

## ORDEN EN EL DESORDEN: LA NACIONALIZACION DE LA BANCA

*Lucila Ocaña*

El 1° de septiembre, por medio de un decreto presidencial, el Estado mexicano adquiere una nueva presencia en la sociedad mexicana. En el presente ensayo se trata de ofrecer una breve explicación del papel que ha jugado el Estado en el desarrollo capitalista en México, para ubicar las recientes medidas de nacionalización de la banca y el control de cambios.

Intentamos recuperar la especificidad del Estado mexicano; la dirección del proyecto capitalista que materializó su relación con la sociedad civil y la voluntad de poder de la burocracia gobernante, su interés en dirigir a la sociedad.

Hacemos un paréntesis para ver cómo un sector de la sociedad avanza política y económicamente hasta ir ahogando al Estado mexicano y las repercusiones sociales que trae este hecho, visualizado en el deterioro de las funciones de acumulación del Estado y la implementación de un estilo de desarrollo "excluyente".

Por último, centramos el análisis en las distintas manifestaciones de la "intervención" económica del Estado para comprender su antinomia, como complemento y apoyo del capital privado y como su superación como capital social. Este hecho estatal enmarcado en dos hipótesis 1) que al estar la lucha de clases mediada por el Estado, sobre él se vuelcan los conflictos y las posibilidades de cambio y 2) que en este momento del desarrollo histórico, la contradicción fundamental entre la producción social y la apropiación privada se presenta en la forma de una contradicción entre el capital en general y las formas particulares (individuales) del capital.

### I

#### El proyecto económico-político del Estado mexicano

La Revolución mexicana, como momento constitutivo del Estado mexicano proveyó a la nación de un conjunto de ideas económico-políticas que en las dos primeras décadas se fueron definiendo y plasmando en la Constitución y en las instituciones políticas, hasta llegar a constituir un proyecto relativamente coherente en la etapa cardenista. Dentro de este proyecto ocupa un lugar especial la relación del Estado con la sociedad civil, jurídicamente enmarcada en las garantías sociales contenidas en los artículos 3°, 27°, 28° y el 123.

El proyecto del Estado tenía que legitimarse dando respuesta a las demandas populares: reforma agraria y derechos laborales y ofrecer también una alternativa frente a la incapacidad de la dictadura porfirista para dirigir el crecimiento económico y resolver los desequilibrios sociales; "problemas estructurales resultantes del patrón pre-revolucionario de crecimiento dependiente; subdesarrollo del mercado interno, dominación extranjera de la minería, la banca, los ferrocarriles y otros sectores, y sustancial desigualdad en la repartición de los beneficios".<sup>1</sup>

Para ello, era fundamental que el Estado fuera reconocido como el representante de los intereses de la nación, como rector de la economía y como árbitro, como juez supremo de todas las clases. Aprovechar su calidad de árbitro para intervenir en los conflictos entre el capital y el trabajo, tratando de fomentar el desarrollo económico. Para el proyecto estatal, ciertamente el desarrollo capitalista era compatible con el objetivo de reducir el desequilibrio social.

Desde el régimen carrancista se presenta la necesidad del Estado de incidir sobre el proceso de desarrollo capitalista imponiéndole cierto orden y racionalidad, actuando como una fuerza determinante, relativamente autónoma para intervenir en la estructura económica de la sociedad, para imponerse a la incipiente burguesía y subordinar a las masas revolucionarias. Aún en efervescencia la lucha de clases, Carranza, tuvo que enfrentarse al grupo de los banqueros que representaban una fuerza política importante desde antes de la Revolución; habían perdido cierto control sobre el Estado, pero mantenían una situación privilegiada en la estructura de poder y en la estructura económica de la sociedad. Sin embargo, golpeados por la ola revolucionaria, estaban imposibilitados para levantar un proyecto político-económico acorde con la nueva relación que surgía entre el Estado y la sociedad civil.

Ante la carencia de un sistema financiero coherente y problemas monetarios provocados por la actividad anárquica de los bancos, Carranza hace uso de sus facultades legislativas para proveer al Estado de cierta libertad de acción frente a los grupos privados, decretando medidas de incautación y vigilancia sobre la banca privada. Esto dio lugar a una etapa de enfrentamiento entre el Estado y los banqueros, donde el Estado, respaldándose de los preceptos constitucionales, se identificaba con la nación y se ponía por encima de los intereses concretos de la banca, el comercio y la industria.<sup>2</sup>

1.- Douglas Bennett y Kennet Sharpe, "El Estado como Banquero y Empresario: El Carácter de Última Instancia de la Intervención Económica del Estado Mexicano 1917-1970", en *Foro Internacional*, Méx., No. 77, El Colegio de México, julio, septiembre, 1979, p. 33.

2.- Para ver cómo manejaron Carranza y Obregón el conflicto con los banqueros, recomendamos el artículo de David Torres Mejía, "La Reforma Bancaria de la Revolución", *Trimestre Político*, Méx., Año 1, Núm. 2, F.C.E., oct-dic., 1975, pp. 78-98.

La organización de un sistema bancario y la relativa supeditación de los banqueros al Estado fueron las premisas para desarrollar la incipiente burguesía nacional capaz de llevar adelante el proyecto de crecimiento económico.

Los caudillos revolucionarios y los intelectuales del régimen, expresando los intereses contradictorios de la sociedad mexicana, conformaron las instituciones políticas y crearon los organismos estatales para viabilizar el desarrollo capitalista. Dieron forma y contenido al Estado surgido de la Revolución. No fue una simple adaptación al problema de la acumulación de capital, sino la combinación de una estrategia industrializadora con un compromiso político con las masas populares. Responder a las demandas (de tierra y libertad para los campesinos y de organización sindical para la defensa del salario, de la jornada de trabajo, del derecho de huelga, etc. para los obreros), se volvió un imperativo para pacificar a las masas, pero también un marco, para las luchas por el poder en una etapa en que los caudillos usaban la movilización popular para mostrar su fuerza y vencer a sus adversarios. A esta movilización de las masas mínimamente había que corresponder con concesiones. Claro está que, para que este compromiso se hiciera efectivo y no fueran sólo promesas, dependía en cada etapa del poder de las masas trabajadoras para imponerle al Estado y a la burguesía las modalidades de desarrollo "menos excluyentes" de los beneficios económicos, políticos y sociales.

