

El Estado mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado

Las empresas de Estado	723
Intervención en la banca y las finanzas	
Bancos para la construcción y la industria	
Nacional Financiera	
Banca de promoción y control del comercio	
Energéticos	
Transporte y comunicaciones	
Comercio e industria	
Fomento regional integrado	
La importancia económica y social de la empresa pública	751
Saber político y empresa de Estado	757
Las empresas públicas creadas por la Revolución de 1910	759
Génesis del sector industrial estatal	764

Las empresas de Estado

Intervención en la banca y las finanzas

Cuando tratamos la expropiación bancaria tuvimos ocasión de destacar la importancia de las finanzas, como centro de poder de una fracción hegemónica dentro de la burguesía mexicana. Esto explica porqué el Estado ha intervenido en la banca, no sólo por medio de la nacionalización de fines de 1982, sino en forma cada vez más intensa desde 1920, hasta llegar a la susodicha expropiación, que viene a ser su corolario. A mediados de los cincuenta el número de entidades públicas bancarias era crecido. Como lo advirtió Patton Glade, en las sociedades capitalistas, como "modernas sociedades pecuniarias", el estudio de sus economías debe partir del examen de los centros de control de los capitales.

En México una de las actividades vitales del Estado ha consistido en su intervención en el campo de la banca y las finanzas. De hecho algunas de las primeras grandes instituciones descentralizadas fueron bancos. El origen de la actividad bancaria del Estado debe buscarse en el criterio rentista de la burguesía nacional. Patton Glade explica que en este país ha habido una gran preferencia por actividades comerciales, por la compra de bienes raíces, por la especulación con los artículos de primera necesidad y por el agio, según tradición establecida como economía colonial. Así, no es extraño que la mayor parte de los bancos hayan sido de tipo hipotecario como inclinación preponderante de los inversionistas nacionales. Con el simple hecho de acumular ganancias se han formado grandes capitales. Al mismo tiempo la política tributaria ha incidido inveteradamente en los ingresos, no en la propiedad raíz, estimulando con ello la especulación en bienes raíces con preferencia sobre el desarrollo industrial. Por cuanto al capital foráneo, este se había invertido básicamente en la minería y los ferrocarriles para hacer exportable la producción minera, así co-

mo en servicios públicos subsidiados por la minería y la explotación de productos agrícolas y forestales.¹¹

"Para suplir esta deficiencia de fondos de capital, el Gobierno ha establecido de tiempo en tiempo algunos bancos especializados que han abierto la brecha hacia la industrialización y el mejoramiento de la agricultura. Las nuevas instituciones bancarias del Gobierno, usadas como instrumentos fundamentales de política económica, son, en consecuencia, fruto de lo inadecuado de las instituciones crediticias existentes y han sido trazadas para crear y canalizar fondos en zonas adonde no llega la banca comercial", concluye este autor. La función de la banca estatal ha sido la de producir y reproducir capital, como en su momento ocurrió con la formación del Banco de Avío y más temprano aún con el Tribunal de Minería. Al mismo tiempo, la formación de la banca estatal debe considerarse como "un paso en la formación de una economía social", a decir de Patton Glade, trazada y organizada en favor del beneficio social, haciendo que el Gobierno sea el principal inversionista en el mercado de capitales. En México, modernamente, la formación de los bancos de Estado nacieron por la debilidad del espíritu empresarial de la burguesía y el proyecto de realización de los propósitos de la revolución de 1910.

El Gobierno había creado desde antiguo instituciones encaminadas a estimular las prácticas de ahorro en la población, tales como el Monte de Piedad, Banco Nacional del Ejército y la Armada, y el Patronato del Ahorro Nacional. A mediados de los cincuenta existían otras instituciones bancarias muy importantes, como el Banco de México y la Nacional Financiera, además del Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco del Valle de México, Banco Comercial de Sinaloa, Financiera Nacional Azucarera, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, Banco de Fomento Cooperativo, Banco Cinematográfico, Banco Nacional de Transportes y Banco del Pequeño Comercio. La mayoría de ellos subsistía en 1974, cuando

¹¹ Patton Glade, *op. cit.*, pp. 385-426.

se elaboró el *Manual de organización del Gobierno federal*, donde se reservó un amplio apartado a los organismos descentralizados y las empresas de Estado. Pero en él se añade al Banco Internacional, institución privada establecida en 1941 y adquirida por el Estado en 1972, y el Banco Nacional Agropecuario instituido en 1965. El último cambio trascendente ocurrió en 1975, cuando los Bancos de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal y el Agropecuario se fusionaron en uno solo hoy conocido como Banco Nacional de Crédito Rural, además naturalmente de la nacionalización de la banca comercial en 1982.

El primer banco de Estado nacido por la Revolución de 1910 fue el Banco de México. Su existencia era ciertamente un poderoso imperativo nacional, más aún por la política financiera librecambista de Porfirio Díaz.

Banco de México

El desarrollo de la banca de crédito estatal es tardío, a pesar de los antecedentes mencionados, a los que agregamos el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, el Monte de Piedad y las cajas de ahorros ideadas por Lucas Alamán. En 1881 no existía un banco central del Estado, pues en este año el Banco Nacional Mexicano hacía esta función y el Gobierno, de quien custodiaba sus fondos, le había concedionado la emisión de sus billetes, le administraba la deuda pública y manejaba los fondos públicos en el país y en el extranjero. Difícilmente se podría encontrar una mayor abyección estatal y un culto más dogmático al librecambio. Ya en 1905, en momento de reconsideración de la política librecambista porfiriana, es formada la Comisión de Cambio y Moneda para establecer la estrategia de emisión de moneda, poner en circulación la que había acuñado la Tesorería, intervenir en el cambio de divisas y actuar como agente fiscal del Gobierno. Esta medida, que Patton Glade juzga como incipiente, resultó un fracaso para dar orden al anárquico sistema bancario porfiriano. “En realidad, la intervención del Gobierno en este aspecto de la vida económica apenas si se comprendía” en un mundo caótico en el cual los bancos suspendían los pagos, se declaraban en quiebra y carecían de progresos tecnológicos.

Esta situación fue heredada a los regímenes revolucionarios y los problemas bancarios comenzaron a ser resueltos hasta 1916, cuando se creó la Comisión Monetaria, posteriormente reorganizada como sociedad anónima gubernamental, para ser la depositaria de los fondos federales ociosos, encargarse de la deuda pública y fungir como agente fiscal del Gobierno. El éxito de la Comisión fue relativo, hasta que en 1925 se fundó el Banco de México para suplir a dicha Comisión, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional con relación a la formación de un banco que concentraría la emisión de billetes. Así, el Banco de México fungió como único emisor de billetes, acuñó la moneda, reguló el circulante monetario y el cambio exterior, controló el fondo regulador de moneda y sirvió como agente financiero del Gobierno, funciones absolutamente necesarias para el Estado mexicano.

Incluso se encargó de la banca comercial entre 1925 y 1932, estableciendo al efecto 26 sucursales, hasta que en este último año dejó de realizar los servicios comerciales. Posteriormente se le encomendó una tarea trascendental: apoyar la formación de otros bancos estatales, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Nacional Financiera, para combatir los vicios de los bancos privados dedicados a favorecer con sus préstamos a ciertas personas. En 1941 se reorientó su actividad hacia el fomento industrial, los transportes, los energéticos y la agricultura. El Banco de México nació para subsanar una notoria insuficiencia del Estado durante el porfirismo, que había concedionado la función de banca central en los particulares. El Banco de México es una forma de actividad del Estado reivindicadora de un cometido público que no estaba siendo realizado, como era de suyo, por el Gobierno de la República.

“En resumen, pues, la historia del Banco de México es la de una empresa de Gobierno que comenzó con un doble propósito: el de llenar los vacíos y deficiencias del medio institucional mexicano, para lo cual prestó servicios de banca comercial, y de implantar la organización y el control centralizado del Gobierno, esenciales en cualquier sistema bancario moderno”. Esta opinión de Patton Glade viene a constatar una gran verdad, que hemos venido observan-

do a lo largo de la historia de la administración pública mexicana: el Estado ha intervenido, invariablemente, ahí donde ha sido necesario.

Bancos agrícolas

Una vez concluida la fase armada de la Revolución de 1910 y puestas en el tapete las demandas agrarias de las clases campesinas, el Estado se dio a la tarea de enfrentar el problema. Desde entonces la actividad bancaria ha sido uno de los ramos dilectos de la actividad del Estado. La banca comercial no estaba en condiciones de financiar la reforma agraria ni lo deseaba hacer. Los bancos privados no podían ni querían financiar a la agricultura en consonancia con los ambiciosos programas de la Revolución mexicana, acostumbrados a atender a los grandes terratenientes, la clase propietaria que precisamente iba a ser afectada por la expropiación. Además de la reforma agraria, que produjo multitud de nuevos propietarios, existía el imperativo de la tecnificación del campo y la ampliación del uso de fertilizantes. Ello demandaba que junto a la integración de una nueva cultura emparentada a la reforma agraria, se llevara al cabo una reforma de las instituciones crediticias. Así, por deficiencia del sistema bancario privado, el Estado formó tres nuevas instituciones: Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional de Comercio Exterior. Los dos primeros suministraron el 90% del crédito agrícola con que se nutrió la reforma agraria hasta la década de los cincuenta.

Así, en contraste a la formación del Banco de México, nacido de la asunción de un cometido básico que no estaba ejerciendo el Estado, pues lo había concedionado, la creación de los bancos mencionados obedeció a nuevas responsabilidades históricas que la Revolución de 1910 tenía para la creación de condiciones diversas dentro de una sociedad que cambiaría por medio de nuevos proyectos. El proyecto básico era el fomento de nuevas unidades de producción agropecuaria nacidas de la reforma agraria.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero fue establecido en 1936 con la finalidad de conceder créditos de avío, refaccionarios, prendarios e hipo-

tecarios, además de otros servicios bancarios. Entre otras actividades, apoyó a la Comisión Nacional de Colonización para convertir tierras de temporal en tierras de regadío y con la colaboración de la Secretaría de Agricultura influir en el mejoramiento agrícola. En 1947 se le facultó para organizar empresas agropecuarias y establecer almacenes, y actuar en su nombre para hacer compras y actividades comerciales en lo general, para establecer bancos y seguros agrícolas regionales, y colaborar en las tareas de colonización. En opinión de Patton Glade, la actividad del Banco "indica el grado de flexibilidad y libertad de acción que se asigna a los bancos gubernamentales en su papel de agentes activos de los cambios y acontecimientos económicos" y "no puede encontrarse mejor confirmación... acerca de que las empresas del Gobierno en las regiones subdesarrolladas tienden más bien a ejercer funciones complejas que específicas". Hemos apuntado, desde páginas atrás, la naturaleza flexible de las empresas de Estado. Aquí queremos destacar esta modalidad de actividad del Estado, capaz de convertir un banco en una institución de alcances mucho más amplios y de efectos variados, como la institución mencionada.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal fue la institución crediticia más especializada en el campo agrícola y se fundó en 1935 para facilitar crédito agrícola a los ejidos que en la época de Cárdenas se esperaba que "llegaría a ser baluarte y piedra angular de la sociedad y la economía mexicanas", a decir de Patton Glade. El Banco realizaba, además de las actividades propias de su instituto, otras muy amplias. Entre las primeras ha estimulado el ahorro de los ejidatarios y otorgó créditos a los solicitantes. Las segundas incluyeron el establecimiento de estaciones para préstamo de aperos y maquinaria para ejidatarios, adiestramiento en actividades agrícolas, adquisición de equipo y provisiones, vigilancia de almacenes, fijación de precios de productos agrícolas y comercialización de los mismos. Patton Glade comenta que los créditos de avío se habían convertido prácticamente en salarios para los ejidatarios. Dos terceras partes de las cosechas eran administradas por el Banco y la mayor parte de ella adquirida por otra institución descentralizada, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), hoy la Conasupo. Funcionaba de manera similar al Banco

Nacional Agropecuario, pero con el signo de ser una institución de clase: la campesina, que tenía en el Banco de Crédito Ejidal un cobijo institucional tutelar.

