

LA FUNCION DEL GOBIERNO DE MEXICO EN LA ECONOMIA*

WILLIAM P. TUCKER **

EL fin de todo gobierno, en términos generales, es promover el bienestar humano. En México se articuló una variante particular de ese propósito: mejorar el nivel de vida del pueblo, lo cual están logrando poco a poco. A un país subdesarrollado, y con pocos recursos, se le hace difícil efectuar una industrialización rápida por medio de la acumulación de capital nacional y a la vez elevar los niveles del consumo. Sin embargo, esto último da lugar a lo anterior.

El gobierno juega un papel importantísimo, tanto negativa como positivamente, en esta forzada marcha del progreso. Dice la Constitución (art. 27) que es la sociedad quien crea la propiedad privada; por lo tanto el gobierno tiene derecho a regular su uso o apoderarse de ella para fines públicos. Al redactarse la Constitución la sustentó un fuerte espíritu nacionalista, el cual aun impulsa la posición negativa o positiva que el gobierno adopta hacia la propiedad.

La relación entre el gobierno y la economía es más ecléctica que dogmática. La intervención es poca o mucha, según se juzgue necesario. El actual Secretario de Economía dice que "México vive en un régimen económico de iniciativa privada y responsabilidad pública. Esto significa que el estado no debe intervenir en la esfera económica en todos los casos o en todo momento, sino sólo cuando así lo demande el interés social o nacional. . ."¹ México tiene una economía dirigida, más bien que socialista, como lo demuestran sus portavoces y sus actos.²

La campaña de industrialización ha sido el medio principal para promover el bienestar nacional, puesto que se la considera como vía

* Esta es una traducción, por Sylvia Herrera de Witt, de un capítulo del libro del autor, titulado *The Mexican Government Today*, que recientemente publicara la University of Minnesota Press.

** Profesor de Ciencias Políticas en Macalester College, St. Paul, Minnesota y actualmente profesor visitante del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Ha realizado viajes y estudios extensos en México durante muchos años.

¹ *Hispanoamericano* (8 de febrero, 1954), pág. 5.

² Antonio Carrillo Flores, *La Economía y los derechos del hombre en la Constitución Mexicana* (Ciudad de México, Editorial Cultura, 1952), págs. 34-35.

de escape de una economía "colonial", exportadora de materias primas. El ritmo se ha acelerado, pero el esfuerzo data ya de más de un siglo, desde que se estableció la primera oficina para la industria. El movimiento realmente comenzó a principios de siglo; se estancó durante la era revolucionaria, y revivió después del treinta y cinco. Durante los últimos quince años el gobierno federal ha determinado, mediante sus inversiones y sus normas, la dirección y la velocidad del desarrollo económico.³ Lo que llama la atención es que ha habido muy poca planificación, a pesar de que el gobierno ha provisto casi el 40 por ciento del total de inversiones capitales.

La base constitucional del papel activo que desempeña el gobierno en la economía se encuentra en las disposiciones que subordinan los derechos del individuo a los de la sociedad (art. 4); en las que proveen la regulación de la propiedad y su expropiación para fines públicos (art. 27); en las que prohíben el monopolio privado (art. 28), y en las que habilitan al Congreso para legislar sobre asuntos económicos (art. 73). En el 1884 la legislación federal al respecto garantizó el control efectivo del comercio, y varias leyes recientes han sentado la base legal para el poder que ejerce el gobierno federal sobre la economía. La ley de 1950 (*Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*)⁴ es una de las más importantes de ellas. Otorga al Presidente poderes para regular la producción y la distribución industrial y comercial de comestibles, ropas y materias primas. En esta forma se provee un importante control sobre la economía, puesto que se establece la base para controlar los precios y la distribución. La función positiva del gobierno y el preponderante papel que juega en las inversiones de capital se discutirán más adelante.

Algunos índices. Durante las últimas dos décadas México ha luchado por la producción, y muchos de los logros son impresionantes. La producción nacional neta aumentó a más del doble entre 1939 y 1950. Casi todos los sectores de la economía se beneficiaron, y el incremento anual promedio sobrepasaba el siete por ciento. Solamente decayó la minería y muchos de los que trabajaban en las industrias de extracción se mudaron a las de elaboración.⁵

Se le ha dado gran importancia a la formación de capital, mientras que los gastos de salarios y servicios sociales no han recibido la misma

³ Banco Internacional de las Naciones Unidas, *The Economic Development of Mexico* (Baltimore: John Hopkins Press, 1953), pág. 148; *Mexican Life* (octubre, 1953), págs. 15-16.

