un instrumento en la búsqueda de sus propios intereses.⁷² La consolidación posrevolucionaria del Estado mexicano debe ser entendida de esta manera: el elemento constitucionalista de clase media sonoreense (con la ayuda de economistas nacionalistas, tanto ortodoxos como keynesianos), y no el radical agrarista, fue quien organizó las principales instituciones políticas de México y las imbuyó con una orientación, particularmente fuerte en Hacienda y dependencias asociadas, hacia una estrategia industrializadora que otorgaba una importancia primaria al sector privado, orientación que conformó fuertemente la subsecuente historia de México.

Una segunda posibilidad importante es la siguiente. En un contexto dado surgen problemas o crisis, que el Estado puede considerar necesario confrontar y resolver. Puede crearse una nueva dependencia, o alguna existente ser adaptada, para enfrentar el problema específico de una cierta manera. Sin embargo, la mera existencia de un problema o crisis no "causa" la creación de una institución estatal para su resolución. Que el Estado responda o no dependerá de las orientaciones ya existentes. En el caso mexicano fueron de especial relevancia las orientaciones de los grupos revolucionarios que capturaron e instauraron las nuevas instituciones políticas para moldear la dirección de la futura expansión y acción del Estado. En consecuencia, la entrada del Estado en la inversión bancaria para financiar la actividad del sector privado a fines del decenio de los años veinte y en el de los treinta, por ejemplo, no fue simplemente una respuesta mecánica al problema de la acumu-

⁷² Para discusiones sobre esta posibilidad en Estados Unidos ver a Grant Mac Connell, *Private Power and American Democracy*, Nueva York, Alfred Knopf, 1967; Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, Nueva York, W. W. Norton, 1969; e Ira Katznelson y Mark Kesselman, *The Politics of Power*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1975, pp. 131-147.

lación de capital después de la Revolución, sino que estaba conformada por las orientaciones dadas al Estado por los elementos de clase media de los regímenes de Carranza, Obregón y Calles orientados hacia el desarrollo. Sin embargo, una vez que una nueva dependencia es creada para enfrentar algún problema, desarrollará, a lo largo del tiempo, una forma característica de enfrentar otros problemas que se inscriben dentro de su competencia; es entonces cuando una orientación se institucionaliza haciéndose más o menos estable con el tiempo y, en lo general, susceptible a la redefinición sólo muy lentamente y en sus márgenes.

Para tomar un ejemplo interesante, NAFINSA fue originalmente creada por la continua preocupación del Estado por desarrollar un adecuado sistema financiero; en lo particular fue encargada del desarrollo de un mercado de bonos y acciones. Pero a medida que cambió la economía internacional (Gran Depresión, segunda Guerra Mundial), y que la industrialización vía sustitución de importaciones se convirtió tanto en necesidad como en oportunidad, NAFINSA se reorganizó para que sirviera como banco de desarrollo industrial. La orientación que llegó a guiar al banco durante el decenio de los años cuarenta ha continuado modelando más o menos sus actividades, aun cuando se han dado algunos cambios (por ejemplo una mayor preocupación con el desarrollo regional y la pequeña empresa). A medida que el Estado ha adquirido o creado diversas empresas industriales —Atenquique, DINA, etc.— como respuesta a la incapacidad o al fracaso del sector privado, se han agregado nuevos organismos al Estado con tareas y orientaciones distintivas, y estas orientaciones, institucionalmente basadas, son, en consecuencia, agregadas al repertorio del Estado. Altos Hornos y SOMEX fueron adquiridos por el Estado siguiendo consideraciones de última instancia, pero estos organismos, actuando en respuesta a sus propios problemas, necesidades y orientaciones, han adquirido o iniciado otras empresas con medidas que van más allá de consideraciones de última instancia definidas de manera estricta. Así pueden entenderse la expansión de Altos Hornos en busca de una integración vertical y horizontal, o la adquisición por DINA de Motores Perkins.

