

LAS GRANDES EMPRESAS Y EL CRECIMIENTO ACCELERADO*

Eduardo Jacobs
y Wilson Peres Núñez

I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1978, la economía mexicana experimentó una notable aceleración en su ritmo de crecimiento. Diversos factores contribuyeron para que se alcanzaran tasas que en promedio estuvieron en torno a 8% anual y que llevaron a que se crearan cuatro millones de nuevos empleos en cuatro años. En un clima de renovadas expectativas empresariales la Alianza para la Producción se planteaba como el mecanismo que garantizaría la “paz social” necesaria para la acumulación acelerada de capital. Las continuas expansiones en las reservas comprobadas de petróleo, así como la vocación de crecimiento que claramente ponía de manifiesto el discurso oficial (y que iría a normar la actividad del estado en el sexenio), fueron elementos importantes que ayudan a explicar, a un nivel general, que se sostuvieran altas tasas de crecimiento en el periodo 1978-1981.

Este proceso de crecimiento acelerado se enfrenta, actualmente, a serios problemas de inflación, desequilibrio externo, desaceleración de la producción y déficit público. Los factores a los que se recurre con más frecuencia para explicar esos problemas son, también en un plano muy general, el aumento en la tasa de interés internacional, la caída de los precios del petróleo crudo, la recesión internacional, y el largo periodo de maduración de ciertas inversiones que se llevaron a cabo durante el periodo.

Al interior de la discusión en torno a la crisis y sus causas subyace, sin embargo, un punto que ha generado mucha polémica: ¿es posible crecer sostenidamente a tasas cercanas a 10%? Las opiniones al respecto se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, están los que opinan que no es posible sostener tasas tan elevadas de crecimiento pues, a través

de diversos mecanismos, se tienden a generar fuertes presiones inflacionarias, lo que cuestionaría los beneficios de la aceleración. Por otro, están quienes consideran que un crecimiento acelerado es la base a partir de la cual es posible superar los desequilibrios estructurales de la economía; las economías dinámicas de escala que van asociadas a los aumentos sostenidos de la producción y las mejoras en la eficiencia que éstas implican garantizarían la viabilidad del proceso.

La historia reciente muestra casos de países, como los del sudeste asiático, en los que fue posible sostener ritmos de crecimiento acelerado durante largos periodos. En este sentido, parece no existir una incompatibilidad “de origen” entre el carácter semi-industrializado de un país y procesos de crecimiento acelerado y sostenido. Es necesario, entonces, explorar en el caso de México, para así elucidar los factores básicos que, a la vez que aceleran el ritmo de crecimiento, generan tendencias que al cabo de un tiempo lo bloquean.

Este trabajo se plantea, en ese sentido, analizar el comportamiento de los principales agentes del proceso de crecimiento, a saber, las empresas estatales encargadas de llevar a cabo los grandes proyectos de inversión industrial que el estado emprendió, las filiales de empresas transnacionales que por diversos motivos incrementaron —como nunca antes— su ritmo de inversión en el país, y los grupos privados nacionales, conglomerados de empresas nacionales que mostraron también un notable dinamismo en el periodo.

Estos conjuntos de grandes empresas a la vez que lideraron el proceso de crecimiento acelerado, generaron —y esto se tratará de probar— desequilibrios que tendieron a bloquearlo.

Para llevar adelante un trabajo de esta naturaleza existen importantes dificultades. En primer lugar, la información disponible es parcial y poco homo-

* Agradecemos a Fernando Fajnzylber los comentarios realizados a este trabajo.

gánea, de ahí que buena parte de las conclusiones deben ser interpretadas como tentativas. En segundo lugar, el papel de las grandes empresas en el proceso de crecimiento tiende a convertirse en una “verdad no asumida” ya que, si bien económicamente se puede constatar el papel fundamental de las mismas, políticamente es, al menos, comprometedor plantear que se va a impulsar un proceso de crecimiento económico controlado por grandes empresas (peor aún si una porción importante de ellas son extranjeras) cuando el discurso tradicional dice que es la pequeña y mediana empresa el instrumento idóneo para el desarrollo.

El primer problema va a ser recurrente a lo largo del trabajo, y el segundo de ellos se tratará, explícitamente, más adelante, al sacar las conclusiones finales. La estructura del trabajo será la siguiente: en una primera parte, se estudiarán cuáles han sido los lineamientos básicos de la política industrial expresados en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como en otros expedientes de política económica también relevantes para analizar el comportamiento de las grandes empresas. En la segunda parte, se presentará el proceso de crecimiento de los bloques de empresas a las que se hacía referencia anteriormente. En la tercera parte, se discutirán algunos rasgos que han caracterizado el proceso de crecimiento acelerado, tales como el papel de las *holdings*, el creciente endeudamiento externo, el Plan Industrial como marco de referencia para las grandes empresas estatales y el proceso de creciente articulación entre los sectores bancario e industrial. A manera de conclusión, se discutirán las características del proceso descrito y se tratará de evaluar en qué circunstancias el mismo puede adquirir viabilidad.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL PERIODO

El Plan Industrial, puesto en marcha en 1979, constituyó el marco ordenador básico de lo que el estado pretendía que fuera el crecimiento de la industria nacional. Dicho plan sentaba bases programáticas para la realización y utilización del excedente petrolero que se preveía, y planteaba la necesidad de diversificar y expandir la industria. Por otra parte, se ponía un fuerte énfasis en la reducción del desempleo, viéndose la eliminación de éste como un requisito necesario para la satisfacción de las demandas básicas de la población.

Un adecuado resumen del contenido del Plan se presenta en el siguiente texto: “El Plan Nacional de Desarrollo Industrial [...] se apoya [...] en un pi-

vote, se abre en dos vertientes y tiene una condicionante económica y moral fundamental. El pivote es una plataforma de producción petrolera que garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. Las dos vertientes son orientar la industria, por una parte, hacia la satisfacción de los consumos básicos de nuestra población y, por otra, hacia la conquista de mercados externos. La condicionante es reducir, sustancialmente, el problema del desempleo”.¹

Para lograr los objetivos del Plan Industrial se requería: *a)* reorientar la producción hacia bienes de consumo básico; *b)* desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y de sustituir importaciones de manera eficiente; *c)* integrar mejor la estructura industrial desarrollando una industria nacional de bienes de capital; *d)* desconcentrar territorialmente la actividad económica; y, *e)* equilibrar las estructuras del mercado, atenuando las tendencias a la concentración oligopólica.

El plan disponía de dos grupos de instrumentos, los de acción directa y los de acción indirecta. Los primeros eran aquéllos vinculados al gasto público en infraestructura y a la expansión de la industria estatal; los segundos constaban de incentivos fiscales (que se discriminaban según la actividad económica, el agente productivo y la zona en que se realizasen inversiones) y apoyos financieros (en especial a la pequeña y mediana empresa y a la producción de bienes de capital). Por otra parte, incluía la reestructuración de las políticas de protección y promoción industrial, así como también de transferencia y desarrollo de tecnología.

Las empresas estatales eran consideradas el “soporte” del plan, en especial, aquéllas dedicadas a la producción de energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes. La expansión de la industria estatal permitiría cumplir varios objetivos: eliminar estrangulamientos productivos o financieros, impulsar el desarrollo de la industria nacional a través de bajos precios de energéticos de uso industrial e hidrocarburos, y alentar la expansión de la industria de bienes de capital, mediante la utilización del poder de compra de las empresas estatales en ese sentido.

La pequeña y mediana empresa fue tenida en cuenta al llevarse a cabo diversos fideicomisos que, como FOGAIN, canalizaron volúmenes importantes de recursos —7 012 millones de pesos en 1980, y 17 500 millones en 1981— que trataban de fortalecer a ese sector de empresas.

Sin embargo, la producción de insumos baratos por parte del sector paraestatal, el otorgamiento de

¹ José Andrés Oteyza, II Reunión de la República, 5 de febrero de 1979, citado en *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, SEPAFIN, 1979, p. 8.

CEPROFIS, las facilidades para la compra de bienes de inversión y equipo en el exterior, el sostenimiento del tipo de cambio y las garantías otorgadas mediante el "reporto de divisas" (que implica cubrir parcialmente el riesgo de devaluación), constituyeron ventajas que serían aprovechadas —en los hechos— por aquellas empresas que realizasen grandes proyectos de inversión y que tuviesen la solvencia necesaria para acceder a las ventajas que el estado ofrecía.