Igualmente, este Banco fue autorizado para formar empresas que procesaban ciertos productos desperdiciados, procedentes de los ejidos y de cuya actividad surgieron tres empresas estatales: Empacadora Ejidal, que comenzó a operar en 1952; Zácatonera Mexicana, establecida en 1953 y Servicios Ejidales, también formada en 1953, todas ellas laborando bajo la forma de sociedad anónima. La segunda explotaba la raíz de zacatón, la tercera trabajaba la limpieza, selección y tratamiento de semillas de algodón y trigo. El Estado intentaba, por medio del banco y sus filiales, dotar a los ejidatarios de medios de vida, enseñarlos a trabajar y ampliar sus horizontes productivos y comerciales. Patton Glade ha anotado que "no es necesario decir que esta actividad directa y amplia del Banco Ejidal ha hecho que el Gobierno juegue un papel muy importante en las labores diarias de los ejidos". Hay que agregar que el Banco trabajó con pérdidas porque en buena medida realiza un papel de "servicio social" para aliviar la pobreza de los ejidos más desafortunados. Agrega que esta situación no debe de sorprender, porque en las empresas del Estado no rigen siempre consideraciones comerciales, porque de ser así las empresas privadas que trabajan con base en el lucro se harían cargo de estos servicios.

El Banco de Crédito Ejidal, antes de su fusión en el seno del Banco Nacional de Crédito Rural, consistió en una empresa estatal de subsidio y carácter abiertamente social. Fue una institución cuyos objetivos estuvieron alejados de todo criterio rentista. No siempre una empresa de Estado responde a fundamentos de rendimiento económico, sino de los propios de la administración de la vida social, como aquellos nacidos del origen mismo que engendró a la Revolución de 1910: el reparto de la tierra, la supresión de los latifundios y la reivindicación de los campesinos. El Banco de Crédito Ejidal surgió como una empresa de Estado modelo del sentido que, desde la época de su fundación, ha tenido en México la administración de la vida social.

El Banco del Valle de México tuvo también carácter agrícola y trabajaba en pequeña escala para ayudar a la agricultura y la ganadería de esta región. Fue formado con capital suscrito por el Banco de México, el de Comercio Exterior y el Hipotecario. Por su parte, "los objetivos del Banco de Sinaloa son ejemplo de la flexibilidad que ha sido necesario dar a los organismos bancarios del Gobierno". Originalmente se le había encomendado colaborar en el desarrollo del noroeste de México ofreciendo crédito, efectuando contratos y realizando actividades comerciales. Su capital fue suscrito por el Banco de México, el de Comercio Exterior y la CEIMSA. Desde 1943 se dedicó al desarrollo de Sinaloa, pero por medio de instituciones privadas, canalizando crédito para la industria, la agricultura, el desmonte y la adquisición de maquinaria. El Banco de Sinaloa parece fenercer, pues integra el número de instituciones descentralizadas que están siendo desincorporadas desde el primer trimestre de 1988.

En contraste a los casos anteriores, el Gobierno no intervino en la industria azucarera creando un organismo, sino comprando una empresa privada: la Nacional Azucarera, suprimiendo así el sistema de crédito que el Banco de México daba a los productores por medio de préstamos previos a dicha empresa. Incorporada al Estado, la Financiera Nacional Azucarera (Finasa) asumió también funciones de fideicomiso y banca comercial. Finalmente, en 1954 el Gobierno creó otras dos instituciones para suministrar recursos al campo: Consorcio del Seguro Agrícola y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Según el *Directorio de entidades "paraestatales"* de 1982, la mayor parte de los ingenios azucareros creados o adquiridos por el Gobierno federal lo fueron por mediación de Finasa, otros por medio de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y uno solo por el Banco Nacional de Crédito Rural. También en 1988 toda la industria azucarera estatal estaba en proceso de enajenación, cerrándose con este hecho una de las etapas más interesantes de la intervención del Estado en la economía.

Bancos para la construcción y la industria

En los años treinta el desarrollo urbano se convirtió en uno de los grandes problemas nacionales por efecto de la industrialización, incidiendo en la situación de la vivienda en México. El Gobierno formuló un programa nacional de obras públicas y en este ambiente nació en 1933 el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. Su capital fue formado con aportaciones del Banco de México, Nacional Financiera, Dirección de Pensiones Civiles e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Para 1953 la mayor parte de este programa se llevaba al cabo por medio de esta institución. Además de sus actividades bancarias, la institución realizó otras como la regulación del valor de los terrenos, planificaciones urbanas y suburbanas, estudios municipales e investigaciones económicas y sociológicas. También proveía de créditos municipales, antes en pequeña escala, ahora en mucho mayores dimensiones. Hoy día el Banco se ha convertido, como reza una leyenda publicitaria, en el Banco del municipalismo. Le tocó en abril de 1988 la nada fácil tarea de manejar la quiebra de Aeroméxico, otra empresa de Estado muy importante, recientemente vendida a los particulares.

En 1937 fue establecido el Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, con la finalidad de suministrar créditos para pequeños negocios e industrias, pero según Patton Glade la estrechez de su capital impidió que pudiera cumplir con sus objetivos. Así, en 1941 fue reorganizado y transformado en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo para el desarrollo de cooperativas. Su capital mayoritariamente provino del Gobierno federal y otra parte del Banco de México. También realizaba funciones no bancarias: redescuentos, fianzas, créditos hipotecarios para compra de equipos y otras de diversa índole, y podía vender o alquilar maquinaria.

En la formación del banco incidió la política obrerista de Lázaro Cárdenas y, como el Banco de Crédito Ejidal, también tuvo un signo de clase a favor de los obreros. No tenemos claro si cumplió con sus objetivos; en todo caso, su existencia, como el de la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales,

estaba en disonancia con la política conservadora de Avila Camacho. Su conversión en banca para el cooperativismo atenuó lo que fue de hecho la supresión de un proyecto a favor de la clase trabajadora.

Una institución muy especializada es el Banco Nacional Cinematográfico, formado en 1941 para dar apoyo a la industria del ramo. El capital suscrito procedió del Gobierno federal, Nacional Financiera, Banco de México y una institución antaño privada: el Banco Nacional de México, así como la de Clasa Films. Con esta entidad el Estado inauguraba una forma de intervención ciertamente asombrosa y sin precedentes dentro de la administración interna, en la cual se distinguió como empresario cinematográfico. Sin embargo, esta modalidad de su intervención no deja de llamar la atención y uno se pregunta si, por dedicarse a ello, no dejó de atender otros campos de la sociedad más importantes. La cuestión queda ahí, pero con el considerando de que, ni en la cinematografía la iniciativa privada probó ser completamente eficiente. Hoy día el Banco Nacional Cinematográfico se encuentra en proceso de desincorporación.

El Banco Nacional de Transportes, antes Banco Latinoamericano, fue fundado por el Gobierno federal en 1953 como una de las últimas instituciones de crédito al servicio de la industrialización.

Nacional Financiera

La Nacional Financiera es capítulo aparte. Constituye una recuperación básica de la misma idea que dio origen al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: propiciar la acumulación de capital para el desarrollo de empresas industriales. A diferencia de éste, Nafinsa ha formado empresas privadas y empresas públicas, es más, ha sido el principal agente seminal del Estado para la creación de estas últimas y ha fungido como un formidable mecanismo de incorporación por compra o embargo. En sus orígenes constituyó una de las armas más poderosas del Estado revolucionario para acrecentar su propia fuer-

za y ella lo nutrió de mucho de lo que, como patrimonio nacional, constituye a la administración pública descentralizada.

Patton Glade sostiene lo siguiente: "el ejemplo, por excelencia, de la dinámica banca del Gobierno es la Nacional Financiera, SA, institución establecida en 1934". Su objeto ha sido el de crear un mercado para los bonos del Gobierno, financiar programas de obras públicas y servicio social, fomentar el mercado de valores, administrar e integrar con particulares algunas empresas que por la legislación vigente no podían formar parte del patrimonio de otros bancos gubernamentales. En 1935 aún administraba fincas rústicas, pero en este año esta administración pasó al Banco Nacional de Crédito Agrícola, sujetándose desde entonces a funciones meramente crediticias. En 1940 se transformó en una institución gubernamental de fomento industrial y agente financiero de las inversiones del Gobierno. Así, sin dejar de realizar tareas crediticias, sus funciones primordiales se encaminaron a la formación de nuevas empresas por cuenta propia o en colaboración con particulares. La Nacional Financiera concede préstamos a empresas que controla o administra, a empresas cuyo crecimiento es importante para el país. Sus créditos sirven para fomentar industrias y realizar inversiones directas, en tanto que en aquellas empresas en las que tiene interés directo vigila el uso de los fondos.¹²

Además de la formación de capitales, Nafinsa dedica sus actividades al fomento industrial. Así, ha participado en la fundación de varias e importantes empresas industriales: Cementos Guadalajara en 1943, Compañía Industrial de Atenquique en 1941 y la Unión Forestal de Jalisco y Colima en 1943. La primera fue vendida a particulares en 1950, pero el Gobierno conservó otras empresas productoras de cemento cuya constitución se efectuó entre 1941 y 1950: Cementos de Oaxaca, Cementos del Pacífico, Cementos Portland del Bajío y Cementos Portland Moctezuma.

En 1941 el país tenía un déficit de papel, que se agravó con la Segunda Guerra Mundial, toda vez que la producción nacional era escasa. Ello obligó al Go-

¹² *Ibid* pp. 493-501.

bierno a desarrollar lo que Patton Glade llama "uno de los proyectos más ambiciosos" de industrialización, por medio de la fundación de la Compañía Industrial de Atenquique. Esta se convirtió en una empresa integrada que cuenta con ferrocarril, almacenes, viveros de riego, empacadoras, laboratorios y fábricas experimentales. Atenquique tenía como filial para el corte de madera a la Unión Forestal de Jalisco. En 1953 la empresa estaba fuertemente privatizada, pues el Gobierno sólo poseía el 35% de las acciones. Atenquique fue enajenada a favor de empresarios privados en 1987.