El Estado mexicano, desde su momento constitutivo, se propuso metas de desarrollo nacional capitalista, de fortalecimiento de una clase empresarial. El proyecto burgués surge del mismo Estado a nombre de la clase dominante y se convierte precisamente en un proyecto hegemónico por satisfacer las expectativas de todas las clases sociales en ese momento; ninguna de las clases fundamentales tenía en ese entonces la voluntad de conquistar el Estado y ejercer la hegemonía, ninguna tenía tampoco la capacidad para diseñar una estrategia alternativa a la del Estado. "Desde una fecha temprana, el Estado mexicano post-revolucionario se concedió a sí mismo la tarea de nutrir a la burguesía nacional que haría posible el crecimiento económico y de hacer lo que esa naciente burguesía nacional no quisiera o pudiera."<sup>3</sup>

Bajo el proyecto de desarrollo económico y la política de masas, en el contexto de una sociedad de capitalismo tardío, las clases sociales son subsumidas al proyecto estatal sin gran dificultad, puesto que el Estado, al anteceder a la formación de una fuerte y moderna burguesía nacional, se abroga el papel de protector de esa burguesía para que se desarrolle, con sólo aceptar las reglas del

juego político impuestas por él. Hacia las masas, contiene sus luchas y concede —cuando es necesario— bajo una actitud paternalista.

Hacia 1940, gracias al Partido del Gobierno, con su función de canalizar y controlar a los sectores populares y todo un conjunto de mediaciones políticas e ideológicas posibles de articular en las primeras décadas, el Estado logró consolidarse con cierto margen de autonomía respecto a la clase empresarial, y con un sistema político con rasgos corporativistas.

En cada fase de desarrollo capitalista, el Estado ha creado las condiciones generales de producción; ha diseñado una política hacia la clase trabajadora para asegurar su reproducción como fuerza de trabajo; toma en consideración que una excesiva explotación pueda limitar el desarrollo por la vía de la reducción del mercado interno y, sobre todo, preve su desbordamiento político amenazando al sistema. El hecho de que el desarrollo capitalista se realice mediante el consenso de las clases trabajadoras, hasta cierto punto depende de que los sectores con capacidad de respuesta política logren mejores niveles de vida y por consiguiente, a medida que se agotan las posibilidades del modelo de desarrollo, la estabilidad del sistema amenaza con perderse. A cambio de su independencia orgánica, política e ideológica, algunos sectores populares mejoraron su situación económica y mantuvieron su posición subordinada dentro del sistema político, y esto, gracias a un ritmo de desarrollo económico sostenido durante tres décadas.

El Estado mexicano ha tenido suficiente autonomía para hacer un uso adecuado de sus recursos de "hegemonía" y "dominación". Cuando reprime, lo hace selectivamente, evitando la generalización del conflicto. Ha mantenido sus márgenes de autonomía venciendo políticamente a las fuerzas que se le han opuesto, mediante múltiples y complejas mediaciones que van desde la corrupción, la cooptación, su intromisión en las organizaciones sindicales y partidistas, el recurso del derecho, la funcionalidad de sus instituciones políticas, etc.<sup>4</sup>

Ha tenido la capacidad "dirigente" para corregir el rumbo de la política y la economía, dando iniciativas políticas con fines económicos y concesiones económicas buscando objetivos políticos. Con esto probó durante cuatro décadas que tiene cuadros con capacidad política y medios para ampliar su red económico-administrativa. No obstante, esta situación tiende a cambiar porque las mediaciones que en un momento fueron pertinentes, se vuelven obsoletas, cuando las mediaciones se vuelven transparentes como recursos de dominación, cuando éstas han ensanchado los privilegios de una sociedad política que aplasta a la sociedad civil,

3.- Douglas Bennett y Kennet Sharpe, *op. cit.* p. 40.

4.- Cfr. Manuel Camacho, *El Futuro Inmediato*, en "La Clase Obrera en la Historia de México", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Méx., Vol. 15, S. XXI ed., 1980.

esas mismas mediaciones se vuelven blanco de la lucha de los oprimidos.

Hasta ahora, la sociedad civil no ha rebasado al Estado mexicano más que ocasionalmente, porque éste ha adaptado su actividad y su proyecto a las nuevas circunstancias; por otro lado, el recambio sexenal de personal político provee al régimen de nuevas orientaciones y la práctica del presidencialismo, por la cual se garantiza la lealtad al Ejecutivo y una política por él supervisada, centralizan el poder del Estado y hasta cierto punto mantienen en un límite tolerable las contradicciones en el seno del aparato de Estado y con la sociedad civil.

## II

### El Estado interventor y empresario

*"Una 'economía mixta', una economía capitalista con un amplio sector estatizado, con una creciente actividad gubernamental, con una participación cada vez mayor en un número creciente de actividades, es —objetivamente— el reconocimiento de la impotencia de la clase burguesa para dirigir el funcionamiento normal del capitalismo y por 'funcionamiento normal del capitalismo' sólo puede y debe entenderse una cosa, el proceso de acumulación de capital. Cuando este proceso encuentra obstáculos que la burguesía no puede superar por sí sola, el Estado interviene."*

Roberto Castañeda

El Estado mexicano ha ejercido sus funciones de acumulación (en el sentido de que crea las condiciones generales de la producción capitalista) y de legitimación (manteniendo la cohesión del conjunto social amenazado en mayor o menor grado por la lucha de clases), sin embargo, la forma en que ha intervenido en la economía ha variado conforme se ha desenvuelto el proceso de reproducción del capital. Ya sea que estas funciones de acumulación nos lleven a observar una mayor complementariedad entre el Estado y la clase capitalista, o que las observemos como funciones estrictamente económicas, enfatizando sobre la creciente participación del Estado en la economía; de cualquier manera, el análisis ha conducido a destacar el papel del Estado mexicano como instancia político-económica indispensable para la reproducción del sistema a lo largo del proceso histórico.