Si bien la información disponible no permite ser concluyente, lógicamente habrían de ser las grandes empresas las que se beneficiarían del grueso de los estímulos previstos.² Respecto a las pequeñas y medianas empresas, el problema que aparentemente encontraron no fue tanto la escasez de fondos, sino la falta de condiciones de solvencia y de un aparato de gestión apto para acceder a ellos. En este sentido, una política de crecimiento que no discrimine fuertemente en términos de agentes se constituye en una política de aliento a la gran empresa. Esto, no implica "per se" un problema; las complicaciones no se presentan por el tamaño de los agentes, sino por las características que asume su patrón de crecimiento.

III. LAS GRANDES EMPRESAS ANTE EL AUGE PETROLERO³

1. Las empresas transnacionales

A principios de la década de los setenta, se comenzaba a tomar conciencia de la importancia creciente de las empresas transnacionales en el aparato productivo. Diversos estudios vinieron a confirmar esa tendencia; por ejemplo, Fajnzylber y Martínez-Tarragó⁴ demostraban que las filiales de empresas transnacionales eran dominantes en los sectores más dinámicos de la industria manufacturera, y que, en 1970, controlaban en promedio 30% de la misma.

La preocupación por la progresiva transnacionalización de la industria se materializó en una legislación que tenía la finalidad de "controlar" la entrada de nuevas empresas extranjeras y a las que ya se encontraban funcionando en el territorio nacional. La "mexicanización" de la inversión extranjera que, por ejemplo, promovía que las empresas transnacio-

² Se evalúa que diez grandes grupos privados nacionales se beneficiaron con 19.2% del total de subsidios, exenciones y fondos de fomento, en 1977-1979. Véase María Elena Cardero y José Manuel Quijano, "Expansión y estrangulamiento financiero 1978-1981" en este mismo número.

³ En este apartado, las limitaciones de información son importantes; a causa de ello, muchas de las afirmaciones deben entenderse como tentativas, sujetas a comprobación posterior.

⁴ *Las empresas transnacionales*, México, F. C. E., 1976.

nales vendieran a contrapartes nacionales 51% de sus paquetes accionarios, se planteaba en el sentido de atenuar el poder del capital extranjero *vis à vis* el capital nacional.

Inicialmente, las opiniones estaban divididas respecto a si la nueva legislación iba a desalentar o no la inversión extranjera; sin embargo, durante el auge petrolero (1978-1981) la inversión extranjera dispuso todo tipo de dudas y registró un ritmo de crecimiento sustancialmente por sobre su tendencia histórica y mayor aún que el de la muy dinámica inversión nacional, tanto pública como privada (véase el Cuadro 1).

CUADRO 1

Tasas anuales de crecimiento de la inversión nacional y extranjera.¹

	1970-1978	1978-1981
Inversión bruta fija ²		
Pública	12.4	23.5
Privada	5.9	29.0
Nuevas inversiones extranjeras	1.9	51.0
Total	8.3	27.0

¹ En porcentaje; datos de base en dólares de 1970.

² Al valor de adquisición de maquinaria y terrenos.

Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

En este sentido, las nuevas piezas legislativas —introducidas en 1973 y 1975— pueden haber ordenado las inversiones extranjeras, pero no fueron un obstáculo a su crecimiento, el cual parece haber estado determinado por las favorables condiciones que presentaba la economía mexicana, respecto de la economía internacional. Así, la recesión internacional, la abundancia de liquidez, las pautas extremadamente liberales que regían en México respecto a la movilidad de capitales, la solvencia que mostraba el país con sus 60 000 millones de barriles de petróleo crudo de reserva comprobada y el clima de renovada confianza que se vivía en el ámbito empresarial, actuaron como importantes factores de atracción de nuevas inversiones extranjeras.⁵

⁵ Respecto al origen de la inversión extranjera, ésta sigue concentrándose esencialmente en Estados Unidos, país que contaba, en 1980, con 69% de la inversión extranjera directa acumulada; el segundo país en importancia es la República Federal Alemana con 8% y el tercero, Japón con 5.9% (DGIETT). El peso y el origen de la inversión extranjera constituye una característica diferencial de la economía mexicana, respecto a otros NIC. Los del sudeste Asiático —Corea del Sur, Taiwán— tienen una participación directa de capital extranjero muy pequeña; en el caso de Corea, por ejemplo, no llega a 18% de la industria manufacturera. En lo que hace a Brasil, si bien el nivel de participación directa del capital extranjero es muy parecido al de México, en términos de concentración de la inversión por origen, está mucho más diversificada.

En lo que se refiere a la orientación sectorial del flujo de nuevas inversiones, la información disponible sugiere que no hubo cambios sustanciales en la composición de la misma.

En 1975, la industria de transformación concentraba 75% de la inversión extranjera directa acumulada en el país; mientras que los demás sectores (comercio, servicios e industria extractiva) se repartían 25% restante. En 1981, la industria de transformación llegó a contar con 78.5% del total de inversión extranjera, reduciéndose, por lo tanto, la participación relativa de los otros sectores. Al interior de la industria de transformación, tampoco parecen registrarse cambios significativos. En el Cuadro 2 se presenta la distribución sectorial de la inversión extranjera directa acumulada en la década 1970-1980.

CUADRO 2

Distribución de la Inversión Extranjera Directa Acumulada, por rama de actividad. 1970-1980 (en porcentajes)

<i>Rama</i>	
Fabricación de sustancias y productos químicos	18.5
Construcción, ensamble, reconstrucción y reparación de equipo y material de transporte	14.4
Fabricación de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos	8.9
Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria y equipo, excepto eléctrica	7.3
Manufactura de productos alimenticios	6.8

Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

En 1970-1980, tan sólo 5 ramas industriales concentran 56% de la inversión extranjera; siendo este patrón sectorial, esencialmente, el mismo que se presentaba en 1970.⁶ Este hecho sugiere que el auge reciente de la inversión extranjera se concentró en una consolidación de las empresas transnacionales en los sectores que ya controlaban, profundizando así el patrón de industrialización que se consolidó, en los sesenta, en los países hoy semindustrializados de América Latina.

⁶ Véase I'ajnzylber y Martínez-Tarragó, *op. cit.*

2. Los grupos privados nacionales (GPN)⁷

Estas empresas que constituyen el subconjunto de menor importancia cuantitativa (comparativamente a las empresas estatales o a las transnacionales) contaban, en 1979, con 12% de la producción industrial. Tienen, sin embargo, al menos dos rasgos específicos que los hacen especialmente interesantes.

En primer lugar, su carácter de empresas nacionales; uno de los problemas que tradicionalmente presenta la industrialización latinoamericana es la ausencia de empresas privadas nacionales que movilicen grandes volúmenes de capital de tal forma que puedan encarar grandes proyectos de inversión y que, de hecho, tiendan a convertirse en sujetos activos de la política industrial diseñada y ejecutada por el estado. El fortalecimiento de estos grupos, entonces, era visto con buenos ojos por aquéllos, que con una vocación nacionalista e industrialista, estaban preocupados por el avance acelerado de las empresas transnacionales. Los grupos nacionales, en tanto se conformen como grandes empresas, se argumentaba, podrían ser un freno al empuje de las extranjeras, así como agentes de la política industrial que trataba de impulsar el crecimiento acelerado. En este sentido, los grupos privados nacionales gozaron de un tratamiento especial en términos de política económica; así, por ejemplo, se instrumentaron leyes que, como la de "Sociedades de Fomento", fueron diseñadas para este conjunto de grandes empresas.⁸

En segundo lugar, buena parte de estos grupos nacionales han hecho de la diversificación de productos su forma de crecimiento. Este es un rasgo que distingue a los GPN de las filiales de empresas transnacionales, las que constituyen apéndices no diversificados de unidades de acumulación, esencialmente diversificadas.

La filial México de la General Motors es una unidad que no llega a representar 2% del capital total de la compañía y está especializada en producir vehículos automóviles, pero su matriz está diversificada en muchos otros sectores y países. Las filiales de empresas transnacionales son, pues, parte de una estrategia que a nivel de la matriz, y no de la filial, es básicamente de diversificación.

⁷ Esta forma de llamar a los conglomerados de grandes empresas nacionales fue usada por Eduardo Jacobs en un trabajo publicado en *Economía Mexicana*, núm. 3, CIDE, 1981, en el que se estudian algunas características del proceso de crecimiento de estos grupos. Dicho trabajo se concentraba en una muestra de los 23 grupos privados nacionales más importantes. En el presente apartado se hará referencia a esa muestra a no ser que se explicité lo contrario.

⁸ La ley sobre la constitución de Sociedades de Fomento, puesta en vigor en 1973, y crecientemente utilizada a partir de 1976, otorga muchas facilidades a las empresas que se constituyan bajo esa forma jurídica.