Los cambios en el personal gubernamental son una tercera forma de rellenar las orientaciones del Estado. En México, pese al prolongado dominio del Partido Revolucionario Institucional, la sustancial rotación de personal provocada por el cambio sexenal de Presidente, la convierte en una posibilidad importante. Un nuevo Presidente y sus principales secretarios pueden llevar con ellos visiones reformadoras nuevas y creativas que cambien las orientaciones del Estado, a menudo agregando nuevas tareas al repertorio de éste. La administración de López Mateos, por ejemplo, introdujo la intención de una acción estatal fuerte para reestimar la sustitución de importaciones. Durante el período de Díaz Ordaz, por el contrario, se tenía una perspectiva orientada hacia el exterior, más inclinada a promover el crecimiento por medio de las

exportaciones. Y el sexenio de Echeverría tenía una orientación decididamente más estatista que sus predecesores, como puede comprobarse en el agresivo dinamismo que alentó en la Comisión de Fomento Madero, en la Secretaría del Patrimonio Nacional, en SOMEX, y en las otras instituciones. Sin embargo, debe enfatizarse que en las Secretarías y organismos relacionados con el crecimiento económico en México se ha dado un grado de continuidad insólito en el personal y, en especial, en la perspectiva. Más todavía, los cambios en la orientación que fueron posibles por esta tercera vía se vieron, con frecuencia, severamente limitados por las tareas y orientaciones que ya había tomado el Estado mexicano y por el contexto económico, político y social en el cual se encontró el propio Estado al momento de los cambios intentados.

En conclusión, deben hacerse notar tres puntos sobre la forma en que son rellenadas las orientaciones del Estado. Primero, la orientación de una institución estatal, cuando se está explicando alguna acción particular que emprende, puede ser tratada como dada, pero siempre debe tenerse en mente que esta orientación evolucionó históricamente y que puede alterarse a consecuencia de la acción en cuestión. El que las diferentes tareas y preocupaciones se institucionalicen en diferentes agencias con orientaciones divergentes, abre la posibilidad de conflicto entre dependencias gubernamentales, conflictos del tipo al cual han concedido su atención las perspectivas de "políticas burocráticas".

En segundo lugar, la evolución de las orientaciones estatales siguió una cierta secuencia de desarrollo en México y este patrón histórico específico debe ser comprendido si es que van a ser explicadas plenamente las orientaciones y las posibilidades de cambio actuales. En un principio, ciertas orientaciones básicas (tales como el crecimiento económico por medio de un apoyo primario en el sector privado) fueron fijadas por los grupos que capturaron o crearon las instituciones políticas mexicanas después de la Revolución. Estas orientaciones iniciales ayudan a explicar el por qué fueron creadas ciertas instituciones nuevas para resolver crisis o problemas (como el de acumulación de capital) que fueron impuestas al Estado (el Banco de México, Hacienda, la Secretaría de Obras Públicas, NAFINSA y otros bancos de desarrollo estatales). Estas agencias estatales nuevas, que a menudo tomaban una cierta vida propia, no sólo institucionalizaron orientaciones frescas y específicas (créditos a largo plazo para el sector privado, inversión e iniciativa empresarial pública cuando el sector privado era incapaz o renuente a satisfacer las necesidades nacionales, rescate de empresas fracasadas) sino que frecuentemente terminaron adoptando orientaciones propias a medida que sus gerentes (políticos o técnicos) buscaron expandir el alcance de la actividad (integración horizontal o vertical, compra de competidores, etc.). En ciertos momentos de la historia mexicana, los cambios de régimen fueron capaces de alterar el carácter de las orientaciones existentes o de crear nuevas instituciones con sus orientaciones

propias (las Secretarías de Industria y Comercio y la del Patrimonio Nacional en 1959; y la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial que en 1977 agregó la responsabilidad industrial de la primera a la segunda).