Además de los actos expropiatorios en distintos momentos de la historia, podemos distinguir tres periodos de la intervención económica del Estado, que corresponden al desarrollo capitalista del país en este siglo:

1) De 1940 a 1954, la "primera acumulación industrial"; 2) la transición al desarrollo oligopólico (1955-1961); 3) el desarrollo oligopólico de 1962 a la fecha, con una fase de crecimiento de la economía hasta 1970, y desde 1971 una profunda crisis económica y financiera.<sup>5</sup>

En el primer período, de 1940-1954 el Estado apoyó y creó las condiciones para la acumulación de capital, concentrando su inversión en obras de infraestructura. Por medio de financiamientos a la empresa privada, su política fiscal y de precios y salarios facilitó el incremento de la tasa de ganancia.

Se dio una expansión de la economía en la que incidieron las reformas estructurales de antes de 1940, especialmente en lo que se refiere a la reforma agraria, y las repercusiones en la industrialización gracias a una política de sustitución de importaciones que fue provocada por la coyuntura de una economía mundial bajo la guerra. Esta situación permitió el desarrollo de muchas empresas medianas y pequeñas y el mejor aprovechamiento de la capacidad ociosa de las grandes industrias.

En el segundo período, de 1954 a 1967, el Estado amplió su función de financiero del capital privado e incentivó la producción a través del gasto público, buscando el efecto multiplicador de la demanda. No obstante, entró en una crisis fiscal, por escasez de recursos y se vio en la necesidad de aumentar progresivamente su endeudamiento interno y externo; sus dificultades en la balanza de pagos fueron crecientes, por lo que el capital bancario apuntaló al Estado a cambio de un sistema impositivo intocable.

Se inició "la expansión no planeada del sector público", consistente en la absorción por éste de empresas en quiebra (o poco rentables), con el fin básico de socializar la ineficiencia del capital y contrarrestar, aunque en mínima parte, el desempleo abierto"<sup>6</sup>

En este periodo sucedieron dos fenómenos económicos importantes; el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones, que requería de una mayor inversión en la industria de bienes de capital a la que el capital privado no podía responder y la entrada masiva de las empresas transnacionales al sector manufacturero.

Según D. Bennett y K. Sharpe, a principios del decenio de los años 50' "México tomó la decisión política de responder a los problemas de inflación, divisa sobrevaluada y presiones del Fondo Monetario Internacional, con una devaluación, una política monetaria ortodoxa y

5.- Rolando Cordera Campos y Clemente Ruiz Durán, "Esquema de Periodización del Desarrollo Capitalista en México. Notas", en *Investigación Económica*, Méx., No. 153, Vol. XXXIX, Facultad de Economía, UNAM, julio-sept., 1980, pp. 13-55.

6.- José Ayala, et. al., "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas", en *México, Hoy*, Méx., S. XXI ed., 1979, p. 39.

una estrategia de desarrollo basada en tasas de inflación bajas, el desarrollo estabilizador".<sup>7</sup>

A partir de 1955, la economía creció a una tasa no sólo elevada, de 6.5% anual, sino sobre todo regular y sostenida. La tasa de inflación anual del orden de 3 a 4% se aproxima a la tasa de inflación observada en el centro; al mismo tiempo, la paridad peso-dólar se mantiene fija después de la devaluación de 1954.<sup>8</sup>

Además de que el régimen político demostró una estabilidad a toda prueba... "el período de desarrollo estabilizador ha sido también y sobre todo un desarrollo desigual y de agravamiento de los desequilibrios estructurales; reconcentración del ingreso, acentuaciones de las diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales, déficit público y comercial creciente, que entrañan el endeudamiento externo y la corriente de inversiones extranjeras igualmente crecientes. Al nivel social, la tendencia al estancamiento del empleo productivo, entrañada por la modernización de la economía, se traduce en la marginación de una parte creciente de la población, mientras que la urbanización acelerada agudizaba las tensiones sociales directamente visibles y los desequilibrios regionales".<sup>9</sup>

Del análisis de Fitzgerald<sup>10</sup> sobre el llamado "desarrollo estabilizador" tomamos los siguientes rasgos de la intervención del Estado en la economía. Creció el déficit presupuestario debido a 1) la expansión del gasto corriente; 2) las inversiones fijas gubernamentales destinadas en primer lugar a la industria pesada, en segundo a la agricultura y en tercer lugar al petróleo. . . sin un correspondiente aumento de los ingresos tributarios y 3) con una política de subsidios a través de las empresas paraestatales, en materia de energía, acero, gasolina y transportes. En otras palabras, el sector paraestatal creció a fin de mantener alta la rentabilidad del sector privado y poder frenar la inflación. Con el gasto público se respaldó al capital privado y de manera sobresaliente a sus principales proveedores, las grandes empresas monopolísticas privadas.

Sin embargo, como concluye Rolando Cordera, "el intervencionismo económico del Estado puesto en práctica por Cárdenas, no sólo registró una cierta reducción cuantitativa en los años subsiguientes, sino que a partir de entonces sufrió cambios sensibles con implicaciones de largo alcance en a) la orientación concreta de la in-

tervención del Estado en la economía, es decir, en el sentido estratégico del intervencionismo; b) el ritmo de dicha intervención que fue progresivamente atemperado; c) en la correlación de fuerzas dentro del aparato estatal y dentro del bloque dominante; d) en las relaciones entre el Estado y las clases dominadas".<sup>11</sup>

Hay que agregar que para hacer viable este modelo, se hizo a un lado el legado revolucionario; el Estado fue cediendo en su posición de ordenador del proceso económico, y su "alianza" con la clase trabajadora declinó para dar lugar a una fuerte vinculación con la clase capitalista, a la cual le dió todo tipo de estímulos y seguridades. El predominio de la gran empresa monopolística, que resultó de este modelo, se debió tanto al apoyo estatal como al papel decisivo del sistema financiero canalizando fondos hacia este tipo de empresas.

En el tercer período, que se inició en 1962, y que se caracteriza por el desarrollo de la gran empresa oligopólica se presentó la crisis política de 1968, que tuvo como trasfondo las crecientes desigualdades sociales y el agotamiento del patrón de acumulación. En la década de los 70 se inició el ensayo de un nuevo modelo de desarrollo, que sin hacer a un lado las necesidades a largo plazo del gran capital y las exigencias de la nueva división internacional del trabajo, procura una revitalización del sistema político y una salida a la crisis económica.