Más adelante, en este trabajo se presentarán los rasgos esenciales del proceso de desarrollo de conglomerados estatales, pero es necesario señalar, en este punto, que la diversificación es más un fenómeno de la industria estatal en su conjunto que de las unidades empresariales que la conforman.

Es importante puntualizar que los tres conjuntos de grandes empresas incrementan sustancialmente su participación en la economía, en desmedro de las medianas y pequeñas; así, el porcentaje de las ventas de las 100 mayores empresas industriales respecto al valor de la producción industrial pasa de 19.2% en 1973 a 28.2% en 1979. A su vez, los grupos nacionales han incrementado su participación al interior de las 100 mayores empresas del país *vis à vis* estatales y las extranjeras. Esto es, los GPN aumentan su presencia en un subconjunto —las 100 mayores empresas— que creció sustancialmente más que el promedio de la economía.⁹ Esto tiene relación con el punto anterior, ya que los grupos han recurrido crecientemente a la conglomeración como forma de crecimiento: tienden a consolidar la actividad de muchas empresas en el grupo a través de constituirse como *holdings*. La explicación de las causas que llevaron a este proceso se verán más adelante, cuando se analicen los mecanismos de que se pueden servir las empresas para crecer en forma acelerada.

A fin de tener una idea de lo que ha sido el crecimiento de los GPN se puede ver el Cuadro 3, en donde se aprecia que, en seis años, 23 de estos grupos doblaron su participación en la industria.

del grupo fue tan impresionante que lo llevó a ocupar el tercer lugar en la lista de grandes empresas mexicanas (únicamente Pemex y Sidermex eran mayores que Alfa en 1980) y a ganar 100 lugares, en tan sólo un año, 1979-1980, en el *ranking* de las 500 mayores empresas no norteamericanas del mundo, hecho por la revista *Fortune*. Para dar una idea un poco más precisa de la diversificación de actividades en este grupo se puede señalar que, en 1981, participaba en sectores como: mineral de hierro, minerales metálicos no ferrosos, productos cárnicos y lácteos, empaçado de frutas y legumbres, producción de celulosa, autopartes, turismo, construcción, resinas y plásticos.

Considerando ahora el conjunto seleccionado de GPN se verifica que, en términos sectoriales, al igual que Alfa, parecen haber seguido una estrategia de diversificación de riesgos, ya que incrementaron su participación en minería, construcción, bienes manufacturados tradicionales y no tradicionales. Este proceso, sin embargo, no los llevó a consolidarse en ningún sector nuevo. Algunas de las empresas que ahora forman parte de importantes grupos nacionales (Cervecerías Cuauhtémoc-VISA, Hylsa-Alfa, etc.) ya eran empresas líderes en sus respectivos mercados, antes de que los grupos se constituyeran como tales. Después de consolidado el proceso de formación de grupos no se ha registrado ningún caso en que éstos se hayan convertido en líderes de algún sector o industria. Su presencia en sectores nuevos, como maquinaria, alimentos o resinas sintéticas, no llega a ser dominante.

CUADRO 3

*Evolución de los grupos privados nacionales
(en porcentajes)*

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ventas de los GPN entre las ventas de las 100 mayores	32.8	33.7	34.2	37.6	41.1	41.5	43.2
Ventas de los GPN entre el valor de la producción industrial	6.3	6.9	7.3	7.9	9.7	10.2	12.1

Fuente: Economía Mexicana, núm. 3, CIDE, 1981.

El más conocido de estos conglomerados nacionales es el Grupo Industrial Alfa, el que es constituido en 1974 a partir de una reorganización del Grupo Monterrey. En ese momento se asigna a Alfa la acería (Hylsa) y la empresa productora de papel y cartón (Titán). A partir de entonces el crecimiento

⁹ Pese a que no se dispone de información para 1981, el comportamiento de esas variables no parece haberse modificado sustancialmente.

Parecería pues que la aceleración en el ritmo de crecimiento de los GPN no conlleva cambios radicales en su estructura de producción y que, en lo esencial, se concentran en las actividades en que tradicionalmente participaban: construcción, cerveza, vidrio, acero, etc. Este conjunto de grandes empresas, al igual que las transnacionales, no modifica —durante el auge— la estructura sectorial de los agentes, sino que profundiza el patrón de industrialización seguido en el país.

3. Las Empresas Estatales

Para analizar el papel de las empresas estatales en el periodo se debe hacer una consideración previa, que se refiere a que estas empresas, si bien gozan de cierta autonomía de gestión, están sujetas a planeación imperativa, a diferencia de los dos grupos de empresas grandes ya analizados para los cuales los preceptos de los planes nacionales eran meramente indicativos.

Las empresas estatales controlaban 17.1% del sector industrial (incluidos los productos derivados del petróleo) en 1975.¹⁰

La estructura de la industria estatal se caracterizaba por dos elementos contrapuestos. Por un lado, se constataba la presencia de actividad productiva del estado en 18 de las 20 ramas de la industria de transformación mexicana (las excepciones son calzado y cuero, y productos de hule y plástico), lo que indicaba un elevado grado de diversificación.

Por otro, se verificaba que 83.7% del valor de la producción industrial del estado se concentraba en tan solo cuatro de esas dieciocho ramas industriales (que, en orden de importancia, eran: productos de la refinación de petróleo, industrias metálicas básicas, equipo de transporte, y alimentos) lo que permitiría calificar a esta diversificación como marginal.

Si se considera una clasificación de la industria según el criterio tradicional de bienes de consumo final, intermedios (distinguiendo al interior de éstos a los derivados del petróleo), de consumo duradero y de capital, se puede constatar que los bienes intermedios eran los dominantes en la producción industrial estatal, correspondiéndoles 78.2% del valor de la misma (49.5% a los derivados del petróleo y 28.7% a los restantes). La presencia de bienes de consumo duradero y de consumo final es apreciable aunque reducida (9.3% y 9.0% respectivamente), siendo muy baja la participación de la producción de bienes de capital (3.5%) en la estructura de la producción industrial estatal.¹¹

Aunque esta estructura de la industria estatal es la de 1975, se puede suponer que la misma no ha variado sustancialmente en la medida en que se constata que, en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se propugnaba una formación bruta de capital fijo para las empresas estatales que tendía a acentuarla (véase Cuadro 4). En particular, 63.4% de la inversión industrial estatal programada para 1979-1982 se concentraba en petróleo y petroquímica.

Una evaluación del papel cumplido por las empresas estatales dentro de la política industrial implica resaltar los siguientes elementos. Más de tres-

cientos cincuenta unidades de la industria estatal presentan un crecimiento del valor de su producción del orden de 11% anual en el quinquenio 1977-1981; si se incluye a los derivados del petróleo, la anterior tasa de crecimiento alcanza al 17%, duplicando a la de la industria nacional en el periodo (8.1%). Desde el punto de vista general se considera que las empresas responsables del grueso de la inversión industrial del estado (Pemex, Sidermex, C. F. E. y Fertimex) han cumplido hasta mediados de 1981 con sus planes, siendo de resaltar el gran crecimiento de la capacidad de producción de petroquímicos básicos, así como el incremento en el número de estos productos que ya se pueden fabricar en el país.¹²

CUADRO 4

Estructura de la inversión programada por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial para las empresas estatales durante el periodo 1979-1982

	<i>Porcentaje</i>
Petróleo* y petroquímica	63.4
Alimentos	5.9
Textiles	3.2
Madera, papel e imprenta	2.1
Química básica, petroquímica secundaria y otras industrias químicas	3.3
Fertilizantes	3.8
Cemento y Vidrio	4.1
Metálicas básicas	5.8
Productos metálicos	1.1
Metal-mecánica	2.2
Maquinaria eléctrica	2.5
Equipo de transporte y automotriz	2.6
	100.0

* Incluye extracción.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, p. 177.

Todo parece indicar entonces que el estado mexicano, a través de sus principales empresas, continúa encargándose de la provisión de insumos industriales de uso generalizado. La única variante del periodo reciente sería la mayor concentración de sus actividades en el sector petrolero. Este hecho no hace más que reforzar la tendencia al comportamiento señalado, ya que la producción petrolera estaba fundamentalmente destinada a superar la restricción principal que encontraba el sector privado para sostener ritmos acelerados de inversión: las divisas.

¹² Véase: *Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo*, SPP, Mayo 1981, pp. 52 a 56, y *Quinto Informe de Gobierno de José López Portillo*, 1981, en especial pp. 183 a 246.

¹⁰ Año del último Censo Industrial publicado.

¹¹ Véase en este mismo número el trabajo de Wilson Peres "La estructura de la industria estatal. 1965-1975".