Un tercer punto relacionado es el siguiente: estas diferentes formas en que las orientaciones del Estado mexicano fueron rellenas no tuvieron igual importancia; en cualquier momento histórico dado, el desarrollo previo de las instituciones políticas con sus orientaciones propias, planteó ciertos límites al cambio de carácter. Así, las instituciones estatales creadas por los vencedores de la Revolución a principios del decenio de los años veinte dieron un cierto carácter y dirección al crecimiento económico mexicano, pero la habilidad de nuevos regímenes para alterar drásticamente esta dirección (Cárdenas, Echeverría) ha estado severamente limitada. Por otro lado, ciertos cambios incrementales pueden, con el tiempo, crear las posibilidades para cambios mayores. Como sugeriremos más adelante, el actual papel que el Estado ha llegado a ejercer como inversionista en la economía puede crear tensiones con el sector privado que lleven, no solamente a una crisis, sino a la posibilidad de una relación diferente del Estado y el sector privado en el desarrollo económico futuro.

2. *La definición de las problemáticas.* La respuesta del Estado mexicano a las necesidades y problemas económicos que el sector privado no podía, ni quería, resolver, dependía, en parte, de que fuera definido como problema o necesidad (y que fuera definido como renuencia o inhabilidad). Muchos de los problemas tienen un cierto carácter "objetivo" que los haría reconocibles en otros países en vías de desarrollo. Así, había ciertos pre-requisitos generales para la industrialización y ciertos problemas comunes para los que comenzaron tardíamente (el problema de la acumulación rápida de capital, por ejemplo). Más todavía, el Estado mexicano tenía que enfrentarse a graves problemas post-revolucionarios, tales como un sistema financiero desorganizado; una enorme deuda externa; las consecuencias y posibilidades creadas por la Depresión y la segunda Guerra Mundial; el peligro del "agotamiento" de la etapa "fácil" de sustitución de importaciones a fines de los años cincuentas y principios de los sesentas; y una necesidad de inversión en la industria de bienes de capital más allá de la capacidad del sector privado doméstico; la llegada de las corporaciones transnacionales al sector manufacturero en el decenio anterior y los problemas políticos y económicos que provocaron; y las dificultades crecientes de la balanza de pagos a finales del decenio pasado y principios de éste; y la necesidad de encontrar nuevas fuentes de divisas extranjeras. Al observar los problemas planteados por la industrialización tardía y dependiente y por el lugar de México en la economía política internacional, es importante, sin embargo, evitar una perspectiva puramente mecanicista o

“economicista” de los problemas que han debido ser enfrentados por el Estado mexicano. También necesitamos entender cómo están definidos históricamente tales problemas (a menudo generales), la comprensión de los cuales está moldeada por la dinámica política y las corrientes ideológicas de México.

A principios del decenio de los años cincuenta, por ejemplo, México tomó la decisión política de responder a los problemas de inflación, divisa sobrevaluada y presiones del Fondo Monetario Internacional para la estabilización, con una devaluación, una política monetaria ortodoxa y una estrategia de desarrollo basada en tasas de inflación bajas: el desarrollo estabilizador. En consecuencia, dicha estrategia creó una nueva serie de problemas internos tales como el que vimos en la industria azucarera. Eso llevó a una decisión de controlar los precios de los productos básicos como el azúcar, y esto, junto con los costos crecientes de la mano de obra, provocó una situación en la cual el sector privado era renuente a invertir en la producción azucarera. Ello, a su vez, fue definido tanto como problema económico (pérdida de ingresos por exportaciones y aun tal vez la necesidad de importaciones futuras de azúcar), como político (desempleo en regiones azucareras, inquietud de sectores populares si no se podían mantener bajos los precios de los productos básicos). El Estado respondió apoderándose de los ingenios azucareros. También hemos visto cómo la orientación del Estado hacia la inversión extranjera (bastante distinta a la mantenida por otros países latinoamericanos que se enfrentan a situaciones similares con respecto a la inversión extranjera directa) llevó a esfuerzos de protección de la burguesía nacional a través de esquemas como el de mexicanización. La manera en que la inversión extranjera fue definida como problema y la definición política de una solución (el forzar a tales compañías a vender acciones al sector privado mexicano) generaron una nueva serie de dificultades: la inhabilidad del sector privado (o su renuencia) para reunir el capital y comprar las participaciones junto con el requerimiento mexicano de mexicanizar estas trasnacionales, a menudo dejó al Estado en una posición de tener que actuar como institución de “última instancia”. Compró las participaciones de las trasnacionales y, entonces, se encontró de nuevo expandiendo su papel como propietario en el sector industrial.