En 1942 la Nacional Financiera había asumido la adquisición de diversas compañías eléctricas, además de otras labores de fomento industrial. "Sin embargo, el acontecimiento más importante durante el año fue la organización de Altos Hornos de México SA, fábrica de acero de Monclova, uno de los más importantes avances industriales en la reciente historia de México...". Patton Glade apunta que "la historia de Altos Hornos de México da un claro ejemplo de la necesidad de que el Gobierno adopte las funciones de empresario cuando la iniciativa privada, debido a las dificultades de una situación, deja de manifestarse por sí misma". En su apoyo, la Nacional Financiera estableció en 1943 a la Carbonífera Unida de Palau en Coahuila. Altos Hornos produjo lámina, hierro y acero en lingotes, tubería, planchas y compuertas para instalaciones hidroeléctricas y otros productos similares, que también se usan en la industria estatal, esencialmente por Pemex y CFE.

También por efecto de la Segunda Guerra Mundial se hizo sentir la escasez de ciertos productos, motivo por lo cual Nacional Financiera creó dos empresas importantes: Cobre de México y Guanos y Fertilizantes, hoy Fertimex. La primera se estableció en 1943 para refinar cobre electrolito y producir derivadamente sulfato de cobre. Este año también formó la segunda empresa mencionada para innovar las técnicas y la productividad agrícola.

En 1944 Nafinsa incrementó sus actividades convirtiéndose en una institución bancaria, propiamente hablando. Patton Glade comenta que se transformó

en un banco gubernamental de inversiones dedicado a llenar las funciones no atendidas por los particulares, especialmente la formación de nuevas empresas privadas, además de fungir como banca de crédito para compañías particulares establecidas, recordándonos al Banco de Avío alamanista. Desde 1830 el Estado ha tratado de alentar el espíritu de empresa de la burguesía mexicana, antes con el Banco de Avío, ahora con Nafinsa, con resultados no del todo positivos. Nacional Financiera no es un organismo que intente someter al control el campo industrial ni un medio de socializar los altos mandos de la industria. "Es más bien una especie de socialismo a falta de su contrario, la iniciativa privada, y aun así un socialismo transitorio, pues la meta final, se pueda o no alcanzar en todos los casos, es la de entregar las empresas al capital y el control privados tan pronto como sea posible", afirma Patton Glade. De la modificación de Nafinsa de 1944 nacieron las siguientes empresas: Celanese Mexicana, Viscosa de México, Clasa Films, Películas SA, Sosa Texcoco, Compañía Mexicana de Tubos, Industria Eléctrica de México, Vidriera Guadalajara, Motores y Maquinaria Anáhuac. Su labor ha sido, con todo, relativamente fructífera.

Nacional Financiera representa un cometido histórico del Estado referido al fomento industrial y al desarrollo del modo de producción capitalista. Es, por consiguiente, un modo de actuar del Estado para desarrollar a las unidades básicas de la producción industrial: las empresas de particulares, lo mismo que el medio por el cual el Estado ha creado sus propias empresas en atención a responsabilidades que le son inherentes. Representa, en suma, una forma de ser y obrar del Estado mexicano desde que se formó un banco de avío en el Tribunal de Minería, pasando por el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional. Junto con otras entidades descentralizadas, Nacional Financiera es puntal de la economía de Estado.

Banca de promoción y control del comercio

El Banco Nacional de Comercio Exterior tiene como función primordial servir de medio de intervención del Estado en las operaciones financieras, ac-

tuando por tanto más como institución de control que de banca. El Banco del Pequeño Comercio nació en 1942 para suministrar crédito a 75 mil comerciantes en pequeño, vendedores callejeros y propietarios de puestos en los mercados del Distrito Federal. Patton Glade calcula que en su tiempo medio millón de personas dependían de los créditos del Banco. El Banco Nacional del Ejército, fundado en 1946, tuvo como misión fundamentalmente el apoyo a los miembros de las fuerzas armadas por medio de créditos para la formación de sociedades mercantiles, explotaciones agrícolas o industrias de producción en pequeña escala, así como ranchos agrícolas y ganaderos.

Finalmente, el Monte de Piedad y el Patronato para el Ahorro Nacional tienen como propósito alentar el ahorro entre los mexicanos. El segundo fue fundado en 1950, en tanto que en este mismo año fue reorganizado el primero y que, como lo vimos en su lugar, es una de las instituciones de la administración descentralizadas de más abolengo. Finalmente, la Aseguradora Mexicana fue establecida en 1937 y transformada en institución nacional en 1942. Su capital lo formaron el Gobierno federal, CEIMSA, Nacional Financiera, Altos Hornos de México y la Compañía Industrial de Atenquique, sus principales clientes y para los cuales se constituyó para darles seguros. La empresa nació porque el sistema privado de seguros era deficiente. "La Aseguradora Mexicana es, en consecuencia, un ejemplo de intervención del Estado que 'llena un vacío' y que dota de crecimiento y adelanto económico de una base más sólida —en este caso esencial al suprimir ese 'vacío' institucional que hubiera impedido el progreso económico", sostiene Patton Glade.

La eficacia económica de la banca gubernamental quedó probada, pues entre 1939 y 1953 hubo un incremento sustancial en la producción agrícola. Ello descontando los beneficios sociales traídos en este mismo período.

Energéticos

Además de Pemex y la CFE, de los que tuvimos ocasión de tratar antes, el Estado formó o adquirió otras entidades descentralizadas del ramo energético.

La Compañía Eléctrica Guzmán fue adquirida por Nacional Financiera en 1946, su giro era el suministro de energía eléctrica para Ciudad Guzmán y sus alrededores en el Estado de Jalisco. Caso igual fue el de la Compañía Eléctrica Morelia, establecida por particulares en 1925, que comenzó a ser controlada por el Gobierno al través de Nacional Financiera invirtiendo en ella de 1942 a 1946. Otra entidad similar fue la Compañía Eléctrica Occidental, que operaba en Colima, cuyo capital mayoritariamente estaba también en manos de la Nacional Financiera, que también adquirió en 1947 a la Compañía Eléctrica de Manzanillo.¹³

Finalmente, debemos considerar a la Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, la más importante empresa eléctrica del Gobierno fuera de la CFE antes de la nacionalización de esta industria, y de la cual Nacional Financiera poseía el 85% de sus acciones. Esta empresa fue originalmente formada en 1898 por capital privado y así se conocía antes de 1940, cuando la adquirió el Estado como Compañía Eléctrica de Chapala. El motivo de la asunción estatal de la empresa fue su deficiente servicio a una amplia región comprendida por los estados de Jalisco, Michoacán y Nayarit. Parece que el declive del servicio obedeció al afán de los propietarios de obtener crecidas y rápidas ganancias y sacarlas del país, en vez de reinvertirlas en el mantenimiento de equipo e instalaciones. Así, la intervención estatal en la empresa se encaminó en 1940 a reacondicionar estos equipos e instalaciones, estudiar nuevos recursos explotables y ampliar la capacidad de generación de energía eléctrica. Después de poco más de una década en manos del Gobierno, la Compañía había aumentado su capacidad de 24 mil Kw. a 100 mil. En el *Manual de organización de la administración pública paraestatal* de 1977 aún se consigna la existencia de las Compañías de Luz y Fuerza del Centro, Luz y Fuerza de Toluca y Luz y Fuerza de Pachuca, otras empresas del ramo.

La adquisición de la Compañía Eléctrica de Chapala preludió la posteror nacionalización de la industria eléctrica, efectuada en la época del Presidente

¹³ *Ibid*, pp. 460-462.

López Mateos. Así, en 1940, como en 1960, la incorporación de las distintas empresas eléctricas ocurrió por deficiencia en la administración de las mismas por parte de los propietarios particulares. El Estado asumió, por necesidad, el suministro de un servicio que empresarios privados estaban prestando de manera defectuosa y en contra del interés nacional.

Transporte y comunicaciones

Antes tratamos el caso de Ferronales, cuando nos referimos a la nacionalización de los ferrocarriles, ahora comentaremos a otras instituciones del ramo. Patton Glade sostiene que “de modo semejante al suministro de energía, la función de los transportes se considera básica en los procesos económicos del desarrollo y desde antiguos tiempos se ha considerado esfera propia para la intervención pública”. Todos los estados, independiente de su condición y grado de desarrollo, están preocupados por la construcción, mantenimiento y vigilancia de caminos y carreteras, así como en el transporte ferroviario, aéreo y marítimo. “México, naturalmente, no es excepción a esta norma general de actuación”. De ello ya dimos cuenta en un capítulo de esta investigación al tratar el espacio público, cuando nos referimos a los caminos, puentes, vías fluviales y canales. Ciertamente esta fue, de siempre, una preocupación básica de todos los gobiernos mexicanos.

En 1949 fue fundado el Comité Nacional de Caminos Vecinales para atender la planeación del sistema de caminos de alimentación, formulación de presupuestos para la construcción de caminos vecinales y autorizar las erogaciones al mismo efecto. Hoy día funciona Caminos y Puentes Federales de Ingresos, empresa de Estado formada en 1949 por Nafinsa y que se encarga de la administración de carreteras de cuota y de los transbordadores de servicio público. Sus antecedentes son la Junta de Caminos de Peaje y la Dirección General de Caminos.

Comercio e industria

En México los bancos estatales funcionan como instrumentos fundamentales de ejecución de la política económica, lo cual ocurre asimismo en el comercio y la industria. A través de su banca, el Estado ha creado diversas empresas, incluyendo muchas de las propias. Por medio del Banco Nacional de Comercio Exterior ha intervenido en la vida comercial en todo aquello que juzgó adecuado a la política económica y al través de Nacional Financiera “ha logrado una participación todavía más espectacular en el plan general de industrialización”.¹⁴

El Banco Nacional de Comercio Exterior ha implicado la intervención del Estado en la promoción de la importación y exportación, además de dar las licencias de importación de mercancías bajo control estatal. Durante la Segunda Guerra Mundial el Banco de Comercio Exterior tuvo una importante injerencia en la agricultura, dando crédito a empresas agrícolas, estimulando la producción del campo, explotando productos exportables y promoviendo el cultivo de productos antes importados. Por medio del Banco de Crédito Ejidal financiaba a los ejidos y por sí mismo, al través de empresas estatales en las que participaba, patrocinaba la producción agrícola. Así, la Compañía Agrícola y Comercial del Sureste fue establecida para promover el desarrollo de Chiapas y Oaxaca, en tanto que la Compañía Comercial del Occidente y el Banco de Zamora fueron creados para apoyar el desarrollo de la región circunvecina a esta ciudad de Michoacán, donde se adquirió también el Banco del mismo nombre. Ambas compañías, cuenta Patton Glade, desaparecieron por falta de capitales suficientes luego de un bienio de vida.

Más exitosa fue una empresa establecida en 1942, Cafés de Tapachula, que luego se denominó Beneficios Mexicanos del Café, y que nació con aportaciones del mencionado Banco y la CEIMSA. Originalmente operaba en la región del Soconusco, pero después amplió sus actividades a Córdoba y Coatepec. Ban-

¹⁴ *Ibid*, pp. 481-493.

comex adquirió dos bancos regionales: Banco Provincial de Sinaloa (junto con el Banco de México y CEIMSA) y el Banco de Zamora. Este último operaba además en Jiquilpan y Uruapan, en tanto que en apoyo del primero y para realizar labores comerciales de productos agrícolas se fundó en 1944 la Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste, hermana de las dos anteriores. La mayor parte de su capital lo proveyeron el Banco y la CEIMSA, y una pequeña porción el Banco Provincial de Sinaloa.