IV. NUEVOS RASGOS EN EL CRECIMIENTO ACELERADO DE LA ETAPA RECIENTE

Del apartado anterior surgen al menos tres aspectos interesantes: los tres conjuntos de grandes empresas crecieron aceleradamente de 1978 a 1981, ese crecimiento fue sustancialmente más elevado que el del promedio de la economía, y esa aceleración se dio en los mismos sectores en los que cada uno de estos bloques de empresas se concentran desde los sesenta.

El hecho de que estas empresas sean más grandes que la empresa promedio del resto de la economía es un elemento importante para la explicación de ese comportamiento. Las grandes empresas tienden a utilizar más eficientemente las economías de escala y con ello pueden producir a costos más bajos y obtener márgenes de ganancia más altos; poseen un margen de capacidad no utilizada con el cual pueden aumentar, en un corto periodo de tiempo, la oferta de sus productos ante presiones de la demanda, y, además, disponen de mayor capacidad para movilizar recursos financieros. Hasta aquí, las ventajas estrictamente ligadas al funcionamiento de la empresa, en lo técnico y lo financiero; ventajas que de por sí explican que toda economía presente una tendencia más o menos rápida hacia la concentración de la producción.

Existen, sin embargo, cambios importantes en variables que, por lo general, son tomadas como "parámetros" del entorno institucional en el que se desenvuelve la actividad de las empresas. Estos cambios jugaron un importante papel en el proceso de crecimiento que se está analizando, y constituyen modificaciones sustanciales en el contexto en el que se ha de estudiar el desempeño de las empresas mexicanas.

1. La formación de *holdings*

El primer cambio de relevancia se refiere a la difusión acelerada de los *holdings*.¹³ Esta tendencia no tiene mucho de original en tanto instancia de centralización de decisiones y capitales que amplía sustancialmente la capacidad operativa de la empresa. Lo que llama la atención, en el caso de México, es la intensidad que ha tenido este proceso, en los últimos años; mientras que en 1979, sólo 39 de las 500 mayores empresas presentaban esa forma organizativa, su número sube a 90 un año después, para llegar a 120 en 1981.¹⁴ Esta intensidad tiene que ver con dos conjuntos de razones: en primer lugar, las em-

ron prácticamente forzadas a introducir cambios sustanciales en su organización para poder asumir tasas tan elevadas de crecimiento como las que se dan en 1978-1981. En segundo lugar, existen importantes ventajas fiscales y financieras que se pueden derivar del constituirse como *holding*;¹⁵ así, las condiciones para acceder a recursos financieros externos a las empresas se ven facilitadas por el hecho de que cada una de ellas está respaldada por el conjunto.

La estructura de *holding* ha sido utilizada por las empresas nacionales porque constituye la forma legal óptima para empresas ampliamente diversificadas (de hecho, la mayor parte de los grupos privados nacionales presentan esta forma organizativa). Sin embargo, también algunas empresas estatales y transnacionales han recurrido a diversas formas de *holding*, debido a las facilidades que de ello se desprenden.

En el caso de los *holdings* estatales, si bien menos difundidas que las privadas, es pertinente hacer algunas reflexiones.

Los *holdings* presentan apreciables ventajas para el manejo de empresas estatales. En primer lugar, permiten la planeación descentralizada y una gestión más autónoma de las mismas. En segundo lugar, facilitan el control político de las empresas estatales por los órganos de vigilancia o de administración estatal, al concentrar y sintetizar información sobre las mismas, difícilmente manejables a nivel de empresa individual. La formación de *holdings* estatales, en tercer lugar, facilita la obtención de recursos para financiar los proyectos de sus empresas, obteniendo mejores condiciones de costo y plazos que lo que lograría cada empresa por sí misma. Por último, en los casos en que el *holding* concrete algún tipo de integración vertical u horizontal, permite aprovechar economías de gran empresa (de las que podrían gozar actualmente algunos grandes grupos nacionales y corporaciones transnacionales) como son economías técnicas de escala, pecuniarias y de servicios. A su vez, por esta razón, pueden encarar proyectos de larga maduración y rentabilidad diferida, inaccesible a las empresas individuales.

Existen dos alternativas para la organización de *holdings* estatales; una, consistente en agrupar, en cada uno de ellos, empresas pertenecientes a un solo sector técnico-económico, siendo éste el caso del *holding* estatal unisectorial (por ejemplo, SIDERMEX); la otra, es crear *holdings* estatales plurisectoriales, de modo de incluir empresas estatales pertenecientes a múltiples sectores (por ejemplo, FISOMEX).

¹³ Por empresa *holding* se entiende una sociedad destinada a ser tenedora de los paquetes accionarios de un grupo de empresas operativas productoras.

¹⁴ *Expansión*, núm. 322, México, 1981.

¹⁵ En un trabajo reciente de E. Jacobs, *Holdings: ¿Concentración para qué?* mimeo, CIDE, 1981, se analizan cuidadosamente esas ventajas.

El desarrollo de *holdings* estatales plurisectoriales se basa en dos argumentos fundamentales. Por una parte, se resalta que el *holding* plurisectorial es el paralelo organizativo, a nivel estatal, de la forma típica de organización de las grandes empresas modernas, en especial, de las grandes corporaciones transnacionales. Si se trata que las empresas estatales tengan "libertad de triunfar",¹⁶ deben poder competir en pie de igualdad con los grandes grupos nacionales e internacionales, que, en general, adoptan la forma de conglomerado (sea al interior de un país o internacionalmente). Por otra parte, la diversificación permite, al igual que en las empresas privadas, reducir riesgos económicos coyunturales y lograr lo que en estrategia empresarial se ha denominado "efectos de sinergia",¹⁷ los que son típicos de los grandes sistemas cooperativos. La experiencia de la industrialización italiana y española permitiría preconizar la fórmula plurisectorial del *holding* estatal como la más adecuada; sin embargo, es de resaltar que no hay tipos puros en los sectores estatales de esos países, combinándose en los mismos, ambos tipos de *holdings*. En México, por su parte, se puede constatar la existencia de múltiples conglomerados de empresas estatales, tanto uni como plurisectoriales.¹⁸

2. El Endeudamiento Externo

Tradicionalmente en México, el mercado financiero bancario no se veía como un problema de primer orden en los análisis sobre la empresa industrial privada, pues buena parte de los estudios sobre el sector industrial concluían que el autofinanciamiento era el mecanismo principal del que se valían las empresas para llevar a cabo sus inversiones. Desde mediados de los setenta, cuando las grandes empresas aceleran sustancialmente su ritmo de crecimiento, el financiamiento con recursos externos a la empresa se convierte en una pieza clave, ya que los recursos generados internamente son muy limitados si la empresa quiere modificar sustancialmente su volumen de operaciones. Con ello, la inversión productiva queda mucho más articulada a la evolución del mercado financiero y cambiario.

A comienzos del auge, en 1978-1979, pareció vislumbrarse un cambio importante de las condicio-

¹⁶ Véase Pierre Dreyfus, *La liberté de réussir*, Simeon, París, 1977.

¹⁷ H. Igor Ansoff llama sinergia a una acción que produce un resultado combinado de los recursos de la empresa mayor que la suma de las partes. Los principales efectos de sinergia son operativos, de ventas, de inversión o de dirección. Véase, de ese autor, *Corporate Strategy*, Mc. Graw-Hill, 1965.

¹⁸ En el Apéndice a este artículo se introducen algunos elementos sobre los principales conglomerados industriales del estado mexicano.

nes financieras cuando el mercado de capitales comenzó a crecer aceleradamente (el índice de la Bolsa Mexicana de Valores subió de 388 puntos, a fines de 1977, a 1798 puntos, en mayo de 1979). Sin embargo, este auge bursátil, fundado aparentemente en procesos especulativos más que en nuevas emisiones de acciones,¹⁹ fue de corta duración (el índice de valores cae, a finales de 1979, a 1235 puntos, estando, en agosto de 1982, alrededor de los 550 puntos).

Esta súbita caída puede ser explicada por la presión que implicó el que las grandes empresas, abocadas en un proceso acelerado de crecimiento, volcaran sobre el estrecho mercado interno de capitales una demanda por fondos excesiva. Esto provocó el derrumbe del mismo poniendo claramente de manifiesto que no era ése el mercado capaz de financiar un proceso de crecimiento como el que emprendió la economía mexicana en 1978.

A partir de allí, y estrictamente relacionado con los movimientos del sistema bancario local, se presenta la tendencia a que el crédito exterior se convirtiera en el principal financiamiento del auge industrial. La deuda externa del país que llegaba a los 20 000 millones de dólares en 1976 pasa a ser de 70 000 millones en 1981.