Por lo que toca al proyecto político se produjo un cambio en el estilo de gobernar, volviendo a las raíces populistas. La "apertura democrática" intentaba restablecer el diálogo del Estado con los grupos disidentes y ampliar la base social del Estado, a fin de minimizar el recurso de la represión que había desgastado la imagen del Estado revolucionario y populista.<sup>12</sup>

De acuerdo con los objetivos del proyecto, se trató de recuperar la participación del Estado en la economía en varios aspectos 1) fomentar nuevamente (como en la primera etapa) a través de Nafinsa y otras instituciones nacionales de crédito el desarrollo industrial y regional. El Estado dirigió sus actividades hacia áreas cruciales para la industrialización como la petroquímica) donde el sector privado no podía o no quería invertir; 2) racionalizar el desarrollo industrial. Se trataba de alcanzar una nueva etapa de sustitución de importaciones, atendiendo la fabricación de bienes de capital y buscando una integración vertical y horizontal absorbiendo empresas complementarias, como en el caso de

7- Douglas Bennett y Keimet Sharpe, *op. cit.*, p. 68

8- C. Gribomont y M. Rimez, "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer Ensayo de Interpretación", *El Trimestre Económico*, Méx., Vol. XLIV (-) Núm. 176, F.C.E., oct-dic. 1977, p. 780.

9- *Ibid.*

10- Cfr. E.U.K. Fitzgerald, "La política de Estabilización en México: El Déficit Fiscal y el Equilibrio Macroeconómico de 1960 a 1977", *Investigación Económica*, Méx., Vol. XXX-VII, No. 144, UNAM, abril-junio, 1978.

11- Rolando Cordera, "Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica", *Estudios de América Latina*, Méx., No. 3, CIDE, sept. 1979, pp. 101-123.

12- Un buen análisis del régimen de Echeverría en el artículo de Julio Labastida Martín del Campo, "Proceso Político y Dependencia en México (1970-1976)", *Revista Mexicana de Sociología*, Méx., Año XXXIX/Vol. XXXIX/Núm. 1, UNAM, enero-marzo de 1977, pp. 193-227. Véase también el trabajo de John F. H. Purcell y Susan Kaufman, "El Estado y la Empresa Privada", en *El Sistema Mexicano, Nueva Política*, Méx., Vol. 1, Núm. 2, F.C.E., abril-junio, 1976, pp. 229-250.

la industria siderúrgica; 3) en un esfuerzo por reducir el grado de control extranjero en la industria y en respuesta a los desequilibrios económicos se acentúa una política estatizadora en los sectores de la minería, la agricultura, la industria pesada, electrónica y de máquinas-herramientas.

La expansión de las empresas públicas en la producción de petróleo, acero, fertilizantes, papel, obras de infraestructura (ferrocarriles, aeropuertos, carreteras, obras portuarias, etc.) pueden explicarse por la intención del Estado de taponar "cuellos de botella" que obstaculizan el desarrollo económico y retardan el ritmo de crecimiento. Se tuvo una política estatal más agresiva en la comercialización de los productos agrícolas y pesqueros y su almacenamiento, ampliando las facultades de Conasupo y de los Almacenes Generales de Depósito.

4) Modernizar el sector agrícola. Para resolver la crisis del sector se aumentaron las inversiones públicas en proyectos agrícolas que permitieron aumentar las tierras de riego y la construcción de caminos rurales para conectar al mercado nacional las regiones más atrasadas. Se aumentaron los créditos agrícolas y los precios de garantía; y se hicieron nuevos intentos en materia de colectivización de la tierra y del trabajo.

5) Negociación de la Dependencia. El Estado intentó tener mayor control sobre el capital transnacional; se trató de orientarlo hacia sectores no estratégicos y se tuvo mayor rigor, a través de Nafinsa, para que la participación del 49% del capital extranjero como máximo, fuera respetada.

El "desarrollo compartido" no sólo incluía la expansión de la economía mixta, sino también atender necesidades sociales que habían quedado rezagadas respecto al crecimiento económico. "El régimen mexicano no promueve la acumulación privada como objetivo único y fundamental. Por razones históricas, busca combinar su rápido crecimiento capitalista con la consolidación de un fuerte Estado 'populista' y estos dos objetivos pueden entrar en serios conflictos, en particular en cualquier período en el cual el dinamismo subyacente de la economía se vuelve más lento y la presión de las demandas sociales de los sectores populares aumenta."<sup>13</sup>

En este aspecto de la política social, a costa de un incremento del gasto público, se atendieron los renglones de educación, salud y vivienda; se dio impulso a la acción de la CONASUPO y del transporte colectivo, etc. Pero sobre todo destaca la política salarial y de control de precios de artículos de consumo popular, que en respuesta al proceso inflacionario, trataba de buscar la recupera-

ción del salario, política que —como apunta Saldívar— provocó muchos enfrentamientos con la clase empresarial.<sup>14</sup>

El fracaso de la política echeverrista ha sido objeto de muchas interpretaciones, brevemente diremos que coinciden en que la crisis económica no fue resuelta, ni tampoco pudo consolidarse el "desarrollo compartido" y esto porque las reformas propuestas fueron insuficientes, aisladas e incoherentes. En realidad se trató de un proyecto impreciso teóricamente y carente de una fuerza política para llevarlo a la práctica, es decir, no había un centro rector, pues el Estado no logró fortalecerse económicamente; las finanzas públicas en déficit creciente fueron determinantes en el debilitamiento del Estado. Se enfatizó demasiado en la vía política, el proyecto descansaba en el apoyo de las masas y la adhesión de la izquierda (dentro de los cauces legales) y en los años 70'a raíz de una crisis política estos factores eran insuficientes para asegurar un cambio en la distribución del ingreso.

Para el Estado, el costo de la aventura reformista fue un mayor déficit fiscal, el aumento del endeudamiento interno y externo. Políticamente, el Estado reduce su margen de acción frente al gran capital y pierde legitimidad ante las masas por el deterioro de sus niveles de vida y por la mala conducción de la economía del país.

Las reformas económicas realizadas no salvaron al país de la crisis, sólo se pospuso con la entrada de divisas por el petróleo y el cambio presidencial. A final de cuentas se impuso la trayectoria deseada por el gran capital.