Nuevamente Bancomex y CEIMSA se unieron para establecer en 1942 a otra empresa estatal, la Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional, cuyo capital se incrementó posteriormente con apoyos del Gobierno federal. La empresa tenía como propósito producir aceite de coco en la región de Campeche. En forma similar nació en 1945 la Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco, formada con capital mayoritario del Gobierno y una mínima aportación del Banco de Comercio Exterior, para promover la producción de cacao y efectuar experimentos sobre esta planta en varios ranchos propiedad del Gobierno de Chiapas. La empresa fue liquidada en 1954. Finalmente, debemos mencionar que en 1937 el Gobierno formó a la Distribuidora de Cacao para exportar cacao y comprar la producción nacional del mismo.

Todas estas empresas de Estado comerciales nacieron, por la ausencia privada en sus ramos correspondientes. La empresa pública, hasta mediados de los cincuenta, nació bajo proyectos de expansión económica y crecimiento del capital, en franca ausencia de los particulares.

También en 1937 el Gobierno había formado a la Compañía Exportadora e Importadora SA, dedicada esencialmente a la regulación de precios y servir como sección comercial del Bancomex. Su capital se integró con aportaciones del propio Bancomex, Nacional Agrícola, Crédito Agrícola y Nafinsa. Su objeto era muy amplio: adquirir y disponer de todo tipo de mercancías relativas al comercio exterior; intervenir en los procesos del comercio exterior; contratar, arrendar, alquilar, abastecer, almacenar mercancías y negociar papeles de crédito; establecer y estimular servicios que favorecieran el comercio internacional.

Con motivo de la liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora en 1949, la CEIMSA asumió las actividades que ésta realizaba, encargándose por tanto de regular el precio del trigo y el maíz. Hoy día, convertida en la Conasupo, ha ampliado aún más sus labores y en buena medida la subsistencia de las clases populares depende de sus tareas. Alivia relativamente los graves problemas de la población campesina, estableciendo precios de garantía a sus productos, y mitiga el hambre de las clases proletarias proveyendo sistemas de subsidios a las mismas. Conasupo es el resultado de la política de bajos salarios para los trabajadores y un sistema de compensación de esta deficiencia, toda vez que funge como uno de los grandes pilares de la administración de la vida social.

“Otra institución gubernamental que funciona en el campo del comercio — cumpliendo con lo que ha sido a través de la historia una función pública de la cultura hispánica— es la institución para servicios de almacenamiento denominada Almacenes Nacionales de Depósito SA” (ANDSA). Nació del carácter mercantil adquirido por la economía agrícola mexicana y fue constituida para favorecer el comercio interno y externo, y facilitar la obtención de créditos. Patton Glade —quien hizo la declaración anterior— observa en esta institución una secuencia histórica centenaria nacida en la época romana con la *anona* u horrios destinados al abastecimiento de pan y que tenían un carácter público, transferidos a España como sistemas municipales de suministro de granos. “Los depósitos, transplantados a América, tomaron la forma de alhóndiga, edificios públicos para el almacenamiento y venta de granos, artículos alimenticios y otras mercancías”. En México, el antecedente inmediato son los Almacenes de Depósito de México y Veracruz SA, establecida por el Gobierno porfiriano en 1901. ANDSA fue creada en 1936 con capital del Gobierno federal, Banco de México y Nacional Financiera. Sus servicios de almacenamiento incluían a diferentes instituciones públicas (CEIMSA entre ellas) y privadas.

Existieron otras instituciones relacionadas con el comercio y la industria. El Instituto Nacional de Recursos Minerales fundado por el Gobierno en 1949 con asignaciones de Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda y Recursos Hidráulicos, para llevar al cabo investigaciones que per-

mitieran la ampliación de la explotación de los recursos minerales del país. En 1948 se formó la Comisión Planeadora Económica Nacional, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto de Investigación Científica, dedicado al cultivo de campos tales como las matemáticas, física, química, biología, geología y ciencias derivadas de éstas. "Su existencia es una indicación, en pequeña escala tal vez, de que el Gobierno se ha dado cuenta del papel básico de la investigación científica en el progreso tecnológico y económico", sentencia Patton Glade.

La preocupación del Estado en la investigación científica, en efecto, ha sido permanente. De ello se originó el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica en 1935, la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica en 1942 y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en 1970. Este último fue establecido en diciembre del año mencionado para asesorar y auxiliar al Gobierno federal en la fijación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología. Entre otras actividades, se le encargó asesorar al Gobierno en todas las ramas relativas al desarrollo de la ciencia y la tecnología, y servir como órgano de consulta obligada de las dependencias públicas en lo referente a proyectos de investigación científica, educación superior, importación de tecnología, pago de regalías, patentes, normas, especificaciones y control de calidad.¹⁵

Debemos comentar la existencia de la Productora e Importadora de Papel SA (PIPSA), fundada en 1955 con capital mayoritario del Gobierno y alguna aportación de particulares, dueños de periódicos y casas editoriales, con el objeto de atender a la importación y distribución de papel para periódicos y otras publicaciones. Una institución de carácter histórico, la empresa minera Real del Monte, fue adquirida por el Gobierno a fines de la década de los cuarenta para evitar desocupación de mano de obra, pues la empresa iba a cerrarse por incosteable. Patton Glade comenta que desde 1939 se había fundado la Comisión

¹⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio. *10 años de planificación y administración pública en México*. México, INAP. pp. 197-99.

de Fomento Minero para intervenir y regular este ramo industrial y que en 1950 administraba directamente seis plantas metalúrgicas, lo que indicaba en el futuro una intervención estatal creciente en una industria ruinosa por agotamiento de minerales, pero también por el atraso tecnológico en el campo.

Uno de los ámbitos de actividad directa de la empresa de Estado fue el fomento regional. De hecho el Fondo Piadoso de Californias fue el primer precedente de esta forma de actividad del Estado, continuado extensivamente por las Comisiones formadas al efecto a partir de la época de Lázaro Cárdenas.

Fomento regional integrado

El fomento regional integrado tuvo como finalidad abrir nuevos territorios a la explotación agrícola y llevar el desarrollo a zonas sumidas en el más grande abandono. Además de las empresas estatales de fomento agrícola aquí examinadas, debemos consignar la existencia de la Comisión Nacional de Irrigación que hizo realidad la agricultura de regadío como un logro de la Revolución de 1910. Dentro del fomento regional propiamente hablando, han existido las siguientes empresas: Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco y la Comisión Nacional de Colonización.¹⁶ Estas instituciones, sin embargo, han tenido una actividad no muy extensa, como otras que examinaremos poco más adelante.

Fomento regional especializado

La primera era una empresa privada de capital norteamericano fundada en 1902, que se denominaba *Colorado River Land Co.* y tenía como propósito explotar los terrenos del área de Mexicali. En 1936 esta empresa fue contratada por la Secretaría de Agricultura para la colonización de esta región, pero el con-

¹⁶ *Ibid.*, pp. 503-515.

trato fue suspendido en 1937 al decretarse la expropiación de 120 mil has. de la zona para la formación de ejidos. En 1946 fue adquirida por el Gobierno federal, que asumió el control del 96% de las acciones, dejando el resto en manos de particulares, y fue reorganizada profundamente para atender la tarea de vender terrenos a las personas que los tenían rentados o que los explotaban efectivamente como asociados de la antigua Compañía.

La Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco fue establecida en 1948 por acuerdo de la Secretaría de Bienes Nacionales, para acondicionar y vender ciertas propiedades pertenecientes a la Junta Federal de Mejoras Materiales, que dependía de dicha Secretaría. En 1951 la institución era administrada por la susodicha Secretaría y la Nacional Financiera.

La Comisión Nacional de Colonización es heredera de la antigua Dirección de Colonización e Industria. Nació en diciembre de 1946 para efectuar estudios, planes y proyectos de colonización para los distritos de riego y establecer nuevas colonias agrícolas y ganaderas con miembros de las fuerzas armadas. Asimismo debía fomentar la colonización agrícola y ganadera en zonas donde fuera posible y hacer todas las estimaciones pertinentes para el establecimiento de las colonias. También estaba encargada de vigilar los proyectos de colonización de otras dependencias públicas.

Otras entidades cuyo destino era el desarrollo regional son la Comisión Nacional del Maíz, la Comisión Nacional del Café y la Comisión Nacional del Olivo. Estas, en contraste a las dos primeras, no tenían muy localizado su campo de acción. No fueron organismos uni-regionales, sino empresas de cobertura poli-regional. Cada una estaba formada con representantes de las Secretarías de Hacienda, de Agricultura y Economía, además de la CEIMSA. La Comisión Nacional del Maíz fue establecida en 1947, en cooperación con la Fundación Rockefeller e instituciones científicas, para el desarrollo mejorado de variedades de esta planta y acrecentar su productividad para el mejoramiento de la dieta del mexicano. Se intentaba aprovechar el uso intensivo de la tierra para este fin y arraigar al cultivador en su suelo, evitando su desplazamiento hacia las ciu-

dades. La Comisión estaba facultada para organizar y manejar la producción de semillas, establecer estaciones experimentales y distribuir las variedades mejoradas por medio de programas educativos. También fomentó la introducción de nuevos procedimientos de cultivo y del uso de abonos y maquinaria, y podía asumir créditos de avío y refaccionarios para apoyo de los cultivadores. Patton Glade advierte su carácter flexible, lo que permitió que sus actividades se extendieran al fomento de la soya, sorgo y trébol. La Comisión Nacional del Maíz se transformó en la Productora Nacional de Semillas en 1961.

La Comisión Nacional del Café, similar a la anterior, fue fundada en 1949 y sus funciones eran también análogas a aquella, pero estrechadas al ramo cafetalero. Contaba con laboratorios y estaciones experimentales para producir variedades mejoradas, y podía gestionar créditos para los cultivadores que hicieran experimentos por su cuenta. Finalmente la Comisión Nacional del Olivo fue creada en 1950 para fomentar el cultivo de esta planta en el territorio nacional. Al efecto tenía un fideicomiso que administraba Nafinsa y para 1951 había plantado olivares por cuenta propia y fomentando la plantación de otros en los estados de Colima, Sonora, Baja California, Hidalgo y San Luis Potosí. En agosto de 1961, esta Comisión se transformó en la Comisión Nacional de Fruticultura, ampliando sus cometidos.

Fomento regional en gran escala

Patton Glade, al tratar el caso de los organismos públicos relacionados con el desarrollo regional integrado, explica que usó este término a falta de otro más adecuado. “En estas empresas, el Gobierno ha intentado, por medio de la actividad coordinada, de dos o más de sus organismos, promover el progreso económico de determinada región estimulando varios, y no uno o dos, segmentos de la actividad económica”. Estos proyectos pueden ser muy simples, o muy complejos, reclamando la creación de una comisión especial independiente encargada de la planeación de todos los aspectos del proyecto y de su ejecución. El primer proyecto nació en 1936, en la época de Cárdenas y en atención de las demandas de peones que no habían sido dotados de tierra en la región de La

Laguna, donde el cultivo algodonero con ciertos progresos tecnológicos estaba en manos de terratenientes, en su mayoría extranjeros. Cárdenas decretó la expropiación de tierras, en buena parte de riego, y creó en su lugar ejidos y cooperativas. Una vez que se ejecutó la expropiación, diversas instituciones gubernamentales ejercieron una actividad concertada para financiar el desarrollo de la región, incrementar su productividad y mecanizar la producción, "con el resultado que el proyecto de La Laguna, se ha convertido en una muestra fehaciente de lo que puede ser el desarrollo económico del país", concluye el autor.