La razón fundamental de esta salida financiera al exterior está en la escasez y el elevado costo del endeudamiento interno, y en la liberalidad con que las empresas pudieron recurrir a créditos del extranjero. Conseguir un préstamo en pesos, durante 1981, era sumamente difícil ya que las instituciones bancarias del país otorgaban créditos, en la mayor parte de los casos, con la condición de que fueran en dólares. En lo que se refiere al costo, las tasas que los bancos cobraban por un crédito en pesos era de 45 a 50% anual, pero estas tasas se elevaban en realidad a más de 100% ya que, en la mayor parte de los casos, los intereses se debían pagar anticipadamente y la reciprocidad que se obligaban a prestar era alta (20-25%).²⁰

La dinámica de endeudamiento externo se podría explicar en última instancia por el proceso de "desintermediación financiera" que vivía la economía mexicana. Desde 1973, buena parte de los agentes económicos "desviaron su preferencia desde el cuasidinero hacia otro tipo de colocaciones, de manera que el mercado financiero local presenta una tendencia a la contracción". Simultáneamente se registra una creciente dolarización de los depósitos; "entre 1975 y 1979, la captación en dólares crece en términos nominales a 71.8% anual, mien-

¹⁹ Véase Cardero y Quijano, *op. cit.*

²⁰ Véase *Mercados Bursátiles*, núm. 27, febrero 22, 1982.

tras que la captación en pesos lo hace a 28.8%.²¹ A partir de 1979 la dolarización se siguió acentuando en la plaza financiera; es de recordar que las condiciones de encaje sobre los depósitos en dólares son más estrictas que en los depósitos en moneda nacional, y ello lleva a que se reduzca la liquidez disponible.²²

Este proceso de desintermediación financiera local, escasez de crédito interno, liberalidad por parte del estado para que tanto sus empresas como las privadas se endeudasen en el exterior, y crecimiento de la deuda externa (único camino —dado el patrón de crecimiento seguido— para poder sostener el auge de inversión) está estrechamente relacionado con la “salida” de los grandes bancos mexicanos al exterior. En la medida que los bancos mexicanos operaban fuera del país les es muy conveniente derivar buena parte de la captación que se debería realizar en el mercado local hacia el exterior, desde donde, sin las restricciones del encaje y las tasas de interés locales, podían canalizar préstamos en condiciones muy favorables de rentabilidad hacia México, principalmente hacia el sector público.²³

Respecto a los responsables del endeudamiento externo, hay algunos aspectos que están claros. Las empresas transnacionales fueron al exterior en busca de crédito pero sin cambiar su comportamiento habitual, que es tener aproximadamente la mitad de sus pasivos en el exterior y la mitad en el mercado local, según la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología. Los GPN, por su parte, contrataron gran parte de sus pasivos en el exterior. Tanto en el caso de Alfa como en el de VISA, que son los dos GPN más grandes, el porcentaje de endeudamiento externo era en 1981 cercano a 60% de sus pasivos de largo plazo.²⁴

En lo que hace a las empresas estatales, se constata una notoria caída de su capacidad para financiar sus gastos de inversión con recursos internos (a las mismas) en el periodo 1971-1977. Aunque se produce una recuperación en 1978-1980, en ningún año consiguen un porcentaje de autofinanciamiento superior a 30%; es de resaltar que los datos de enero-agosto de 1981 ya indicaban la magnitud de la crisis de financiamiento estatal actual.²⁵

²¹ José Manuel Quijano, *México: Estado y Banca Privada*, México, CIDE, 1981, pp. 152-180.

²² Para un detalle del proceso de dolarización hasta 1981, véase el artículo de Alejandro Vázquez en esta misma revista.

²³ Quijano, *op. cit.*, pp. 243-249.

²⁴ Entre ambos grupos parece existir, sin embargo, diferencias sustanciales en la forma de distribuir y garantizar esos créditos.

²⁵ Datos preliminares para la totalidad de 1981 indican que el ahorro corriente financió, ese año, sólo el 8% de la inversión del sector energético.

Como se desprende del Cuadro 5, únicamente PEMEX, presenta un grado adecuado de autofinanciamiento (alrededor de 50% de la inversión); hay que hacer notar que también el sector de seguridad social tiene un nivel positivo de ahorro interno corriente en 1978-1981.

Por otra parte, es interesante verificar en el déficit de CONASUPO un reflejo de los problemas de la articulación entre agricultura e industria, y en los de las empresas de ferrocarriles los efectos de cuatro décadas de políticas en favor del desarrollo del transporte automotor.

La situación anterior contrasta con la meta del Plan Global de reducir en un punto porcentual del PIB el déficit económico de las empresas estatales; esta meta no sólo no se cumplió sino que ese déficit que era de 6.9% del PIB, en 1979, creció a 7.6% un año después. Ello se debió a un fuerte dinamismo en los costos de las empresas estatales que compensó el aumento de los ingresos corrientes. Si bien los precios de estas empresas tuvieron un aumento menor que el nivel general de precios, el incremento de sus ingresos corrientes —sin incluir los de PEMEX— superó en más de 8 puntos las metas del Plan Global (34% de aumento efectivo frente a 26% de meta del plan), lo que pudo deberse a la aceleración inflacionaria de 1980.²⁶ Mientras que en algunas empresas estatales el nivel de superávit o déficit es función casi directa de su política de precios (por ejemplo, PEMEX), en otras el elemento central parece ser el volumen de los gastos de administración y ventas, lo que remitiría a estudios sobre la eficiencia de esas empresas.²⁷

Por otra parte, la necesidad de financiamiento externo a las empresas estatales se conjugó (dados los planes de expansión de capacidad productiva de las grandes unidades estatales) con la necesidad de obtener divisas que permitieran la realización de las cuantiosas importaciones exigidas por esos planes de inversión. Este proceso ha conducido a un elevado endeudamiento externo; siendo de destacar que la deuda de PEMEX y del Sector Eléctrico alcanzaba, en marzo de 1981, 44.2% del total de deuda externa del Sector Público a más de un año. Por otra parte, PEMEX respondía por 31.6% de la deuda externa estatal a plazo menor de un año, a la misma fecha.²⁸ La deuda externa de las empresas eléctricas y petrolera superaba, a fines de 1981, el total

²⁶ Véase: Octavio Gómez, “Las Empresas Públicas en México.

²⁷ *Primer Informe de Avance del PGD, SPP, 1981*, pp. 32 y 33. “Desempeños recientes y relaciones con la política económica” en *El Trimestre Económico*, Vol. XLIX (2), núm. 194, México, 1982.

²⁸ *Quinto Informe de Gobierno de José López Portillo, 1981*, Anexo I, pp. 297-299.

de la deuda externa del sector privado, que se estima en veinte mil millones de dólares.²⁹

maron las adquisiciones de bienes de equipo de las cuatro mayores empresas estatales industriales

CUADRO 5

Ahorro Corriente (Ingresos-Gastos Corrientes) respecto a gastos de capital en inversión física (en porcentajes)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 ⁴	1980 ¹⁻⁴	1981 ²⁻⁴
Pemex	81.2	32.4	39.6	71.7	39.7	59.2	45.4	50.0	55.9 ³	55.0 ³	1.4 ³
Sector Eléctrico (CFE y CLFC)	19.1	10.7	4.9	- 8.8	- 16.7	- 15.2	- 9.3	- 12.0	3.3 ³	- 18.7 ³	- 14.9 ³
Sector Ferrocarriles	- 123.9	- 151.7	- 150.3	- 242.8	- 50.3	- 79.6	- 105.3	- 87.0	- 66.7 ³	- 59.4 ³	- 134.2 ³
Conasupo	- 73.7	- 125.7	- 703.5	- 447.7	- 463.3	- 843.2	- 10 175.3	- 6 123.8	- 280.1 ³	- 1 117.1 ³	- 3 481.5 ³
IMSS e ISSSTE	- 83.6	- 40.7	- 19.6	- 45.4	- 14.7	3.1	- 99.4	27.7	9.2 ³	19.2 ³	29.6 ³
Total sector paraestatal controlado presupuestalmente	22.0	- 0.3	- 3.5	- 20.3	- 16.2	6.0	- 4.6	15.5	27.5	15.6	- 27.7

¹ Cifras preliminares

² Cifras para enero-agosto, preliminares

³ Incluye cuentas ajenas

⁴ Incluye inversión financiera (la que en 1971-1978 nunca supera 2% de la inversión física)

Fuente: Información sobre gasto público 1969-1978, SPP, 1980 y Boletín Mensual de Información Económica, volumen V, núm. 9, SPP, 1981.