### III

#### El desquite de la oligarquía financiera

En un país dependiente, imposibilitado para completar su industrialización local y autónomamente, sólo el sistema financiero puede dar la flexibilidad necesaria para importar los bienes de capital indispensable, de alto contenido tecnológico. El capital requiere de la expansión del sistema financiero para hacer frente a los costos e inversiones cada vez más altos y la fijación de precios de venta monopolísticos.

Sin intentar trasladarse a nuevas ramas de producción (de mayor rentabilidad, pero con nuevos riesgos), aferrados a la producción destinada al consumo de sectores minoritarios de altos ingresos, el aparato productivo se enfrentó con mercados cada vez más estrechos, llevando a la industria a un incremento de la capacidad

13.- Lawrence Whitehead, "La Política Económica del Sexenio de Echeverría. ¿Qué Salio Mal y Por Qué?", *Foro Internacional*, Mex., No. 79, El Colegio de México, enero-marzo de 1980, p. 511.

14.- Cfr. Américo Saldívar, *Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976)*, México, S. XXI ed., 1980, pp. 112-146. Gribomont y Rimez, op. cit., pp. 600-803.

ociosa y al descenso de la producción manufacturera.<sup>15</sup> Las dificultades de la industria fueron compensadas parcialmente por la vía del subsidio estatal y el alza de precios.

Ahora bien, la forma de sortear la crisis está en la disponibilidad de capitales ajenos, el sistema financiero. A mayor vinculación entre el capital bancario y el industrial, mayores posibilidades de resistir los problemas de producción, asegurar las ganancias y socializar las pérdidas, en caso extremo. Se presentó asimismo la posibilidad de retrotraer los niveles de inversión industrial y dirigir los capitales a actividades especulativas, y claro está, quien mayor provecho podía sacar eran los propios banqueros. Finalmente, la misma inflación, la devaluación, la quiebra de pequeñas y medianas empresas, justamente la crisis económica de la nación les reportaban ganancias cuantiosas e inmediatas. A medida que se acentuaba la crisis, ganaba espacio el aparato financiero y agudizaba el desajuste estructural.

Mientras tanto, el Estado se enfrascaba en crecientes problemas de financiamiento y en la definición de políticas monetaristas, sin respaldarlas por cambios estructurales, y más caía en el dominio del capital financiero. A largo plazo, no sólo el Estado se vería coartado, el aparato productivo llegaría a colapsarse, el destino era la desintegración social. El predominio del capital financiero privado no sólo afectaba al aparato industrial sino también a la producción agrícola, dado que la economía campesina se vería en peores dificultades de no acudir a su auxilio la banca oficial. Por otro lado, sus vínculos con el capital extranjero conducía, excluida la mediación estatal, a la pérdida de la soberanía en materia de decisiones económicas y políticas. El costo social del estilo de desarrollo propugnado por el gran capital se traduce en mayor desempleo y miseria (porque aunque puedan aumentar los salarios reales, hay una mayor estratificación de los asalariados urbanos, y mayor pobreza campesina).

El estudio de la estructura del sector industrial en México ha fructificado en la identificación de grupos con gran poder económico. Eduardo Jacobs,<sup>16</sup> estudia como se produjo el proceso de crecimiento de los grupos privados nacionales (GPN) desde la perspectiva de la compra de empresas por los grupos o de inversiones nuevas.

El trabajo de Salvador Cordero y Rafael Santín apunta hacia la existencia de una fracción dominante entre los grupos, donde aparece la unión entre el capital bancario y financiero y el industrial; fracción dominante por el nú-

mero de empresas que controlan y el gran volumen de la producción industrial que aportan. "En la composición de los grupos industriales hay una fracción reducida que tiene el control y la propiedad de un gran número de empresas industriales, comerciales, financieras, constructoras, inmobiliarias y de servicio."<sup>17</sup> El sector dirigente de la banca privada, por ofrecer recursos financieros y administrativos, asistencia técnica, información y vínculos con el exterior, tenía una participación determinante en la estructura industrial; además de su presencia política en el aparato estatal para negociar sus intereses.

A este grupo se le ha denominado como "la oligarquía financiera", esto es, una parte de la burguesía bancaria fusionada al capital industrial y al comercial. ". . . su gran poderío económico, que descansa en el control que ejercen sobre grandes volúmenes de recursos financieros y crediticios y su intervención directa en la producción industrial y en grandes empresas comerciales y de servicios, que les permite ocupar una posición hegemónica en la estructura económica en su conjunto. Además, en el mantenimiento de esa posición ha influido considerablemente la alianza que estos grupos han mantenido con el capital extranjero, particularmente el norteamericano."<sup>18</sup>

Por su peso económico, este grupo se ha vinculado tanto al aparato productivo como al Estado. Con este último negocia y hasta cierto punto determina la política económica en general, y sobre todo, la política financiera. En gran medida ha llegado a delimitar las fronteras de la gestión estatal, ya sea por su presencia en los organismos públicos o a través de sus instancias de organización política, la Asociación de Banqueros de México y las organizaciones patronales.

Respecto a las empresas que controlan, poseen la propiedad (a través de la compra de acciones) y la dirección de las mismas a través de los Consejos de Administración. Por la necesidad de financiamiento de toda empresa capitalista, este grupo llega a dominar, a través de la disposición de recursos monetarios, al conjunto de la economía. Ahora bien, su fuerza se sustenta en la disponibilidad de los recursos del público, pues su capital en comparación con éstos es ínfimo.

Su poder ha sido el producto del desarrollo capitalista en México 1) dado el proceso de concentración y centralización que ha llevado a la fusión del capital bancario e industrial (con desarrollos dispares); 2) el mismo proceso en el seno del capital bancario, principalmente a partir de la fundación de la Banca Múltiple (con todo tipo de operaciones: como banca comercial, financieras e hipoteca-

15- Magdalena García H., "La Marcha de la Economía en 1980", en *Economía Petrolizada*, Méx., Taller de Coyuntura, Facultad de Economía, UNAM, 1981, pp. 63-129.

16- Eduardo Jacobs, "La Evolución Reciente de los Grupos de Capital Privado Nacional", en *Economía Mexicana*, Méx., No. 3, CIDE, 1981, pp. 23-44.