Posteriormente el Estado siguió interviniendo de manera similar, incluyéndose beneficios complementarios tales como el riego, construcción de vías de comunicación, programas de salubridad y establecimiento de escuelas. Bajo método idéntico nacieron los ingenios de Záratepec y El Mante, así como organizaciones henequeneras de Yucatán. El campo azucarero puede ser considerado como típico en este caso, dice Patton Glade, sobre todo a partir de Cárdenas, que por método de expropiación hizo que el Estado asumiera el control del 33% de la producción del ramo, que fue reorganizado con base en cooperativas de trabajadores que el Gobierno financiaba y vigilaba. Esta acción hizo que la producción azucarera se ampliara y se construyeran nuevos ingenios, como el Emiliano Zapata. "En algunos casos surgieron dificultades iniciales cuya resolución requirió de algún tiempo, pero en otros, los ingenios tuvieron un éxito continuado en sus operaciones después de la expropiación, un éxito mayor, en realidad, que bajo la administración particular". Patton Glade cuenta que El Mante, estando en manos de empresarios privados produjo en 1938-39, 28 toneladas de azúcar, en tanto que en 1941-42, bajo sistema de cooperativas, dio el saldo de 42 toneladas. Esto avala la intervención estatal con base en el interés público, cuando la ineficiencia privada así lo reclama.

Aquí debemos resaltar que, como en otros casos, la expansión de la actividad del Estado obedeció a la secular incapacidad de la burguesía nacional para desarrollar empresas productivas para el país. En contraste a otros países en los cuales el incentivo del lucro ha provocado que las empresas privadas tengan al-

tos rendimientos en beneficio nacional, en México no ha existido esta necesaria combinación, sino una curva de rendimientos decrecientes de estas empresas y la obligada sustitución por parte de instituciones públicas.

La intervención estatal en el campo de la industria azucarera se incrementó extraordinariamente. En diciembre de 1970 fue instituida la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Antes, en 1943 se había constituido una empresa particular llamada Financiera Industrial Azucarera, que en agosto de 1953 fue constituida como sociedad nacional de crédito e incorporada al Estado bajo la denominación de Financiera Nacional Azucarera (Finasa). Para 1986, según el *Manual de organización de la administración pública paraestatal* de este año, existían 29 ingenios del Estado de los cuales 20 habían sido incorporados por Finasa, ocho por la Comisión Nacional del Azúcar y uno por el Banco Nacional de Crédito Rural.

La mayor parte de los ingenios fueron instalados durante los regímenes de los Presidentes Echeverría y López Portillo. Como paradoja, durante el primer trimestre de 1988, la Comisión Nacional del Azúcar se encontraba en proceso de liquidación, junto con 9 de los ingenios, que se habían puesto en proceso de venta. Era una retirada total del Estado en este campo de la vida económica por vía de la privatización.

Otros proyectos se realizaron en torno de plantas hidroeléctricas, como en la presa Motho en el Río Tula, región en la cual se ha introducido educación, salubridad y artesanías para ayuda de los indios otomíes que habitan el Valle del Mezquital. Un proyecto similar se estaba preparando en la región del Río Yaqui, en las Presas Alvaro Obregón y Oviachic.

Patton Glade llama la atención sobre algunas comisiones que, en forma similar a la Comisión del Valle del Tennessee y la del Valle de San Francisco en Brasil, fueron creadas para el desarrollo regional en gran escala. La primera es la Comisión del Papaloapan, que ha servido de modelo a las que le siguieron: Comisión de Tepalcatepec, Comisión del Río Fuerte y Comisión del Río Gri-

jalva. Debemos destacar que este tipo de instituciones, generalmente consideradas hechura bajo el modelo de la Autoridad del Valle del Tennessee, es un producto netamente mexicano. No hace mucho recordamos su precedente en el Fondo Piadoso de Californias. Con ello queremos insistir en el carácter propiamente nacional de estas instituciones.

La Comisión de Tepalcatepec fue creada en mayo de 1947 para desarrollar la región que se sitúa entre el Pacífico y la laguna de Chapala, y que comprende a los estados de Jalisco y Michoacán, abarcando un área de 18 mil kms.² La Comisión estaba facultada para llevar al cabo el desarrollo integral de los recursos de la región, organizar a la población, establecer instalaciones eléctricas y de regadío, crear nuevos centros de población, mejorar las comunicaciones y los transportes, emprender una vigorosa campaña sanitaria para erradicar enfermedades endémicas. Sus facultades abarcaban la producción agrícola, el crédito y la colonización.

En 1953 sus trabajos arrojaban un saldo de varias presas y canales construidos, instalación de sistemas eléctricos en cooperación con la CFE, aperturas de tierra al cultivo, tanto de temporal como de riego, mejoramiento de la producción agrícola, innovación de los sistemas de cultivo, construcción de 1000 kilómetros de caminos y 14 aeropuertos, 100 escuelas, obras hidráulicas, sistemas de desecación y rehabilitación de los suelos cubiertos por las cenizas del volcán Paricutín. En cooperación con Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad e Instituto para la Investigación de los Recursos Minerales, planeó establecer nuevas industrias, electrificar 14 poblados y realizar estudios geológicos, en tanto que la Comisión Nacional del Maíz le dotó de semillas mejoradas para el incremento de la producción agrícola.

Con base en lo exitoso de los proyectos del Papaloapan y Tepalcatepec, en 1951 el Gobierno organizó la Comisión del Río Fuerte para desarrollar la cuenca fluvial del mismo nombre y que abarcó 35 mil kms.² dentro del territorio de Sinaloa. En 1953 ya había concluido la presa Sufragio e iniciado las de Cahui-nahua y la de Miguel Hidalgo, así como caminos y obras hidráulicas. En 1953 se

fundó la Comisión del Grijalva para promover el desarrollo de la cuenca del río del mismo nombre estableciendo la agricultura de regadío, electrificación y el control de inundaciones de la zona que abarca la región circunvecina de Tabasco y Chiapas por medio de la construcción de cuatro presas. Este proyecto era de sí ambicioso porque generaría un gran potencial de energía eléctrica, abriría tierras al cultivo y haría navegables varios ríos.

Comisión del Papaloapan

El proyecto típico y más ambicioso estuvo a cargo de la Comisión del Papaloapan. Patton Glade afirma que “la cuenca del Papaloapan es, por su área, del tamaño de Suiza, comprende unos 45,500 kms.², de los cuales el 49% pertenecen a Oaxaca, 30.6% a Puebla y 11.9% a Veracruz. La región es atravesada por varios ríos y casi todos ellos son tributarios del Papaloapan, cuya extensión es de unos 500 kms, y la ocupa un millón de habitantes”. Añade que en su tiempo esta población comprendía formas de vida incluso tribales y modos de subsistencia muy rudimentarios. La mayor parte de la transportación era por carretas tiradas por bueyes y a lomo de burro, lo que significa una merma a la producción de frutas y vegetales.

En 1943 se formó una comisión intersecretarial que incluyó representantes de Agricultura, Comunicaciones y Marina, que rindió un informe centrado en el combate de inundaciones. Al año siguiente una demoledora inundación obligó al Gobierno a entrar en acción. Con base en una declaratoria presidencial de utilidad pública, dieron comienzo los trabajos de desarrollo de esta inmensa región, que implicaron no sólo el control hidráulico de la zona, sino su desarrollo integral. Originalmente el proyecto se encomendó a la Comisión Nacional de Irrigación, la cual se informó de todo aquello se creía interesaba al proyecto y determinó que los trabajos irían más allá que el mero control del río, abarcando en consecuencia la explotación de los recursos naturales, incremento de la salubridad, construcción de presas, mejoramiento de las tierras para cultivo y construcción de vías de comunicación. Así se presentó un nuevo informe por parte de la Comisión Nacional de Irrigación, que comprendió análisis to-

pográficos, hidrométricos y de precipitación, erosión, deforestación, uso de la tierra, demografía, navegación y problemas agroeconómicos. Se edificarían presas, canales de riego, instalaciones eléctricas, obras de dragado y desecación y caminos. Se calculó que los trabajos tomarían 30 años.

Para llevar al cabo estos trabajos se formó en 1947 la Comisión del Papaloapan, integrada por diversos departamentos relativos a planeación, ingeniería, medicina, técnica y consultoría, y administración. "En un aspecto importante, la Comisión del Papaloapan marcó una nueva desviación radical en la actividad promotora del Gobierno", señala Patton Glade. Anteriormente las Comisiones habían tenido un carácter monofuncional, a decir del autor, tal como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional de Irrigación, cada cual orientada a atender el oficio de su nominación. Ahora, la nueva institución descentralizada era interfuncional dependía de una oficina central. Los trabajos de la Comisión han abarcado el control de inundaciones, obras para regadío, construcción de caminos, mejoramiento sanitario, edificación de centros médicos y dotación de agua potable. En tiempo del libro de Patton Glade había construido 44 escuelas, sistemas eléctricos, parques, calles, teatros, restaurantes, centros recreativos y mercados. Dentro del marco agrícola, abrió nuevos terrenos al cultivo de regadío para múltiples productos, entre ellos, algodón y caña de azúcar, y produjo plantas medicinales para la industria farmacéutica nacional.

Patton Glade sostiene que la Comisión del Papaloapan representa un método exitoso seguido en las economías subdesarrolladas para remover obstáculos que se oponen al crecimiento económico: "en cierto modo, todo el papel intervencionista del Estado en las economías subdesarrolladas se encuentra resumido en esta solución". Así es: estas comisiones representan una forma de empresa pública propia de estados intensamente activos, pues ellas son, en cierto modo, lo que representa la esencia del gobierno moderno cuyo compromiso radica en la expansión de las fuerzas productivas por propia mano.

Importancia económica y social de la empresa pública

Con posterioridad a la obra de Patton Glade, apareció otra sobre el tema de la empresa de Estado, que aquí hemos ya examinado, preparada por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. En ella sus autores visualizan el desarrollo de la empresa estatal moderna de acuerdo a tres fases: crecimiento coyuntural (1925-1946), establecimiento de mecanismos de control (1947-1958) y creación de sistemas para la planeación y el control (1959-1982).¹⁷

En la primera fase las empresas públicas nacieron por medio de un proceso “coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático”, de acuerdo a como las necesidades lo dictaban. En esta época se forma la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Caminos, Banco de México, Comisión Nacional de Irrigación y Banco Nacional de Crédito Agrícola. Estas instituciones “fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno federal en la atención de nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano”, al tiempo que estableciendo la rectoría económica estatal, se intentaba elevar el bajo nivel de actividad económica. Así, para incrementar esta actividad, se formaron la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.

Los autores comentan que “conviene señalar que, como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país”, utilizando este procedimiento para adquirir empresas petroleras y ferrocarrileras. La regla —añaden— ha sido la creación o la compra con la finalidad de controlar un sector económico estratégico, evitar los efectos perniciosos del desempleo por cierre de empresas privadas o convertir las deudas que ciertas compañías de particulares tenían con el Gobierno. Por esta vía se incorporaron al Estado la Compañía de Luz y

¹⁷ Carrillo Castro y García Ramírez, *op. cit.*, pp. 33-110.