3. El papel de la planeación

La introducción por parte del gobierno del Plan Industrial y el Plan Global de Desarrollo constituyó un intento para avanzar hacia formas de crecimiento más ordenado y articulado, al menos en lo que se refiere a las empresas estatales. En especial, se intentó utilizar a estas empresas como entes dinamizadores del proceso de crecimiento o evitar que las mismas se transformaran en "cuellos de botella" que dificultaran el crecimiento, como ya se vio anteriormente.

Es de recordar que, en tanto "instrumento de acción directa" del Plan Industrial, se concebía a las empresas estatales como poseedoras de un doble potencial: su poder de compra y su política de precios de energéticos y productos petroquímicos básicos.

En lo que hace al poder de compra de las empresas estatales, se pensaba utilizarlo para ampliar el mercado interno de bienes de capital y sustituir importaciones de los mismos; en particular, se progra-

(PEMEX, CFE, SIDERMEX y FERTIMEX), las que demandan cerca de 40% del total de bienes de capital que requiere el país. Por otra parte, la política de precios de energéticos de uso industrial y productos petroquímicos fue explícita: mantener los precios internos a un nivel inferior al de los internacionales; como única restricción a esta política se planteaba que la relación de precios internos a precios externos debía ser "razonable", entendiéndose como tal una estructura de precios que no diera origen a una sobreprotección industrial que redundara en una disminución de la eficiencia competitiva de la industria nacional.

En el Plan Global, existe un énfasis diferente en el análisis del accionar del sector industrial del estado. La política para las empresas estatales buscará que operen con mayor productividad, que realicen una administración eficiente de sus recursos y que generen un volumen de ahorro corriente suficiente para financiar una parte importante de su inversión.

Más que como un instrumento activo de política industrial, las empresas estatales son vistas a partir de un "problema": su bajo grado de autofinanciamiento y la consiguiente carga que significan para los egresos fiscales. Las metas y acciones propuestas por el Plan Global para las empresas estatales son consistentes con esta preocupación por la eficiencia, resaltando una política de precios que ha de permitir cierta rentabilidad a las mismas, y una clarificación y limitación en la política de subsidios.

Sin embargo, el Plan Global recoge los planteos esenciales del Plan Industrial al señalar que las em-

²⁹ Los estados financieros de la CFE, al 31 de diciembre de 1981, indicaban una deuda con instituciones de crédito y proveedores extranjeros de 5 890 millones de dólares, y con proveedores e instituciones de crédito nacionales de 3 870 millones de dólares. Es de hacer notar que la deuda de ese organismo en pesos mexicanos era sólo 9.5% del total de su deuda interna (3.9% de su deuda total), lo que reafirma lo antes expuesto sobre la desintermediación financiera y la dolarización de la plaza. Por su parte, a la misma fecha, la deuda de PEMEX en moneda extranjera ascendía a 20 260 millones de dólares (43.7% de la misma era de corto plazo), de los que 16 978 millones se debían a instituciones financieras y proveedores del exterior.

presas estatales contribuirán a la formación de capital en ramas estratégicas de la economía, particularmente energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes. Asimismo, se reforzarán las adquisiciones del sector público hacia la industria nacional, especialmente de bienes de capital y servicios de ingeniería, y se seguirá con la política de descuento a los precios internos de los energéticos de uso industrial.

El papel que le asignó la política industrial a la empresa estatal fue pues el de proveedora de insumos a reducido precio de manera de disminuir los costos de producción de la industria nacional, aumentando así su eficiencia y competitividad, lo que le abriría mercados internacionales.

Un intento de evaluación de la actuación de las empresas estatales en el marco de los planes nacionales se encuentra con que, en el aspecto productivo y de generación de capacidad instalada, estas empresas han cumplido —en líneas generales— con las metas que se le asignaban, al menos en lo que se refiere a las grandes proveedoras de insumos de uso difundido.³⁰ Por lo que hace a la utilización del poder de compra de las empresas estatales para impulsar la industria nacional de bienes de capital, se considera, en primera instancia, que los avances principales han sido de tipo legal y administrativo pero que el crecimiento industrial acelerado se tradujo en un aumento de las importaciones de este tipo de bienes, rebasando la programación de las compras realizadas.

Desde el punto de vista financiero, la situación es ambivalente; si bien las divisas aportadas por PEMEX permitieron sostener cuatro años de auge económico y los bajos precios internos de los energéticos significaron una atenuación del proceso inflacionario y un sustancial subsidio a la industria nacional, por otra parte, como ya se vio, las empresas productoras de energéticos son hoy las más endeudadas en el exterior (pesando su servicio de deuda fuertemente en el balance de pagos) y el subsidio vía costos realizado no parece haber aumentado la competitividad de la industria ni tampoco ha controlado la inflación.

4. La concentración financiera

Hasta ahora se ha resaltado el hecho de que la economía mexicana registra un aumento sustancial en la concentración industrial, promovida por el rápido crecimiento que experimentan en el periodo los bloques de grandes empresas.

³⁰ Por ejemplo, la CFE alcanzará a finales de 1982 una capacidad instalada superior a 90% de la que había planeado (21 mil megavatios).

La estructura del sistema financiero, por su parte, experimenta cambios en el mismo sentido. “En 1970, 75% o más de los recursos financieros se encontraban distribuidos entre 18 instituciones, pero en 1979 ese porcentaje lo superaban tan sólo 6”.³¹ Este cambio en la estructura bancaria presenta un campo adicional, especialmente interesante, para el objetivo de este trabajo; la mayor concentración de las operaciones del sistema financiero —tanto público como privado— se da en el contexto de una banca crecientemente articulada a las grandes empresas industriales.

Lo mismo que en el caso de las grandes empresas industriales, la concentración en la actividad bancaria se ha visto también alentada por modificaciones sustanciales en la organización de las instituciones bancarias. A partir de 1974, con cambios en 1978, se institucionalizó la operación de la banca múltiple; a través de este recurso los bancos podían reunir en una sola institución las actividades de depósito, ahorro, financieras e hipotecarias que antes desempeñaban separadamente.

Si bien todos los grandes bancos recurrieron a este mecanismo organizativo, la forma en que se han articulado con grandes empresas industriales ha sido muy variada. Por un lado, están los grupos bancarios que forman parte de conglomerados industriales; cinco de los grupos privados nacionales estarían estrechamente articulados a otros tantos bancos —ICA, Atlántico; Visa, Serfín; Vitro, Banpaís; Chihuahua, Comermex; Continental-Continental. Dentro de los conglomerados estatales, la relación más relevante es la de FISOMEX con el Banco Mexicano SOMEX dentro de la Organización del mismo nombre y la que existe en Nacional Financiera, S. A.

Por otro lado, están los grupos bancarios —Bancomer y Banamex— que, sin “pertener” a ningún conglomerado industrial en particular, han incrementado aceleradamente su participación en gran cantidad de grandes empresas industriales, a través de la adquisición de parte de sus paquetes accionarios. En esta situación se encuentran también parte de las grandes empresas transnacionales que, al igual que las nacionales que forman parte de los conglomerados industriales-bancarios, encuentran muchas ventajas en lograr un tratamiento preferencial por parte de una institución bancaria de grandes dimensiones. Este tipo de articulación entre grandes empresas y bancos integrados se hace casi indispensable en periodos de inestabilidad financiera; por esta causa los grandes bancos se han visto relativamente fortalecidos *vis à vis* el sector industrial, en el periodo reciente.

³¹ Quijano, *op. cit.*, p. 221.

Estos nuevos rasgos que ha ido adquiriendo la economía mexicana en la reciente etapa de crecimiento acelerado deben incorporarse a una discusión tentativa respecto a la viabilidad de un proceso de crecimiento sostenido en las actuales condiciones del país.

V. EL CRECIMIENTO ACELERADO SOSTENIDO: ¿UNA UTOPIA?

Las necesidades que se requieren satisfacer en una economía como la mexicana, donde amplios sectores de la población aún permanecen en condiciones de extrema pobreza, obligan a sostener elevadas tasas de crecimiento económico. Si bien el crecimiento no es garantía de que un mayor número de familias acceda a niveles más elevados de vida, sí parece constituir, al menos, una condición necesaria para ello.

La experiencia histórica de México autoriza a pensar en la posibilidad de mantener elevadas tasas de crecimiento durante periodos largos de tiempo (por ejemplo, en los sesenta, se pudieron sostener tasas en torno a 7% en promedio). A finales de los setenta, sin embargo, a un periodo de fuerte crecimiento le sucede, a principios de los ochenta, una situación comprometida en lo que hace a la aceleración en la inflación, desequilibrio en la cuenta corriente, déficit público y la consecuente desaceleración de la economía, con todo lo que ello implica.