17- Salvador Cordero y Rafael Santín, *Los Grupos Industriales: Una Nueva Organización Económica en México*, Méx., C.E.S. El Colegio de México, 1977.

18- Juan Manuel Fragoso, Elvira Concheiro y Antonio Gutiérrez, *El Poder de la Gran Burguesía*, Méx., Eds. de Cultura Popular, 1979, p. 205.

rias); 3) la marginación de la banca oficial a actividades de fomento del desarrollo, de rescate de empresas y particulares "no solventes" y de recompensa a organismos en quiebra y particulares afectados por la expansión capitalista (el caso de los fideicomisos) y 4) su vinculación con el capital financiero internacional.<sup>19</sup> Cabe aclarar que este grupo está constituido por los grandes banqueros que se lanzaron a "conquistar" la industria desde los años 60' (su actuación anterior fue estrictamente de intermediación financiera), pero también por aquellos grandes industriales que ante la necesidad de créditos emprendieron la formación de su propia banca (en el primer caso están los banqueros de BANAMEX y BANCOMER, en términos generales y en el segundo estarían los de CREMI y COMERMEX.<sup>20</sup>

Jorge Alcocer define al sistema financiero como "el conjunto de prácticas e instituciones que en los marcos del sistema capitalista cumplen el papel de polo ordenador de la acumulación de capital en su conjunto; esta noción excluye en consecuencia la idea del capital financiero como una forma funcional de existencia del capital, si bien mantiene la definición de capital financiero como fusión (interpenetración) del capital industrial con el capital bancario".<sup>21</sup> Es decir, el dominio del capital financiero se debe a su nuevo papel de "ordenador" de la economía, frente a su función tradicional, la de intermediario. Este argumento tiene aún más peso cuando observamos que uno de los principales problemas de la acumulación de capital en México, en años recientes, se debe a la desintermediación financiera, que en los créditos que se conciertan intervienen cada vez más los bancos extranjeros (y aquí muchas veces la banca privada nacional actuaba como "intermediario" pero en el sentido de vínculo con la banca extranjera), y en una mínima parte, con las instituciones nacionales de crédito.

De esto resulta, que el papel de "ordenador" que se asigna a la oligarquía financiera, es desde otro ángulo "desordenador", ya que si bien tienen la capacidad de influir sobre todo el proceso económico, esto lo van a hacer de acuerdo con los intereses específicos de su grupo, y por tanto, los créditos, la asesoría, etc. se da prioritariamente a empresas de su propio grupo, e inclusive buscarán eliminar a las menos "eficientes". Además, claro está, la atención a las pequeñas y medianas empresas, independientes de las grandes, es distraer fondos, sin que les reporten grandes beneficios; y encontramos nuevamente su papel "ordenador del desorden" económico.

Ahora bien, ¿hasta dónde es válida la afirmación de Fragoso, Concheiro y Gutiérrez de que el proyecto de la

oligarquía financiera no difiere del que la burocracia política pone en práctica? Aquí cabe hacer una distinción entre la política económica, como resultado de una definición autónoma del Estado, y la política económica como resultado de una negociación entre el Estado (en su carácter de capitalista global ideal) y la banca privada como capital particular (aunque también intervienen otras representaciones del capital).

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que la política económica, como en el régimen de López Portillo, no haya diferido en términos generales de aquella que directamente hubiera diseñado la oligarquía financiera, no puede pasar por alto que existe la negociación, que algunas medidas no son de su total aceptación y de que si en términos globales responde a sus intereses, se debe a las consecuencias que tuvo el conflicto con el Estado y la marcha de la economía en los últimos años, es decir, se debe justamente al predominio que alcanzó este grupo a finales del régimen de Echeverría y al retroceso que tuvo el Estado.

La estrategia de López Portillo "se orienta a dar fluidez al proceso de acumulación capitalista apoyándose, por una parte en la definición de un nuevo pacto social que lime las asperezas iniciativa privada-gobierno y que se traduce en una retirada frontal de los aspectos populistas de la definición de la política económica..."<sup>22</sup> Después de la crisis de confianza, en que la clase empresarial cuestionaba la gestión estatal tanto económica como políticamente, en términos de orientación y de eficacia política, de su manejo de las clases dominadas, el régimen se apoyó en la Alianza para la Producción y en la exportación de petróleo para sacar al país de la recesión. Una alianza que solidarizaba y responsabilizaba a los obreros con el régimen y que se materializaba en la aceptación de topes salariales. De ahí en adelante, las recomendaciones de la iniciativa privada sobre la política financiera y comercial, la política fiscal, de precios y salarios, etc. fueron incorporadas en la política económica; también se aumentaron los subsidios y todo tipo de estímulos a la producción y la exportación. Los grupos financieros y los empresarios agrícolas fueron respaldados con medidas legislativas favorables.

Es un hecho que la política financiera contribuyó a "formar una estructura productiva desintegrada, un proceso de desnacionalización acentuada, una profundización aguda de la desigualdad social y de la dependencia externa".<sup>23</sup> El sistema monetario y cambiario, lejos de estimular el crecimiento productivo, aumentó la inflación y la especulación y se desvinculó de la activi-

19- José Manuel Quijano, *México: Estado y Banca Privada*, Méx., CIDE, 1981, pp. 241-258.

20- Juan Manuel Fragoso, et. al., *op. cit.*, pp. 240-242.

21- Jorge Alcocer V., "El Dominio del Capital Financiero: notas de Coyuntura", en *Economía Petrolizada*, Méx., *op. cit.*, p. 162.

22- Magdalena García H., "La Marcha de la Economía en 1980", en *Economía Petrolizada*, Méx., *op. cit.*, p. 65.

23- José Blanco, "Devaluación y Política Financiera", Méx., *Revista Nexos* No. 52 Año V, Vol. 5, abril de 1982, p. 11. Ver también Rosario Green, "Deuda Externa: El Callejón de la Decisión", *Revista Nexos* No. 50, Año V, Vol. 5, febrero de 1982, pp. 41-44.

dad productiva hundiéndola en una crisis de liquidez como efecto de las sucesivas devaluaciones. Todo esto es cierto, y el régimen tiene su cuota de responsabilidad en dicha política. Además de los factores políticos aludidos también habría que considerar que la política económica, y en particular la financiera, tienen como trasfondo una lucha a nivel teórico sobre la conducción más adecuada de la economía.