Fuerza del Centro, Teléfonos de México, Ayotla Textil, Hilos Cadena, Somex, las azufreras, hoteles, restaurantes y los ingenios azucareros.

Los autores explican que en la década de los cuarenta el Estado se encaminó a intensificar el fomento industrial, para fortalecer el crecimiento económico, naciendo de este empeño Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes de México, que cuenta con 14 complejos industriales. Es el mismo caso de la Compañía Industrial de Atenquique, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional (antes Toyoda), Ferrocarril del Pacífico, y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Al mismo tiempo, el Estado amplió su papel empresarial para controlar el mercado y proteger al consumidor, estableciendo a la Conasupo y la Industrial de Abasto.

En la época de Avila Camacho el número de entidades descentralizadas era crecido y se advertía que aumentaría todavía más. Por tanto, los autores explican que durante el Gobierno de Miguel Alemán se hizo imperativo que se sometiera a control a estos organismos, lo que se efectuó por medio de la *Ley para el Control, por parte del Gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal* de 1947. Le siguió la Comisión Nacional de Inversiones de 1948, el Comité de Inversiones de 1953 y la Nueva Comisión de Inversiones de 1954, hasta llegar a 1959 cuando se crea la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados, institución de la que ya hemos tratado.

Un hecho relevante fue la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1965 a los organismos y empresas del Estado que, en ese momento, se consideraban las más importantes. De hecho, con ello se hacía una jerarquización de suyo significativa:

Petróleos Mexicanos

Comisión Federal de Electricidad

Ferrocarriles Nacionales de México

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Instituto Nacional de la Vivienda
Lotería Nacional
IMSS
ISSSTE
Compañía de Luz y Fuerza del Centro
Industria Eléctrica Mexicana
Compañía Eléctrica de Chapala
Compañía Eléctrica de Morelia
Compañía Eléctrica de Manzanillo
Compañía Eléctrica Guzmán
Compañía Hidroeléctrica Occidental
Ferrocarril del Pacífico
Ferrocarril Chihuahua-Pacífico
Ferrocarriles Unidos de Yucatán
Aeronaves de México
Conasupo

Nótese que encabezan la lista las tres grandes empresas de Estado nacidas por vía expropiatoria, así como la importancia concedida a las compañías eléctricas y ferroviarias.

Carrillo Castro y García Ramírez comentan la trascendencia de la creación de las Comisiones Sectoriales en la primera mitad de la década de los setenta: Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector y Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón. Finalmente, en 1976 se tomó otra medida no menos trascendental: sectorizar a las entidades descentralizadas bajo una cabeza, mejor conocida simplemente como *sectorización*. Este proceso fue acompañado por otro emparentado que consistió en la depuración del padrón “paraestatal”, es decir, la supresión de instituciones consideradas como no importantes para los cometidos del Estado. Esta fórmula, hoy conocida como *desincorporación*, arrojó en 1982 resultados significativos: considerado el universo “paraestatal” del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982, que

sumaba originalmente 1,013 instituciones, la depuración arrojó un saldo final de 912. Es decir, durante el período del Presidente López Portillo se suprimieron 290 entidades, 90 se quedaron en proceso de extinción, 18 en proyecto de regularización, más otras 95 en retiros, que arrojaron la suma de 628 en términos de "resta". Sin embargo, durante este mismo período se crearon 150, se adquirieron 78 y se incorporaron 56.

Estos números muestran, lo que pensamos, es la esencia de la entidad descentralizada como parte del Estado: su flexibilidad y versatilidad como género, permitiendo con ello que sus individuos puedan morir hoy y mañana ser reemplazados por otros que el Estado considera le son más útiles. La capacidad de vivir, la aceptación de morir, la vocación de revivir: he aquí la esencia de este espécimen de la administración pública, singular e inevitable para la moderna administración pública. Al final de cuentas, de las 1,013 del principio del régimen del Presidente López Portillo a las 912 de su final, sólo había diferencia de una centena. Todo, básicamente seguía igual.

Carrillo Castro y García Ramírez afirman que hoy día no es imaginable la producción de bienes y servicios sin el concurso de las empresas públicas. Dentro de la actividad agropecuaria y forestal, la actividad de la empresa pública ayudó a fortalecer la planta productiva. Destacan el Banco de Crédito Rural y Fertilizantes Mexicanos. La primera nutre con su crédito la actividad del campo, la segunda facilita los fertilizantes con precios accesibles. Tabacos Mexicanos, que nos recuerda a la antigua renta del tabaco, otorga créditos refaccionarios para la adquisición de maquinaria y asistencia técnica para el mejoramiento del estado de vida de los campesinos. Por su parte, Alimentos Balanceados produce nutrientes destinados al consumo del ganado, en tanto que Productora Nacional de Biológicos Veterinarios promueve y comercializa, en el país y en el extranjero, con productos biológicos veterinarios que sirven para el combate de enfermedades de los animales. En el ramo forestal, la mayor parte de la explotación está concesionada a los particulares, comuneros y ejidatarios, motivo por lo cual el Estado sólo participa en un 10%. Carrillo Castro y García Ramírez relacionan una lista de las instituciones descentralizadas que

participan en el ramo: Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos, Compañía Industrial de Atenquique —enajenada en el sexenio pasado— y la Fábrica de Papel de Tuxtepec.¹⁸

El Estado tenía una injerencia importante en el sector pesquero, fundamentalmente por medio de Productos Pesqueros Mexicanos. Con respecto a la minería, industria que había venido teniendo una irrefrenada decadencia, en 1961 se comenzó a mexicanizar con base en lo que los autores llaman la “voluntad del Estado de resguardar el interés nacional”. Su participación incluye a la minería ferrosa y no ferrosa, y ello lo hacía por medio de tres organismos descentralizados y 19 empresas de participación mayoritaria, más un fideicomiso. En lo referente a la industria nuclear, en 1979 fue reorganizado el Instituto Nacional de Energía Nuclear y se creó una nueva institución: Urano Mexicano, ya liquidada. Finalmente, la actividad estatal en la siderurgia es realizada por medio de Altos Hornos, Fundidora Monterrey, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada. Las tres primeras están agrupadas en torno a Sidermex, establecida en 1979 para coordinar la producción metalúrgica estatal. Esta es una entidad significativa; los autores destacan que en 1980 daba empleo a más de 48 mil trabajadores, es decir, poco más del 10% de la ocupación de la industria “paraestatal”. La explotación de metales preciosos está a cargo de la Compañía Real del Monte y Pachuca, la institución del ramo más importante. No debemos olvidar que Fundidora Monterrey fue declarada en quiebra en el sexenio de Miguel de la Madrid.

La industria petrolera y la petroquímica básica está a cargo de Pemex, que está auxiliado por el Instituto Mexicano del Petróleo para labores de investigación y desarrollo tecnológico. La Comisión Nacional de la Industria Azucarera tenía a su cargo la coordinación de esta industria estatal, colaborando al efecto con la Unión Nacional de Productores de Azúcar y la Financiera Nacional Azucarera. Carrillo Castro y García Ramírez dicen que en 1977 existían 31 ingenios, al año siguiente se adquirieron seis y en 1979 otros 10, toda vez que el Estado

¹⁸ *Ibid*, pp. 147-174.

había construido otros tres que comenzaron a operar en 1978, 1979 y 1980 respectivamente. Esta rama de la economía de Estado, como lo mencionamos arriba, comenzó a ser suprimida completamente.

El Estado ha intervenido también en la industria automotriz, fundamentalmente por medio del *Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz de 1977* y que estableció un porcentaje de mínimos de integración nacional de los vehículos. Así, se fabricaron y ensamblaron vehículos de pasajeros y de carga por medio de Diesel Nacional y Mexicana de Autobuses, al tiempo que se establecía la empresa estatal Tracksomex. Por cuanto a automóviles, el Estado participaba por medio de Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México. Los autores destacan la importancia de la producción de autobuses, especialmente de Diesel Nacional, que llegó a cubrir el 99.8% de la demanda nacional, y Mexicana de Autobuses el 58.0%. Finalmente, también el Estado participaba en este ramo por medio de las siguientes empresas: Motores Perkins, Rassini Rheem, Manufactura de Cigüeñales de México, Dina Cummins, Fundidora Lerma, Forjamex y Dina Rockwell Nacional. Como el caso del azúcar, también esta industria fue privatizada. Vehículos Automotores de México, Renault de México y Fundidora Lerma fueron vendidas, en tanto que Dina Rockwell, el Grupo Dina, el Grupo Rassini y Motores Perkins están por serlo, en tanto que Tracksomex será liquidada.

El Estado ha sido un importante productor de papel, por medio de varias empresas. El papel periódico es producido por la Fábrica de Papel de Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico y Productora Nacional de Papel Destintado, en tanto que su distribución está a cargo de la Productora e Importadora de Papel (PIPSA), que garantiza este suministro básico que sirve a los periódicos nacionales y a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. En el campo del comercio destaca la Conasupo, que entre otras actividades, regula los precios del mercado de artículos básicos.

Los transportes y las comunicaciones estaban también atendidas por entidades descentralizadas: Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril Chihua-

hua-Pacífico, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Sonora-Baja California y Ferrocarriles Unidos del Sureste, sumando todos ellos el 100% del servicio ferroviario ahora en proceso de fusión con la primera. En transporte aéreo el Estado contaba con Aeroméxico y la Compañía Mexicana de Aviación, en vías de enajenarse a favor de los particulares. Por su parte, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos tiene a su cargo la administración de 14 autopistas, así como los transbordadores que operaban en el Pacífico y el Caribe. Las comunicaciones telefónicas están a cargo de Teléfonos de México, a la que sumaron por adquisición a capital extranjero la Compañía Telefónica Fronte- riza y Fincas de Coahuila, mexicanizándose todo el servicio. En 1983 Teléfonos de México contaba con 30 empresas filiales. Finalmente, el Estado contaba con la Corporación Mexicana de Radio y Televisión, hoy Imevisión, para transmitir programas televisivos. Antes sólo operaba con el canal 13, ahora con el 7 y el 22, más el 11 propiedad del Instituto Politécnico Nacional.

El Estado ha tenido una amplia intervención en el ramo del turismo, en el cual operaban el Consejo Nacional de Turismo, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Nacional Hotelera, Fideicomiso Caleta y Xel-Ha y del Caribe, y el Fideicomiso Hotel Escuela La Paz. Ultimamente se formó el Fideicomiso Turismo Obrero. Este campo también se privatizó, pues Nacional Hotelera fue enajenada y el Fideicomiso Hotel Escuela La Paz está por serlo.

Saber político y empresa de Estado

En la Edad Media y aun durante el siglo XVI el conocimiento del *ars político* estaba reservado a los soberanos. La mayor parte de los consejeros de príncipes escribían en secreto para sus señores, pues a los simples mortales les estaba vedado saber de las cosas de Estado. Todavía se pensaba que la política era incumbente a la nobleza y que su dominio radicaba en la vocación innata de sus miembros. La teoría de la razón de Estado suprime esta versión acomodaticia y tradicional de la política, y revela los misterios de las recónditas arcanas de las clases terratenientes. La razón de Estado, como lo observamos en su lugar, sig-

nifica la racionalización de la política, el desarrollo de tecnologías gubernamentales y el establecimiento de la “aritmética política”, es decir, de la calculabilidad de los efectos de las acciones del Estado. Asociadas a la razón de Estado surgen las ciencias camerales y la ciencia de la policía, que declaran que el poder del Estado sólo puede ser incrementado en la medida en que puedan crecer sus fuerzas interiores: la producción agrícola, las manufacturas, el comercio y las empresas de Estado. En suma, se sabe que el poderío del Estado descansa, en buena medida, en las proporciones de su patrimonio material, de sus recursos y sobre todo en sus capacidades.