Como se señalaba al principio de este trabajo, para intentar recomponer las condiciones para el crecimiento acelerado y sostenido, hay en primera instancia que comprender en dónde reside el bloqueo al mismo. En los apartados anteriores se han avanzado argumentos respecto a los agentes que concretaron ese proceso de crecimiento, y que, debido al peso y carácter estratégico que tienen en la economía, necesariamente hegemonizarán cualquier estrategia de crecimiento acelerado que se quiera desarrollar. También se destacaron algunos rasgos nuevos que caracterizaron ese crecimiento y que son importantes de discutir integralmente. En lo que resta del trabajo, se presentará a discusión la conclusión preliminar a que se ha llegado en este análisis: en las actuales condiciones de la economía mexicana no parece posible retomar un curso de crecimiento acelerado sostenido sin modificar sustancialmente la forma de articulación de los bloques de empresas líderes, el estado y el sistema financiero.

Como se veía anteriormente, el auge reciente desde la perspectiva del sector industrial, consistió en que las filiales de empresas transnacionales incrementaron sustancialmente las inversiones en los sectores que tradicionalmente controlan, las empresas estatales ampliaron sustancialmente sus inversiones

en bienes intermedios, y los grupos privados nacionales crecieron indiscriminadamente en los más variados sectores.

Esta pauta de crecimiento industrial exacerbó las tendencias crónicas al desequilibrio externo. Es importante, sin embargo, destacar que el problema no radica tanto en el *tipo* de agentes (grandes empresas) como en la *forma* en que se articulan entre sí (incluida la división de áreas de dominio al interior de la economía nacional), con el sistema financiero y con el estado.³² Profundizar en este tema puede conducir a conclusiones complejas, y quizás irritantes, puesto que, casi inevitablemente, se ha de concluir mostrando la necesidad de grandes empresas (que concentren y centralicen grandes capitales) para emprender un proceso de crecimiento acelerado y sostenido, aunque no se prejuzga sobre cuál es el tipo de propiedad de esas empresas que redundaría en un proceso más eficiente.

Las pequeñas y medianas empresas podrían acompañar, y quizá beneficiarse, del crecimiento hegemonizado por las grandes unidades, pero difícilmente podrían iniciarlo y liderarlo. No se conocen casos de crecimiento acelerado en economías semi-industrializadas —como México— que no hayan sido hegemonizados por grandes empresas. Esto no deja de traer consigo problemas ya que la concentración de poder económico puede ir acompañada, aunque no necesariamente, de formas autoritarias de poder político, como, por ejemplo, en Taiwán y Corea del Sur. Pero no existe ninguna garantía de que un sistema económico estancado y no viable no lleve a la misma situación política (véase el caso de Argentina). Por eso, se discutirán abiertamente los resultados y las potencialidades de las grandes empresas, pese a las dificultades apuntadas.

El tipo de crecimiento reciente liderado por las grandes empresas hizo que el déficit industrial externo llegara —en 1980— a 12 803 millones de dólares y que el déficit en la balanza comercial alcanzara los 3 179 millones, pese al superávit petrolero de 10 000 millones. Considérese al respecto que tan sólo las automotrices fueron responsables, en 1980, de 15% aproximadamente del déficit industrial externo.

El estado, por su parte, trató de allanar todos los obstáculos posibles para que los grandes bloques de empresas pudieran concretar sus políticas de crecimiento. Para ello, fomentó la concentración económica o al menos no la desalentó, facilitando así la acumulación de capital y centralización de los exce-

³² En el trabajo de J. Casar, publicado en este mismo número, se pone de manifiesto la importancia que tiene la composición sectorial de la inversión productiva para explicar los procesos de auge y estancamiento.

dentes. Mantuvo o redujo, en algunos casos, la carga fiscal para aquellas empresas que sostuvieran ritmos acelerados de crecimiento. Permitió la concentración de la banca y no obstaculizó el estrechamiento de vínculos entre la banca y la industria. Proveyó al sistema con divisas baratas; durante 1981 el sector público generó 64.4% de las divisas, mientras que utilizó 35.1% de las mismas; el sector privado, por su parte, generó 35.6% y utilizó 64.9%. Subsidió la producción de bienes intermedios como forma de hacer más competitiva la producción industrial nacional y, en ciertos casos, asumió directamente la producción de bienes, como algunos de capital, en los cuales el rezago era más notorio.

Estas políticas tuvieron sus resultados en términos de crecimiento y es importante que no sean soslayados en la discusión de los problemas; sin embargo, se generaron desequilibrios que cuestionan el crecimiento futuro. Algunos analistas señalan que el problema fue que las tasas de interés aumentaron a principios de 1980 y que el mercado petrolero se saturó imprevisiblemente. Es obvio que estos hechos fueron catalizadores importantes, pero la conclusión de este trabajo no depende de ellos. El punto está en la posibilidad de crecer sostenidamente en un país semindustrializado, atrasado en términos de la competitividad externa de su sector industrial, no integrado en lo que hace a la cadena productiva, abierto financieramente a los flujos de capital y sin un programa "efectivo" de planeación de la inversión.

La estabilidad de una economía como la mexicana y, por lo tanto, la posibilidad de sostener elevadas tasas de crecimiento dependerá, *strictu sensu*, de la estabilidad de los flujos de capital, los que en el contexto actual son imposibles de prever. Es decir que, mientras el estado tenga capacidad operativa, y la demuestre, para paliar las deficiencias que el crecimiento genera, éste se puede sostener. Cuando existen dudas respecto de la capacidad del estado para remediar los problemas que se susciten, los flujos de capital operan en contra y la situación se deteriora.

En particular, es necesario dilucidar la aparente paradoja de que al tiempo que el estado aumenta su participación en la actividad productiva, pierde capacidad de control de esa actividad. En ese sentido, es necesario recordar, por un lado, que la participación estatal es muy diluida en la mayoría de las ramas industriales (alcanzando niveles de intervención de relevancia sólo en cuatro de ellas). Por otro lado, la capacidad de "rectoría" por parte del estado se había venido debilitando en forma acelerada, desde los comienzos de la década de los setenta, por la crisis de financiamiento estatal que, luego del fracaso del intento de reforma fiscal, no dejó otro

camino que el de la deuda externa. En una coyuntura de aumento de los recursos estatales (como es la de 1978-1980), planteos de liberalización incidieron en que no se aprovechara el momento para recuperar el control estatal sobre la economía. Ello se refleja, por ejemplo, en el carácter automático de buena parte de los incentivos a la inversión y el crecimiento, que no tendieron a fortalecer la rectoría del estado.

Recurrir al caso de otras experiencias es provechoso sabiéndolas contextualizar. Ningún país de industrialización tardía ha podido mantener un proceso de crecimiento sostenido, que efectivamente le permitiera elevar sustancialmente los niveles de vida de su población, sin algún tipo de planeación de la utilización de los recursos escasos. Las fórmulas a las que se ha recurrido son de lo más diversas. En las experiencias del sudeste asiático, por ejemplo en Corea del Sur, existe una articulación muy estrecha entre aquellos que controlan los grandes conglomerados responsables de buena parte de la industria (*jae-bul*) y los organismos estatales de planeación que otorgan estímulos y subsidios crediticios.³³ Esto se logra en buena medida a través de la propiedad estatal sobre el grueso del sistema financiero. En este caso, entonces, la concentración de capitales, que es muy elevada, es utilizada para la concertación de políticas y líneas de acción. En México, la concentración, que se ha venido intensificando tanto a nivel industrial como financiero, no ha sido aprovechada en lo que se refiere a la instancia de concertación que puede implicar; se sigue descansando básicamente en las potencialidades del mercado como asignador de recursos, lo que lleva a que no se puedan prever y evitar los desequilibrios a que se hacía referencia anteriormente.

Es decir, que se disponía de una condición necesaria para el crecimiento industrial (una previa concentración y centralización de capitales) pero ello no era suficiente, hacía falta básicamente una instancia de asignación de áreas de inversión entre los distintos bloques de capital y —sobre todo— una articulación entre esos bloques a efectos de completar la integración de la economía nacional con un sector productor de bienes de capital.

En definitiva, un proceso de crecimiento hegemónico por los bloques de grandes empresas, cada vez más articuladas con el sistema financiero, requiere formas centralizadas de planeación, coordinación y control para poder aprovechar, para la economía en su conjunto, las ventajas de la concentración pri-

³³ L. Jones, *Jae-bul and the concentration of economic power in Korean development: issues, evidence and alternatives*, Boston University, 1980.

vada de capitales. No se percibe otro camino posible para revitalizar un patrón de acumulación semindustrializado como el mexicano sobre bases estables. Esta posibilidad implica relativizar la importancia del mercado como asignador fundamental de recursos de inversión y crear instancias que cumplan ese papel sobre bases más racionales.