Para la corriente monetarista, "alcanzar los equilibrios interno y externo es una condición previa necesaria para la asignación eficiente de los recursos y la maximización del desarrollo. . . Su recomendación de política económica afirma que el nivel de actividad y empleo debe ser librado a las fuerzas del mercado y la política monetaria —asimismo adaptativa— encargarse de la estabilidad interna y externa".<sup>24</sup> Mientras que los llamados estructuralistas ponían hincapié en la necesidad de cambios estructurales.

En México, ni la política económica de los monetaristas, ni la de los estructuralistas, se aplican con pureza, y esto también porque las decisiones económicas son el resultado de una lucha al interior del aparato de Estado llevada a cabo por autoridades del gobierno con posiciones teóricas y políticas divergentes, añadiéndose a esta lucha la propia inserción de los representantes del capital en el seno del Estado.

No se ha tratado de restarle responsabilidad al régimen respecto a la política financiera con consideraciones teóricas o políticas, sino que se intenta poner en su justo término la coincidencia entre la política estatal y la de la oligarquía financiera. Las pocas medidas del Estado para controlar a la banca, como el encaje legal, le fueron extraídas a la banca "a regañadientes" (así como su penetración en el sistema con los títulos de renta fija, las regulaciones del mercado bursátil, etc.). La cuantía del gasto público y su ubicación tampoco tenían el beneplácito de los banqueros, aun cuando el gasto del Estado se funcionalizó a los objetivos y necesidades de corto plazo de la acumulación privada y a los criterios dominantes de estabilidad interna y externa a toda costa.<sup>25</sup> La política de salarios y de precios, la política exterior y muchos aspectos más no eran de su agrado, accedían a cambio de una política fiscal y financiera inflexible.

A pesar de los esfuerzos que hizo el Estado para elevar el nivel de actividad de la economía: aumentando el gasto de inversión para cubrir "cuellos de botella" en infraestructura, en la comercialización, en inversiones productivas, sus intentos de planificación global y sectorial, nuevamente aparecieron la recesión de la producción in-

dustrial, las altas tasas de inflación y la necesidad de la devaluación como signos de la crisis.

En gran parte, la desaceleración de la producción manufacturera se debió a 1) la insuficiencia de la demanda, producto del estilo de desarrollo basado en la satisfacción de sectores minoritarios de altos ingresos; 2) a la limitación de la oferta por el atractivo de la especulación y 3) por las dificultades de financiamiento dada la dolarización de la economía y las altas tasas de interés activas. De esto, de la fuga de capitales, de la especulación y del endeudamiento público interno y externo, es responsable la oligarquía financiera. Este "estilo de desarrollo" es el que se ajusta a su dominio, y este "estilo de desarrollo" es el que le ha restado al Estado capacidad de control de la economía para intentar una reestructuración de la misma y atender, al mismo tiempo, las necesidades colectivas.

La guerra se dio en el Estado y contra el Estado y desde ahí se atacó a la sociedad civil, al margen del sistema político, sin enfrentársele, y "dentro de la legalidad".

Son reales los niveles de corrupción en el Estado, tan reales como la corrupción disfrazada de ganancias del grupo financiero. Si el Estado se endeudó fue principalmente para poder enfrentar los desequilibrios del "desarrollo" que deseaban y secundariamente por corrupción y despilfarro. La forma en que el Estado se endeudó fue determinada por la actuación de la banca "nacional" en colaboración con el sistema financiero internacional. Y como ejemplos están: 1) la "jibarización" del mercado financiero, en que los depósitos se trasladaron al mercado internacional y regresaron como préstamos a los particulares, a las empresas y al sector público; 2) los préstamos *back-to-back* que por escasez de reservas, el gobierno aceptó entregar créditos a las empresas a cambio de un monto equivalente de financiamiento contratado en el exterior, absorbiendo así el



24- G. Aceituno y E. Jacobs, "Sobre los Principales Enfoques del Manejo Estatal de la Demanda" (notas preliminares para la discusión) mimeo CIDE, 1981.

25- Rolando Cordera Campos y Clemente Ruiz Durán, "Esquema de Periodización del Desarrollo Capitalista en México. Notas", op. cit., pp. 13-62.

Estado por adelantado el costo de futuras devaluaciones y 3) el ingreso de los capitales "golondrina": en los que la especulación consistía en la afluencia de depósitos del mercado internacional, su conversión en pesos y después en dólares, aprovechando los diferenciales de las tasas de interés.<sup>26</sup>

El nivel de endeudamientos ha llegado a abarcar una proporción considerable del producto nacional y ha comprometido las decisiones de política económica al criterio de organismos financieros internacionales. Esta es la conducta antinacionalista del grupo financiero y las autoridades coludidas y no su país de origen. Estas eran las actividades "legales" de la oligarquía financiera, por eso, legalmente sólo era refrenable decretando medidas radicales: la nacionalización de la banca y el control general de cambios. En cuanto a la eliminación de los burócratas corruptos esa es la tarea de los sectores populares en su lucha por la democracia.

#### IV

### El Estado como financiero

La fuerza del Estado radica en su capacidad para imponerse a la sociedad civil, lo que contemplábamos era una sociedad política surgida desde la fábrica, la banca y el comercio al margen del sistema político, incluso retándolo y subordinándolo, recomponiendo el bloque de poder subrepticamente.

La oligarquía financiera podía estar relativamente al margen del sistema político porque al sustraer del Estado las funciones de acumulación, el juego político, la reconquista de legitimidad no obstaculizaban su posición hegemónica sino que la hacían menos transparente. La negociación directa con la burocracia gobernante y la "ocupación" del aparato estatal hacía innecesaria su participación independiente en el proceso electoral. La situación política en el país no amenazaba con afectar el orden establecido (aunque tarde o temprano habría de irrumpir los brotes de descontento); por ahora la lucha de clases está contenida dentro de límites tolerables. Ante esto, los únicos factores de cambio sólo podían provenir de las contradicciones del capitalismo y del impulso estatal. En efecto, el Estado se veía impulsado a plantear una salida a la crisis financiera, tenía que recuperar su capacidad para ordenar la economía y desembarazarse de las determinaciones del capital financiero.