⁴ G. N. Sarames, "Third System in Latin America: Mexico", *Inter-American Economic Affairs* (primavera, 1952), págs. 61-69; Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (*Diario Oficial*, 30 de diciembre, 1950); Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano* (2a. ed., Ciudad de México, Editorial Porrúa), 1949.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Tres Años (1947-49) de Política Hacendaria, Perspectiva y Acción* (Ciudad de México, 1951), págs. 19-33.

atención. Entre 1939 y 1946 la fracción del producto neto que correspondía a ganancias subió del 26 al 45 por ciento, mientras que la proporción de jornales y salarios bajó de un 31 a un 22 por ciento. Ya para 1950 esta diferencia había decrecido algo. Esto implica que el consumo por persona aumentó muy poco, a causa del incremento de población. El incremento por persona de la producción industrial fue muy distinto. En 1954 era 195 (1929 = 100), mientras que el promedio en los países de la Europa Occidental durante 1954 era 153, y 152 en los Estados Unidos.⁶

El propósito del gobierno ha sido promover la producción de los materiales básicos que utilizan las industrias secundarias, para así reducir la necesidad de depender de las importaciones. Con este fin, casi el 40 por ciento de los gastos públicos se destinó a inversiones públicas, directas o indirectas; y poco menos del 40 por ciento de todas las inversiones desde 1939 hasta 1950 fueron de índole pública. Estos desembolsos se destinaron a multitud de inversiones "constructivas", y asimismo a inversiones auxiliares como construcciones de carreteras y sistemas de irrigación.⁷ Las inversiones gubernamentales, que cubrían gran variedad de proyectos, se multiplicaron seis veces en cantidad de pesos entre 1939 y 1949—impresionante cuadro aún si consideramos la desvalorización de la moneda. Las inversiones en escuelas, industrias, obras municipales, comunicaciones y transportes, e irrigación, se multiplicaron respectivamente por los factores diez, veinte, cinco, seis y ocho. El mayor aumento ocurrió en la electrificación. La conservación de suelos y la agricultura se beneficiaron poco.⁸

Para aumentar el poder adquisitivo el gobierno ha controlado los precios y ha vendido productos del maíz directamente a precios fijos. Estas ventas han tenido resultados directos, y desde 1953, muy favorables. Algunos precedentes se remontan al año 1901. El control de los precios se ha utilizado varias veces con distintos grados de efectividad (usualmente reducidos) desde 1931.⁹

El programa económico del gobierno ha sido muy protegido. El nuevo grupo de industriales ha gozado de la protección que le brindaban las tarifas altas, los impuestos bajos y el amplio crédito que el gobierno le otorgaba. Las organizaciones obreras se han beneficiado por distintas medidas sociales y por la protección que el gobierno le ha prestado a la negociación colectiva.

⁶ Banco Internacional, *op. cit.*, págs. 7-17; *El Mercado de Valores* (febrero 27, 1956), págs. 97-98; *Revista de Economía* (octubre, 1955), págs. 343-47.

⁷ Henry Laufenberger, *Finanzas Comparadas* (Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1951), págs. 142-45; Banco Internacional, *op. cit.*, pág. 110.

⁸ Secretaría de Hacienda, *loc. cit.*

⁹ Antonio Carrillo Flores, "La Constitución y la Acción Económica del Estado", *Investigación Económica*, Núm. 3 (1941), pág. 292 *et seq.*

Se desarrolla el programa. El programa del Presidente Cárdenas consistía en mejorar el nivel de vida del pueblo por medio de reformas agrarias y sociales, de la diversificación de la producción y la reducción del control extranjero para así escapar del "colonialismo". Al principio se fortaleció la agricultura, mediante una redistribución general de tierras y programas conexos para crédito agrícola, irrigación, sanidad, educación, etc. Se experimentó con la agricultura colectiva en ciertas localidades con diverso éxito. El programa de Cárdenas se resumió en el primer Plan de Seis Años, un elaborado proyecto que formó parte de la campaña del partido oficial y revivió y extendió los aspectos más notorios del pensar de la era revolucionaria y la Convención Constitucional de 1917.¹⁰

El texto del Plan de Seis Años se refería a la agricultura, al trabajo, la economía nacional, las comunicaciones, las obras públicas, la salud, la educación y otros asuntos. En gran parte eran generalidades, pero para algunos problemas se establecieron metas anuales, y Cárdenas luchó para que se alcanzaran. Los logros en lo que respecta a la distribución de tierras, educación, irrigación y obras viales fueron considerables.