En los planteos sobre la industrialización en México suelen dominar los análisis respecto a la estrategia de la misma, relegando a un segundo lugar tanto la discusión explícita sobre los agentes de esa industrialización como sobre las necesarias instancias de articulación entre los mismos. En cierto modo, la polémica sobre industrialización que sustituya importaciones o industrialización para penetrar en mercados externos (sea real o aparente esta dicotomía) ha encubierto y desplazado la discusión sobre cuáles han de ser los agentes activos de la misma y, en los hechos, ha conferido el carácter de tales a las grandes empresas, como ya se ha analizado en este trabajo.

Es necesario pues, reabrir la discusión sobre cuáles han de ser esos agentes y, en especial, analizar cuál ha sido su *performance* en el periodo reciente, estudiar qué mecanismos de control y coordinación puede tener el estado sobre los mismos (esto es lo que está detrás de la necesidad de generar instancias de articulación), y qué límites existen a las posibilidades de modificación de las conductas habituales de cada uno de ellos. En particular, es necesario revisar la viabilidad futura de una articulación que sea realizada por la vía del mercado, en la medida que respete la actual estructura de división de sectores económicos y ramas industriales entre empresas estatales, transnacionales y grupos privados nacionales.

En este trabajo se ha intentado mostrar que la selección implícita de agentes realizada en los planes nacionales, la no modificación de su conducta y la ausencia de mecanismos eficaces de articulación ha conducido a una *performance* que ha reeditado la crisis estructural de la industria mexicana, una vez pasado el primer impacto positivo de la renta petrolera.³⁴

En lo que hace al objeto central de este trabajo —los agentes del crecimiento acelerado reciente— conviene realizar al menos dos consideraciones adicionales. En primer lugar, el conjunto de grupos nacionales parece ser el más perjudicado de los tres agentes en la actual situación. La crisis de Alfa de noviembre de 1981 fue “resuelta” a través de la

³⁴ Es necesario reafirmar el punto hecho con anterioridad respecto a que no se considera que el problema en la selección de agentes resida en el tamaño de los mismos. Este hecho parece ser un rasgo sustancial a los procesos de crecimiento acelerado en países semindustrializados.

intervención estatal; la crisis de abril y mayo de 1982 parece requerir cambios aún más profundos en la organización de ese grupo. Es cierto que Alfa no es todo el sector de grandes grupos nacionales, pero sí era el que había asumido los proyectos industriales de mayor envergadura —químicos y bienes de capital. En este sentido parece que se debe retornar a la discusión de un viejo problema de la industrialización latinoamericana: la ausencia de un empresariado nacional capaz de hegemonizar un proceso sostenido de crecimiento industrial.

En segundo lugar, la concepción misma de lo que debe ser la participación del estado en la economía parece bloquear la instrumentación de una eficaz instancia planificadora. La intervención estatal es vista por los grandes agentes de capital privado (y, a veces, por sectores del propio estado) como subsidiaria: proveer lo que la iniciativa privada no puede o no quiere proveer.³⁵ Es evidente el contraste con un estado como el italiano el que, a través de su articulación con el sector privado nacional mediante el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), pudo ser —por décadas— el impulsor de la industria, cumpliendo el papel de agente dinámico de la concentración y centralización de capitales; tal fue el papel de los bancos en la definición del patrón de acumulación en Alemania o de la unión —bajo muy diferentes formas— de banca, industria y estado en países como Japón, Corea del Sur y Francia.³⁶

Todas estas consideraciones hacen que sea imperativo profundizar en el conocimiento tanto teórico como aplicado respecto a los agentes económicos que podrían liderar un proceso de crecimiento acelerado y sostenido en México, así como de las instancias que podrían utilizarse para concertar su actuación.

APÉNDICE

Los principales conglomerados industriales estatales son: Fomento Industrial Somex (FISOMEX), Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA) y Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX). Los tres responden a realidades históricas y jurídicas diferentes pero cumplen con las características básicas de los *holdings* estatales plurisectoriales (los dos primeros) o unisectoriales (el último).

FISOMEX se integró como sociedad de fomento en 1979; participando, en 1980, en 72 empresas

³⁵ Véase Ma. Amparo Casar y Wilson Peres, *El discurso sobre la economía mixta mexicana: una noción, tres proyectos*. Documentos de Trabajo, serie Estudios Políticos, CIDE, México, 1982.

³⁶ Bertil Walstedt, *State Manufacturing Enterprise in a Mixed Economy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, EUA, 1980, p. 23.

(mayoritariamente en 50 de ellas, minoritariamente en 16, y en administración en 6) que se agrupan en 8 divisiones: automóviles y autopartes, petroquímica, bienes de capital, productos domésticos, química, industrias diversas, turismo y habitación. Las cuatro primeras divisiones realizaron 79.1% de los 26.3 mil millones de pesos de ventas del grupo en 1980. Por otra parte, FISOMEX dio empleo a 27 500 personas en ese año.³⁷

El Grupo de Empresas de Participación NAFINSA comprendía, en 1981, seis empresas de servicios y 81 industriales, sin incluir inversiones transitorias en acciones de diferentes compañías que cotizan en bolsa. En 73 empresas de su área industrial NAFINSA participa directamente en el capital social (en forma mayoritaria en 21 de ellas), y en las restantes administra la totalidad o parte de las acciones propiedad del Gobierno Federal.³⁸

Sus principales sectores de participación son: hierro y acero, industrias metal-mecánicas, minería, y materias primas básicas (fertilizantes, química y petroquímica secundaria). En esas cuatro áreas se realizó 91.3% de los 162.3 mil millones de pesos de ventas de 1980. Otras participaciones menores se dan en madera y papel, textil y confección, industria naval y servicios bancarios e inmobiliarios. Es de resaltar que, en el año mencionado, las "filiales" de NAFINSA ocuparon a 154 376 personas, cifra similar en magnitud a la del empleo brindado por PEMEX.

El tercer conglomerado a considerar es SIDERMEX que opera en tanto unidad coordinadora —a partir de 1978— de las tres grandes empresas siderúrgicas integradas estatales: Altos Hornos de México, S. A. (AHMSA), Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. (SICARTSA) y Fundidora de Monterrey, S. A. Estas tres empresas responden a orígenes muy disímiles que reflejan adecuadamente la heterogeneidad presente en la creación y constitución del sector paraestatal nacional. La primera empresa fue mixta (con participación mayoritaria estatal) ini-

ciada a principios de la década de los cuarenta; la segunda respondió a un intento de expansión e integración de la industria a finales de los sesenta, y la tercera es una empresa de origen privado que fue estatizada a raíz de sus graves problemas operativos y financieros.

Dentro de los intentos de agrupamiento plurisectorial de empresas estatales corresponde recordar el caso de las tres empresas de Ciudad Sahagún (Hgo.): Diesel Nacional, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., y Siderúrgica Nacional, S. A., las dos primeras de creación en la década de los cincuenta, y la última a principio de los sesenta (a partir de Toyota de México, S. A.). Otros ejemplos de conglomerados estatales se pueden encontrar en el sistema CONASUPO en comercialización, en el caso de Productos Básicos para Fertilizantes (PROFERSA), y en el Grupo Cadena en la industria textil.

Antes de concluir este apéndice sobre los conglomerados estatales corresponde resaltar que hay empresas en las que participan dos unidades de las descritas, como es el caso de FISOMEX y de NAFINSA en Cloro de Tehuantepec, S. A. o de NAFINSA y SIDERMEX en Altos Hornos de México, S. A. Por otra parte, hay empresas pertenecientes a conglomerados (por ejemplo AHMSA) que han desarrollado a su vez una amplia red de afiliadas, lo que permitiría hablar de un proceso de participación estatal en tercer o cuarto grado, o de un proceso de sub-filialización al interior del sector productivo estatal, el que ya se ha dado en países como Francia. Este universo de la sub-filialización ha sido el privilegiado para la constitución de empresas de capital estatal, privado nacional y extranjero; siendo de relevancia —en México— los casos presentes en la minería (donde muchas inversiones estatales son minoritarias), en cierta industria química, en la fabricación de cigarros, y en algunas de las empresas del grupo de AHMSA.³⁹

³⁷ Organización SOMEX, *Informe Anual, 1980*.

³⁸ Nacional Financiera, S. A., *Informe Anual, 1981*.

³⁹ Véase Matilde Luna Ledezma, "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-1976" en *Revista de Administración Pública*, núm. 41, México, INAP, 1980.