La crisis del capitalismo es vista desde el ángulo estatal con mayor amplitud, desde ahí se observa la desarticulación del aparato productivo, la pérdida de soberanía de una nación frente a las metrópolis, la agudización de las contradicciones sociales. El Estado puede abandonar sus funciones de organizador y regulador del capital, de

garante de la reproducción de la formación social, para convertirse en el cómplice del capital, en su brazo represivo, en el causante de la desintegración social, en el espectador de la agonía de una nación. Y es también ante esta perspectiva que el Estado puede reaccionar, creando una nueva opción, adelantarse a la sociedad, planteando un reacomodo de fuerzas, una nueva articulación con el proceso económico que destrabe al sistema. El Estado, actuando como el capitalista global ideal.

Como acto eminentemente político, el Informe del Presidente López Portillo y los decretos presidenciales del 1º de septiembre, alteraron repentinamente la correlación de fuerzas, suprimiendo a la banca como corporación privada con atribuciones cuasi-estatales.

El Estado mexicano demuestra ahora que no es un simple efecto económico, y que políticamente tiene su propia dinámica. La actual estrategia constituye la posibilidad real de reorganización de la producción capitalista (y al mismo tiempo un paso hacia su disolución, al menos en la forma de la apropiación privada). La acción estatal es el resultado de la necesidad de una creciente socialización de la producción y una nueva estrategia como capital social. Políticamente, el Estado encabeza y promueve el conflicto con el capital, le confirma su existencia y revitaliza su hegemonía.

El gran mérito del Ejecutivo es el haber revivido un Estado que se encontraba inmerso en una situación desfavorable, impotente ante las fuerzas económicas dominantes, presionado interna y externamente y con su base de apoyo en su mínima expresión política. Y hablamos del Ejecutivo, porque si bien el Estado tiene, como dijimos, su dinámica propia, se debe a que los hombres de Estado son llamados a actuar, se presenta la coyuntura para que el hombre político promueva el movimiento. En política, los actores, los sujetos políticos cuentan. El Estado puede plantear salidas a las crisis porque los políticos actúan, no con una misión ineluctable, sino porque las subjetividades retardan o aceleran el curso de la historia.

El enfoque de la crisis en el capital financiero no es mérito del Estado, como tampoco se originó en él la demanda de nacionalización de la banca y el control de cambios. Los economistas de izquierda y los partidos de oposición (con poca confianza en su realización) también la señalaron. Pero era el Estado el que podía retomarlas e incluirlas en su proyecto político, sin romper con el sistema económico, y apoyándose en su sistema político.

En términos gramscianos, la supremacía de un grupo social lo da su carácter histórico, progresista. En tanto que una fuerza social sea capaz de presentar un programa que permita avanzar a la sociedad, un programa concreto de gobierno que incluya reivindicaciones po-

pulares, tal fuerza además de ser dominante, toma la dirección del movimiento de la sociedad, atrae al adversario, lo hace funcional o lo relega. El mérito del Estado mexicano está en su posibilidad de reafianzar su hegemonía política, rectificando a tiempo su gestión, en presentar los intereses capitalistas como intereses colectivos a través de lo cual impone las exigencias de su clase al conjunto de la sociedad.

El Estado aprovecha el grado de monopolización de la banca al decretar su nacionalización, modifica las relaciones de propiedad y de dirección actuando como capital social, en el seno de las relaciones de producción capitalistas. Y es por eso que si bien suprime al capital como capital privado, lo afirma como capital social, y en tanto tal, eleva al sistema capitalista a un nivel superior, negándolo en su fortalecimiento. No suprime el monopolio, sino que lo encabeza, colocándose en el lugar en que puede establecer una nueva vinculación con el capital industrial, que ya no sea como la anterior, donde el capital financiero subsumía al capital industrial, sino en una situación nueva que permita reactivarlo sirviéndole de apoyo y desembarazándolo del freno que le imponía la banca. Estas medidas, por lo tanto, tienden a mejorar las condiciones para el desarrollo capitalista de la agricultura y la industria, la posibilidad de encontrar un nuevo equilibrio del sistema capitalista, perdido por la hegemonía del capital financiero.

La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo está en muchos sectores sociales. En el medio académico, las recomendaciones de los economistas llamados "estructuralistas" han girado en favor de una intensa intervención estatal<sup>27</sup> que promueva reformas estructurales y han ido ganando seguidores (de ahí salieron Carlos Tello y David Ibarra para ocupar posiciones en el aparato). Y no sólo los intelectuales se expresan, los asalariados, los campesinos, los jóvenes estudiantes expresan a su manera sus carencias y demandas. El modelo de desarrollo más equitativo y sustentado en bases democráticas no saldrá de la cabeza de los hombres de Estado, sino de la definición y lucha de los sec-



A. S. Gutiérrez

tores populares. La sola nacionalización de la banca y el control de cambios no es suficiente para cambiar la orientación de la política económica. Y no lo es porque el Estado ha desencadenado la guerra, todavía se volcarán en su seno las luchas de la burguesía. Sus intereses no están aún amenazados, pero la desaparición parcial del capital privado por el Estado se convierte ahora más que nunca en la Bastilla de su horizonte histórico.

La burguesía tiene la posibilidad de tomar medidas económicas para contraatacar, pero ya no será tan fácil la evasión de capitales, los desequilibrios monetarios y la aceleración de la inflación. Pueden intentar, eso sí, la desestabilización política y hacer uso de los medios de comunicación, la religión, la educación y todo tipo de propaganda ideológica. Pueden utilizar sus propios medios represivos, sus prácticas terroristas, etc. Pueden probar fuerzas con el Estado aliándose internacionalmente y lo harán. El sistema político mexicano habrá de probar su eficacia en el futuro, porque la exclusión de la burguesía de su participación partidista, antes menospreciada, les muestra ahora su debilidad orgánica. Tal parece que en la "Disputa por la Nación" perdieron posiciones.

27- G. Aceituno y E. Jacobs, "Sobre los Principales Enfoques del Manejo Estatal de la Demanda", *op. cit.*, en el apartado sobre el enfoque estructuralista.