3. *Los límites del poder estatal: crecientes dificultades fiscales.* La intervención del Estado en la economía dentro de la industrialización dependiente tardía, no depende simplemente de pre-requisitos que deben ser llenados o de problemas que serían dejados sin resolver si se esperaran soluciones institucionales del sector privado. El Estado debe tener el *poder* para intervenir y un análisis completo debe tomar al poder como variable, no como algo dado. Hemos argumentado que el Estado mexicano tuvo el poder para actuar como banquero y empresario por

la forma en que fueron creadas instituciones políticas fuertes después de la Revolución y por la naturaleza débil y desorganizada del sector privado de aquella época. Además, ciertos factores surgidos de la posición de México en la economía política internacional crearon las posibilidades de acción estatal (la Depresión y la segunda Guerra Mundial abrieron la posibilidad de buscar la industrialización vía sustitución de importaciones; la amenaza de conflicto en Europa de alguna manera atemperó la reacción norteamericana a la nacionalización petrolera de 1938), mientras que otros limitaron severamente el poder del Estado (las necesidades que los gobiernos de Obregón y Calles tenían de un reconocimiento diplomático de Estados Unidos y de refinanciar la enorme deuda externa, no sólo hubieran hecho difícil una estrategia de desarrollo provocadora del capital privado, sino que, de hecho, forzó a estos regímenes a detener sus ataques a las compañías petroleras estadounidenses; la devaluación de 1953 y las políticas monetarias ortodoxas que siguieron, fueron en gran parte debidas a las presiones de la comunidad financiera internacional, y en especial del Fondo Monetario Internacional). Sin embargo, estamos lejos de presentar una explicación completa del crecimiento, mantenimiento y límites del poder del Estado mexicano.

Aun así, debemos tratar dos asuntos muy reales que cualquier análisis debería tomar en consideración ya que están imponiendo, cada vez más, serios obstáculos que limitan al poder del Estado mexicano para intervenir en la economía. Uno es la creciente resistencia de la misma burguesía nacional que el Estado ayudó a crear. En algunas ocasiones esta resistencia ha tomado forma pública, dramática, como la oposición determinada que enfrentó el presidente Echeverría de los grupos empresariales regiomontanos, en especial con la fuga de capitales que se dio en los últimos años de su régimen. Pero existen otras formas, menos visibles pero sin duda importantes, en que las actividades del sector privado —el cual actualmente constituye una parte crucial de los fundamentos sociales del Estado— limitan la acción estatal. Tal vez la más relevante es la sistemática conexión entre gasto público e inversión del sector privado. El Estado financia muchas de sus actividades por medio de un complejo esquema de requisitos de encaje legal en el sistema bancario. Un gasto público mayor lleva a tasas de interés más altas y a una restricción del crédito para la inversión privada, lo cual sólo incrementa la necesidad del gasto estatal, ya que el Estado actúa como “última instancia” frente a una inversión disminuida del sector privado. En los últimos años, la importancia primaria concedida al sector privado se ha convertido en un obstáculo cada vez más importante para la inversión estatal nueva, al mismo tiempo que tal renuencia del sector privado a invertir ha hecho que la intervención estatal sea cada vez más importante. Este problema se ejemplificó por el pacto Estado-empresarios-sindicatos (Alianza para la Producción) organizado por el

presidente López Portillo cuando tomó posesión en diciembre de 1976. Tiene como uno de sus términos básicos un acuerdo del Estado para reducir su gasto y, a cambio, una aceptación del sector privado de incrementar sus inversiones. Las dificultades de este pacto son ilustradas por la impaciencia de altos funcionarios del área económica con el sector privado; consideran que el sector privado no hace lo suficiente y están presionando por más inversiones estatales.