El Estado moderno puede ser tan poderoso como sólidas y fuertes sean sus empresas. Esto lo saben los estadistas y lo entienden los estudiosos. Así, en uno de los capítulos de su obra sobre la empresa pública, Ruiz Massieu desarrolla un apartado relativo al “*Fortalecimiento del Estado*”, que es muy aleccionador. Sostiene que “uno de los objetivos del Estado mexicano configurado por la Revolución de 1910 es su propio fortalecimiento, para así regir la actividad económica y encauzarla hacia la realización del proyecto nacional. La fuerza del Estado se manifiesta en la creciente dependencia de los gobernados ante la importancia adquirida por la empresa estatal”. Añade que gran parte del producto nacional bruto es generado por ellas, así como un elevado porcentaje del comercio exterior. El Estado es el primer empleador y que el gasto público directa e indirectamente fomenta a la actividad económica.¹⁹

Entre las principales empresas económicas del Estado el autor destaca a la Conasupo, la banca rural, el Instituto Mexicano del Café, Tabamex y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Ruiz Massieu explica que las empresas públicas realizan funciones omnicomprensivas que provocan que ciertos grupos sociales dependan de ella para producir, intercambiar o exportar. “El poder económico y social del Estado se ejerce en proporción creciente a través de empresas públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil y de la economía en su conjunto como grupos sociales específicos. Si las em-

¹⁹ Ruiz Massieu, *op. cit.*, pp. 105-108.

presas son vehículos del poder estatal, al mismo tiempo son fuentes de ese poder. El Estado, abastecido con una organización vasta, rica y ubicua, puede racionalizar y ordenar la economía, conducir a la sociedad civil, arbitrar y resolver la conflictiva social, garantizar su independencia, someter a los grupos de gobernados e imponer un proyecto nacional”.

Más adelante hace una referencia al artículo 27 constitucional, observando que en él se plasma la revocación a favor de la nación de recursos enajenados por el Porfiriismo y que en él, a nivel de alto rango constitucional, la nacionalización permite tomar para sí una propiedad privada mediante la decisión soberana del Estado. Concluye diciendo que es claro que la exclusividad del Estado sobre el petróleo, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la electricidad y los ferrocarriles exigieron la expansión de la organización del Estado.

Las empresas públicas creadas por la Revolución de 1910

A lo largo de las páginas de esta investigación, principalmente en los dos últimos capítulos, hemos podido constatar cómo en la historia de México el acontecimiento que más ha propiciado el incremento de la actividad del Estado ha sido la Revolución de 1910. Hemos explicado que la propia Revolución fue el producto del pasado, asimilando experiencias históricas, así como un proyecto de construcción del futuro del país. Esta doble condición ha engendrado la intensificación, diversificación y versatilidad de su actividad, y que esta actividad se haya desenvuelto esencialmente por medio de empresas públicas como su modo peculiar de ser y hacer.

Durante la gestión de Plutarco Elías Calles fueron formadas la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México para realizar tareas de “policía económica” y controlar la actividad de las instituciones de crédito, así como rehabilitar a la actividad bancaria mermada en los días de la lucha armada. En 1925 se creó a la Dirección de Pensiones Civiles para servir a la seguridad social de los trabajadores del Estado, llevando al cabo un proyecto tronco de Ban-

co de Empleados formulado durante el porfirismo. En este mismo año nació la Comisión Nacional de Caminos y en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación, ambas para fomentar el desarrollo de la infraestructura económica. Ante la apatía de los bancos privados para fomentar el desarrollo agropecuario, el Estado formó al Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyo antecedente Ruiz Massieu lo encuentra en la Caja de Préstamos y Banco establecidos en Morelos por Zapata en 1915.²⁰

Durante el Gobierno de Abelardo Rodríguez se formaron empresas públicas muy importantes: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Petróleos de México, Nacional Financiera y se autorizó la formación de la Comisión Federal de Electricidad, puesta en movimiento por Lázaro Cárdenas. Con relación a Petróleos de México y la CFE, Ruiz Massieu sostiene que “la importancia de estas dos entidades paraestatales radica en que la industria eléctrica y del petróleo —ambas estratégicas— estaban controladas por capitalistas extranjeros”. La Nacional Financiera nació para reconstruir la liquidez de las instituciones de crédito que habían asimilado a sus activos una gran cantidad de bienes inmuebles debido a la insolvencia de sus deudores. La Nacional Financiera los recibió para comercializarlos, devolviendo en su lugar acciones preferentes. Asimismo, se le encomendó formar nuevas empresas, fungir como agente financiero del Gobierno y promover el mercado de valores.

Añade que “Cárdenas utiliza a la empresa pública para impulsar la reforma agraria, la producción agropecuaria y el proceso de industrialización, y para la participación de los trabajadores en los medios de producción”. Para financiar las empresas de los trabajadores crea al Banco Obrero de Fomento Industrial, así como empresas públicas entregadas a su administración. Para favorecer a los ejidatarios establece el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Comenta que antes de Cárdenas los gobiernos de la Revolución habían repartido, entre todos, 9 millones de hectáreas, en tanto que él sólo entregó 20 millones. Para apoyar la actividad agrícola formó los Almacenes Nacionales de Depósito

²⁰ *Ibid.*, pp. 83-96.

Expropió los ferrocarriles y entregó su gestión a la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México. Nacionalizó el petróleo y formó a Petróleos Mexicanos. Fomentó la formación de cooperativas de participación estatal y fomentó la integración de cerca de mil sociedades cooperativas, entre las cuales algunas eran de las mencionadas. Cárdenas creó a la CEIMSA, antecedente de la moderna Conasupo, y PIPSA “que proporciona al Estado un poder extraordinario al monopolizar el suministro de la materia prima para la elaboración de periódicos, libros y revistas”. Para fomentar el comercio exterior estableció en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior. En fin, “la actitud de Lázaro Cárdenas ante las empresas públicas es congruente con su política de masas encaminada a fortalecer al Estado y a reorganizar las fuerzas sociales precisamente bajo la protección estatal”, concluye Ruiz Massieu.

Con Avila Camacho se ensanchan las dimensiones del sector “paraestatal”, toda vez que su política distó de la practicada por Cárdenas. Estimuló el desarrollo industrial a favor de los particulares y reorientó la función de la empresa pública. Ruiz Massieu comenta que el sentido dado a la empresa pública en la época del Sonorismo (Obregón y Calles) volvió a actualizarse, suprimiéndose el sentido dado antes por Cárdenas: “se desenfatizó el patrocinio a las empresas sociales (ejidos y cooperativas) y se acabó con la gestión obrera de las empresas industriales del Estado”, toda vez que en su tiempo no se lleva al cabo ninguna nacionalización. En suma, sostiene que se regresó al significado de subsidiariedad de la empresa pública vigente antes de 1934, en el sentido de suplir a la empresa privada donde ella no pudiera actuar.

Ruiz Massieu resalta algo sabido: que el régimen avilacamachista dañó a las clases populares: redujo el ingreso de los trabajadores, disminuyó el reparto agrario, estrechó el financiamiento a los ejidatarios y aseguró la prosperidad del pequeño propietario. Avila Camacho se propuso impulsar la industrialización. En su tiempo se fundaron la Compañía Industrial de Atenquique, Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, y Guanos y Fertilizantes de México. Fue suprimido el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, sustituyéndolo el Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Sin em-

bargo, existió un proceso de diversificación de las entidades descentralizadas, antes básicamente centradas en la economía. Así, son creados el IMSS, Instituto Nacional de Cardiología, Hospital Infantil, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho, Centro de Salud Soledad O. de Avila Camacho y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Muchas de estas instituciones, como otras más de las que hemos dado cuenta páginas arriba, han sido indispensables para el desarrollo y el bienestar nacionales. Otras han sido útiles y necesarias, unas más eficientes por sus rendimientos. Todas ellas parecen que no han estado fuera de lugar, que sus finalidades son justificadas y al tenor con los programas de la Revolución y las grandes líneas constitucionales. El crecimiento de la actividad del Estado dentro de los proyectos de la Revolución es justificada y más aún, necesaria.

Las líneas anteriores constatan que la actividad del Estado por medio de empresas públicas en su modo peculiar de existir y obrar, pero que estando acordes con la ancestral tradición intervencionista por medio de estas entidades de Estado desde los días del visitador Gálvez, pasando por una diversidad de instituciones descentralizadas de la centuria pasada, es con la Revolución de 1910 que esta actividad asume todavía más esa forma de ser inherente del Estado mexicano contemporáneo. Sin embargo, el modo de organización que asume un Estado se encuentra condicionado por el desarrollo de las fuerzas productivas y su situación histórica presente no es eterna, porque se encuentra sujeta a las mismas leyes de desarrollo que la han formado de tal modo. Las instituciones administrativas gestadas dentro de una forma de Estado históricamente condicionada tienen un límite de vida, no son imperecederas y se encuentran sujetas al cambio. Las fuerzas constructivas han modelado a las instituciones administrativas y son las que determinan su tiempo vital. A finales de la década de los ochenta parece que estas instituciones han dado mucho de sí y que requieren una transformación en la cual algunas desaparecerán, otras sobrevivirán y unas más serán reformadas.

Lo anterior es evidente en la exacerbación de los alcances de la expansión de la actividad del Estado, cuyo radio fue exageradamente ampliado y su papel

desvirtuado. Esto ha sido concebido como “hipertrofia funcional”, “obesidad estatal” y “elefantasis reumática”, para hacer referencia mediante eufemismos, algunos grotescos, a su impotencia organizativa y operacional para cumplir con sus elevados cometidos. Creemos que esta situación no ha nacido del cumplimiento de las responsabilidades del Estado brotadas por efecto de la Revolución de 1910, y tampoco de su tradición intervencionista, sino de su papel sustitutivo de la ausencia de iniciativa de la burguesía mexicana. No han sido las expropiaciones ni la *creación* de empresas de Estado lo que dio nota de exageración al incremento incontrolado de su actividad, sino la *adquisición* de empresas privadas, directamente o para redimir créditos debidos por empresarios privados ineficientes, o sustituirlo en ámbitos de incumbencia de los particulares. No ha sido la realización de sus cometidos políticos nacionales lo que desbordaron los alcances de su expansión operativa, sino la sustitución por inactividad y deficiencia de los particulares que con la transferencia de empresas quebradas e improductivas recibieron capital y trasladaron “peso muerto” al Estado.