Un segundo obstáculo, cada vez más serio, a la intervención estatal en la economía es la limitación impuesta sobre México por su posición dentro del sistema financiero internacional. En parte buscando evitar una dependencia del sector privado mientras se hacían las inversiones requeridas para superar el posible agotamiento de la etapa "fácil" de industrialización vía sustitución de importaciones, el Estado mexicano se endeudó cada vez más en el extranjero para financiar sus actividades. La creciente disponibilidad de bancos trasnacionales para prestar a ciertos países menos desarrollados, como México, a finales del decenio pasado y principios de éste, hizo posible la expansión de las actividades económicas del Estado promovida por el régimen de Echeverría. Pero esta expansión creó un nuevo problema que limita potencialmente las actividades del Estado: el rápido crecimiento de la deuda extranjera en este decenio.⁷³ Bajo presiones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y bancos privados internacionales, México fue forzado a devaluar dos veces su moneda en los últimos meses de 1976 y a prometer una reducción en el gasto federal. Las presiones internas de la burguesía nacional unidas a las presiones externas ejercidas por la deuda externa han creado una contradicción: parece estar seriamente amenazada, en este momento de la historia de México, la habilidad del Estado para continuar actuando como institución de última instancia mientras que siga, al mismo tiempo, una política de apoyo primario en el sector privado.

4. *El concepto de "Estado"*. Es claro que lo que hemos estado llamando "Estado" no es una entidad coherente, unificada, sino más bien una amalgama de dependencias, agencias, comisiones y similares, cada una con recursos propios y orientaciones distintivas y todas capaces de competir y chocar entre sí. En consecuencia, ¿hay alguna razón para hablar del Estado como una entidad única, o debemos desechar tal concepción y hablar sólo de sus partes componentes? Sentimos que es importante tener algún concepto del Estado que unifique las instituciones gubernamentales en un todo que no sólo sea (por definición) esa institución que reclama con éxito un monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado, sino que también tenga un carácter relleno históricamente.

⁷³ Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976.

En la comprensión de ciertos aspectos del poder del Estado es importante observar sus partes particulares —departamentos, secretarías, empresas, etc.—. Entender el éxito estatal como banquero de inversión demanda, por ejemplo, cierto entendimiento de la organización y competencia técnica de tales instituciones específicas como NAFINSA y SOMEX. Apresar la habilidad de estos bancos para intervenir en la economía exige un entendimiento de su relación con otras agencias gubernamentales. La relación histórica de NAFINSA con Hacienda y el Banco de México es importante para explicar la autonomía que ha disfrutado de las corrientes cruzadas de la presión política. Las estrechas ligas, más recientes, entre funcionarios de SOMEX y de NAFINSA conforman las oportunidades de SOMEX en la inversión industrial.

Pero tan importante como pueda ser la comprensión de las partes individuales y de sus relaciones particulares, también existe el peligro de reducir al Estado a la suma de sus partes. Limitaciones importantes sobre el poder de cada entidad componente son impuestas por las dificultades fiscales generales del Estado mencionadas anteriormente. Y estos problemas fiscales no pueden ser entendidos sin observar al Estado como un todo, sin ver sus responsabilidades administrativas, sociales, militares y económicas totales, al igual que las limitaciones a su poder de generación de ingresos por medio de impuestos, requerimientos de reserva o endeudamiento externo por la posición del Estado en la economía política nacional e internacional.

Al observar el problema de las orientaciones vemos el mismo patrón revelado en la discusión del poder. Es clara la importancia de estudiar las instituciones gubernamentales particulares si queremos entender, *a)* cuáles son sus orientaciones (intereses); *b)* cómo son adquiridas, mantenidas o cambiadas estas orientaciones; y *c)* cómo el poder relativo de una institución particular determina el grado al cual puede guiar con éxito la acción o, en algunos casos, conformar la dirección total de la política estatal. Por supuesto que esto nos lleva de nuevo a la importancia de también tratar al Estado como un todo: el carácter global de las orientaciones estatales puede cambiar con el tiempo (a consecuencia de un cambio de régimen o del cambio en el poder relativo de una secretaría): y este carácter —el Estado como institución de última instancia, por ejemplo— conformará o limitará la orientación de cualquier institución gubernamental específica.

El énfasis que otorguemos al Estado —tratándolo como un todo o como un agregado de sus partes individuales— depende del fenómeno específico que estamos intentando explicar. Para entender por qué ha llegado a intervenir en la economía el Estado mexicano como banquero y empresario hemos encontrado necesario analizar, tanto la forma en que instituciones gubernamentales particulares conforman la naturaleza de la política estatal, como la manera en que el carácter del Estado

como un todo influye sobre el poder y las orientaciones de sus instituciones específicas.

Tomemos un problema distinto pero relacionado; una pregunta planteada con frecuencia sobre análisis de política económica es si el Estado fue tratado como variable "independiente" o "dependiente". La esencia de este artículo es que esta pregunta concibe erróneamente la relación del Estado con la sociedad. El Estado mexicano no respondió pasiva o mecánicamente a los "problemas", "necesidades" o "pre-requisitos" del desarrollo dependiente tardío; ni las actividades bancarias y empresariales del Estado ocurrieron en forma independiente de estos problemas. Por supuesto que las acciones estatales fueron respuestas a los problemas de la industrialización dependiente tardía, pero la habilidad para responder y el carácter de la respuesta fueron condiciones por el poder y la orientación del Estado, ellos mismos productos históricos. Cada acción estatal, a su vez, creó nuevas situaciones que contenían nuevos problemas y posibilidades las cuales el Estado, entonces, estaba llamado a confrontar. En consecuencia, las mismas problemáticas que enfrenta el Estado son productos históricos moldeados, no sólo por ciertos problemas comunes al desarrollo dependiente tardío, sino también por las acciones pasadas del Estado en su enfrentamiento con estos problemas. La discusión sobre la acción estatal en la industria azucarera y las maniobras del Estado para mexicanizar la industria extranjera ilustran bien el carácter dialéctico de la acción estatal.

El poder y las orientaciones del mismo Estado, mientras determinan claramente el tipo de acción que el Estado podrá tomar y tomará, son ellos mismos productos históricos. Las instituciones políticas son creadas para enfrentar ciertos problemas, las orientaciones que toman son cambiadas o mantenidas a través de su confrontación con problemáticas específicas. De igual manera, el mismo poder del Estado cambia a medida que actúa sobre la sociedad. La burguesía nacional, de muchas maneras una creación del Estado, ahora actúa en formas que limitan el poder del Estado. Los mecanismos creados para financiar la inversión estatal que complementaba la inversión del sector privado cuando las instituciones privadas eran incapaces o renuentes a invertir, ahora arriesgan obstaculizar la misma inversión del sector empresarial.

El asumir que el Estado es una variable "independiente" se expone a caer en un tipo de voluntarismo que falla en la comprensión de los límites reales impuestos a la habilidad y la voluntad del Estado para actuar; asumir que el Estado sea una variable "dependiente" expone a un determinismo ciego a las posibilidades históricas y que sólo proporciona una explicación mecanicista de la acción estatal. El Estado debe ser concebido como producto histórico y como creador de la historia.