Tampoco se puede acreditar la exacerbación de la actividad del Estado a su política social ni a la expansión de la administración de la vida social, pues la Revolución de 1910 demandaba la satisfacción de demandas fundamentales de las clases sociales marginadas del progreso capitalista bajo el Porfiriato. El nacimiento y multiplicación de entidades descentralizadas dentro de la administración de la vida social ha sido el producto positivo, inmediato y directo de una Revolución cuya cuota de sangre mayoritaria procedió de campesinos y trabajadores en general. Es más, todavía el Estado no ha saldado muchas de las cuentas que tiene pendientes con estas clases que son y seguirán siendo su apoyo fundamental.

Así, el modo en que ha ocurrido el alumbramiento de una entidad descentralizada puede dar luz sobre las causas y las consecuencias del acrecentamiento incontrolado de la actividad del Estado, proyectando al mismo tiempo en su origen otra razón para este ensanchamiento.

Génesis del sector industrial estatal

En una obra reciente dedicada al estudio de la empresa pública, sus autores realizan un estudio sobre las empresas estatales industriales. Con base en el *Manual de organización de la administración pública paraestatal* de 1982, Alfredo Acle y Juan Vega se refieren a ésta como el sector “que se ha integrado en el tiempo mediante la unión de diversas partes, lo que ocurrió en distintos momentos y circunstancias”. Debemos comentar que el universo total de este sector comprendía 323 empresas, de las cuales 118 se hallaban en proceso de liquidación. Es decir, la muestra de estudio es muy representativa puesto que se obtuvo de un universo de 205 entidades.

Nuestro interés radica en desentrañar su forma de incorporación al Estado, según la división de la muestra en tres grupos por los autores:²¹

Grupo A: Empresas creadas deliberadamente por el Gobierno Federal

Grupo B: Empresas absorbidas

Grupo C: Empresas creadas indirectamente mediante Nafinsa, Somex y filiales, empresas clasificadas en el Grupo A.

El Grupo A está formado por empresas creadas por decisión explícita del Gobierno federal. De acuerdo al tipo de esta decisión, el Grupo se subdivide en el Subgrupo A-1 formado por aportación directa del capital y el Subgrupo A-2 integrado por aportaciones al través de Nafinsa u otra institución.

El Grupo B lo forman las empresas absorbidas por asunción del Estado de su capital social, por diversas maneras. Cuando la absorción se realizó directamente forma el Subgrupo B-1, cuando fue indirectamente el Subgrupo B-2. Este último se subdivide en tres secciones:

²¹ Acle, Alfredo y Juan Vega. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, LIMUSA-INAP. 1986. pp. 31-34.

B-2i: formado por empresas absorbidas por algún problema, por ejemplo, el crediticio.

B-2ii: integrado por las empresas absorbidas al través de un organismo, como los ingenios.

B-2iii: compuesto por empresas absorbidas por efecto secundario de la absorción de otra empresa, tales como las filiales de Fundidora Monterrey y las empresas de Somex.

El Grupo C está compuesto por las empresas creadas por promoción de Nacional Financiera o Somex con base en sus intereses privativos. Incluye las filiales creadas *ex profeso* por el Gobierno federal. Las primeras forman el Subgrupo C-1, las segundas el Subgrupo C-2.

Independientemente del valor intrínseco que tiene esta clasificación, debemos destacar que en ella se transparentan las formas diversas de incorporación de este tipo de instituciones al Estado, que es lo que nos interesa destacar.

Acle y Vega concluyen lo siguiente:

1) El 53% de las empresas forman el Grupo B y dentro de éstas, el Subgrupo B-2iii representa el 34%. Es decir, las más han sido absorbidas y dentro de este Grupo la mayoría se incorporaron por efecto de la absorción previa de otra empresa. Dicho de otro modo, el Estado incrementó su renglón industrial sin previsión ni proyecto, sino por vía de adquisición.

2) El Grupo C representa el 27% del universo de la muestra y resulta la fórmula más socorrida por el Gobierno para crear empresas públicas, en este caso por medio de Nafinsa, Somex y las filiales promovidas por el propio Gobierno federal. De ello se deduce que ambas empresas públicas han sido los grandes semilleros de la industria estatal.

3) El 20% corresponde a las empresas públicas formadas directamente por el Gobierno federal. Este grupo (más el Subgrupo C-2, o sea, sus filiales) es el

que tiene un signo de mayor “paraestatalidad”, a decir de los dos autores, pero que se puede interpretar asimismo como su mayor signo de estatalidad, pues ellos alegan que éstas fueron creadas exclusivamente para realizar un objetivo específico, en tanto que el resto se incorporaron por todo tipo de factores.

Las empresas Grupo A, creadas por el Gobierno, son las siguientes:

Subgrupo A-1

1. Astilleros Unidos de Mazatlán (1962)
2. Astilleros Unidos de Veracruz (1961)
3. Astilleros Unidos (no se sabe su fecha de creación)
4. Azúcar SA (*ibid*)
5. Constructura Nacional de Carros de Ferrocarril (1942)
6. Comisión Federal de Electricidad (1937)
7. Exmex (1973)
8. Fertilizantes Mexicanos (1943)
9. Forestal Vicente Guerrero
10. Grafito de México
11. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947)
12. Petróleos Mexicanos (1938)
13. Productora e Importadora de Papel
14. Productos Químicos Vegetales Mexicanos
15. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas
16. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata.

Subgrupo A-2

17. Altos Hornos de México (1942)
18. Barita de Sonora, mediante Nafinsa (1979)

19. Cloro de Tehuantepec, mediante Somex (1974)
20. Compañía Azucarera Bellavista, mediante la Comisión de la Industria Azucarera (1979)
21. Compañía Minera Santa Rosalía, mediante la Comisión de Fomento Minero (1954)
22. Compañía Naviera del Golfo, mediante Azufrera Panamericana (1979)
23. Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada (1967)
24. Diesel Nacional (1951)
25. Mexicana de Papel Periódico, mediante Nafinsa, PIPSA y Fábrica de Papel Tuxtepec (1974)
26. Minerales no Metálicos de Guerrero (1977)
27. Roca Fosfórica Mexicana, mediante la Comisión de Fomento Minero (1975)

El otro sector creado por el Estado, indirectamente, que forma el Grupo C, está integrado por las siguientes empresas:

Subgrupo C-1, creaciones de Nafinsa y Somex:

1. Acros (se integra por Aceros Esmaltados y Estufas y Refrigeradores, (1970)
2. Acrotec (miembro de Acros) (no se sabe fecha de creación)
3. Distribuidora Comercial de Telas (1970)
4. Estufas y Refrigeradores (1970)
5. Mexicana de Autobuses (1959)
6. Poliestireno y Derivados (1975)
7. Sonocal (1976)

Subgrupo C-2, filiales creadas directamente por el Estado:

1. AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas (filial de Altos Hornos de México) (no se sabe su fecha de creación)
2. AHMSA Ingeniería (*ibid, ibid*)

3. AHMSA Steel International (*ibid, ibid*)
4. Almacenes y Servicios, creada por UNPASA (1973)
5. Avíos de Acero, creada por Altos Hornos de México (1960)
6. Bliss and Laughtlin Latinoamericana, creada por Altos Hornos (1960)
7. Compañía Industrial Azucarera, creada por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1978)
8. Compañía Mexicana de Exploraciones, creada por Pemex (1968)
9. Compañía Mexicana de Tubos, creada por Altos Hornos de México (1945)
10. Dina Komatsu Nacional, creada por Diesel Nacional (1974)
11. Dina Rockwell, *ibid* (1975)
12. Distribuidora de Gas del Estado de México, creada por Pemex y el Gobierno del Estado de México (1973)
13. Hules Mexicanos, creada por Pemex (1963)
14. Ingenio Alianza Popular (1974)

Creaciones de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera:

15. Ingenio Plan de Ayala (1973)
16. Ingenio Ponciano Arriaga (1974)
17. Ingenio Alvaro Obregón (1975)
18. Ingenio Presidente Benito Juárez (no se menciona año de creación)
19. Ingenio de Puruarán (1980)
20. Ingenio Tres Valles (1975)
21. Ingenio San Francisco El Naranjal (1973)
22. Inmobiliaria Papaloapan, creada por Mexicana de Papel Periódico (1976)
23. Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, creada por Minera Carbonífera Río Escondido (1980)
24. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, creada por Pemex (1961)
25. Perforadora Minera del Norte, creada por la CFE (1972)
26. Rassini Rheem, creada por AHMSA (1950)
27. Tracto Sidena, creada por Sidena (1975)
28. Tetraetilo de México, creada por Pemex (1980)

29. Tornimex, creada por AHMSA (1973)
30. Zincamex, creada por la Comisión de Fomento Minero (1956).

Tal como puede observarse, el fenómeno de creación de filiales es muy reciente, pues la mayoría de las empresas de esta clase nacieron en los regímenes de los Presidentes Echeverría y López Portillo.

Ahora analicemos a las empresas incorporadas por procedimientos diversos al de creación por el Estado. No haremos una relación exhaustiva, sino selectiva: primero el Subgrupo B1, absorbidas directamente por el Estado: Azufrera Panamericana, adquirida en 1967. Fábrica de Papel de Tuxtepec incorporada por la participación gradual en el capital. Subgrupo B2i, incorporadas indirectamente por el Estado: Avantram (se desconoce fecha de incorporación), adquirida por Nafinsa, lo mismo que Comercial de Telas (1967), Compañía Real del Monte y Pachuca (1947) y Compañía Industrial de Atenquique, ambas incorporadas a la propia Nafinsa. Grupo B2ii, incorporadas por absorción previa de otra empresa: Inmobiliaria Atlas, creada en 1945 por la Unión Nacional de Productores de Azúcar y otras más; Petroquímica de México, adquirida por Somex mediante embargo en 1962; Sosa Texcoco, creada por Somex en 1943. Grupo B2iii, empresas adquiridas por organismos descentralizados: es el caso de los ingenios, comprados por Financiera Nacional Azucarera y Comisión Nacional de la Industria Azucarera, y uno por Banrural, y que suma la cantidad de 30.

Alfredo Acele y Juan Vega tienen razón: por su forma de incorporación, por el tiempo y las circunstancias que imperaron, la industria estatal es heterogénea y muy compleja. Su manejo sin duda ha sido uno de los grandes problemas que ha tenido que enfrentar el Gobierno de la República, no cabe duda. Pero, así mismo, la forma de incorporación dice mucho: que el 53% de las empresas públicas incluidas en la muestra estudiada haya sido adquirida directa o indirectamente, da la clave del incremento de la administración pública descentralizada, porque toma al Estado desprevenido para asumir una tarea que no ha concebido ni previsto y la tiene que hacer suya sin necesidad histórica. Por otra

parte, la asunción de empresas distintas al ser del Estado, aun siendo éste centralizado e intervencionista, diferentes al signo nacional y público que tienen sus cometidos, lo desvía de sus responsabilidades básicas, desorienta sus funciones y pervierte su papel como centro de actividad de la vida social.

Como consecuencia, el Estado asumió la condición de constructor de fraccionamientos, gerente de farmacias y restaurantero de la Zona Rosa. Y todo esto sin menoscabo de aquello que, como fuerza monumental de su poder, se ha convertido en una de sus más grandes debilidades: la centralización, misma que ha hecho que el Estado nacional se ocupe incluso de atender los desbordamientos y reencauces de pequeños ríos situados en el Bajío. Llegó el momento pues, no sólo de cuestionar las dimensiones organizativas del Estado y la amplitud de su actividad, sino algo aún más importante: su papel para el futuro de México.