El régimen de Cárdenas no dejó mucho lugar para la industrialización en gran escala. Favoreció el desarrollo de industrias en las comunidades pequeñas más bien que en las grandes ciudades. Aunque Cárdenas miraba con recelo a muchas compañías extranjeras, hay pruebas de que su intención era ser equitativo con las que funcionaran honradamente.¹¹

Parece que su programa de administración industrial fue un resultado de la necesidad más bien que de algún plan de largo alcance. Se nacionalizaron los ferrocarriles y la industria petrolífera. Las dificultades que encararon al principio se debían en parte al legado del pasado y a las presiones del exterior. Los proyectos de electrificación y construcción de carreteras, que habían de tener suma importancia en el futuro, se iniciaron bajo Cárdenas. La "industria" del turismo (hoy en día una de las tres o cuatro de mayor importancia) obtuvo el primer impulso bajo su administración.

Parecía haber más cambio que continuidad entre el programa de Cárdenas para las reformas agrarias y sociales, y el conservador programa de industrialización de Ávila Camacho. Sin embargo, el creciente programa de obras públicas bajo Cárdenas sentó las bases para que se continuase ampliando durante el gobierno de su sucesor; y las

¹⁰ Sanford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1950), págs. 53-57; *Foreign Policy Reports* (agosto 1 y 15, 1937).

¹¹ Josephus Daniels, *Shirt-Sleeve Diplomat* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1947), págs. 70-71.

industrias de construcción que suministraban materiales para las obras públicas recibieron un estímulo que transmitieron a otras industrias. Ávila Camacho parece haber llegado al poder sin tener un programa económico coherente. Algunos investigadores piensan que adoptó el programa de industrialización para tener un sustituto que ofrecer en cambio del programa de Cárdenas de fincas pequeñas, con el cual estaba en desacuerdo. De todos modos, pronto promulgó la ley para las industrias manufactureras, mantuvo tarifas para proteger las industrias, extendió exenciones contributivas para estimular dichos grupos, y de distintas maneras fomentó la industria.¹²

La creciente importancia de la industrialización promovió las demandas de una economía de guerra, siendo a la vez fomentada por dichas demandas. Se establecieron sucesivas agencias para planificar la economía; para coordinar, fomentar y controlar la producción de guerra, para su distribución, asignación, control de precios, etc. Fueron efectivas en muy diversos grados, pero representaban el despertar del gobierno a las realidades de una economía compleja.¹³

Durante la guerra los préstamos del Export-Import Bank de Estados Unidos ayudaron mucho a la economía mexicana. La labor de la Comisión Mexicana-Norteamericana para Cooperación Económica, cuyo fin era fomentar el programa de industrialización para así ayudar al esfuerzo de guerra, también tuvo éxito. Los Estados Unidos contribuyeron con desembolsos considerables para desarrollar las industrias del acero, del cemento, de textiles, de productos químicos y del papel. Al terminar el gobierno de Ávila Camacho en 1946, la industrialización se había convertido en el núcleo del programa gubernamental.¹⁴

Alemán, su sucesor, se concentró aún más completamente en la industrialización—demasiado, de acuerdo con varios economistas competentes. Se la consideró como la única forma de salvación económica. La creciente tendencia fue auxiliada por el aumento de tarifas, las exenciones de impuestos, los préstamos del exterior, las inversiones en México de capital extranjero, la desvalorización de la moneda y las restricciones a la importación.

Dispuesto a fomentar la industrialización, Alemán estimuló el capital extranjero—público y privado—mucho más que sus antecesores. Los préstamos estadounidenses constituyeron una ayuda substan-

¹² Mosk, *op. cit.*, págs. 53-58-61; R. W. Holmann, "Planning in the Mexican Federal District and its Relation to the National Industrialization Program under President Alemán" (tesis de maestro, Mexico City College, 1950), págs. 10-11.

¹³ Don Iván Patch, Jr., "The International Bank for Reconstruction and Development: Its Establishment and its Use of the Development Loan in Latin America" (tesis de maestro, Mexico City College, 1950), pág. 26 *et seq.*

¹⁴ Mosk, *op. cit.*, caps. 4-5.

cial a su programa. A la vez que declaraba bienvenidos a los inversionistas y hombres de negocios extranjeros, les advertía que no esperaran obtener ganancias exorbitantes o privilegios especiales.¹⁵

Aunque se concentró en la industria, la administración de Alemán continuó un substancial programa para desarrollar la irrigación, la electrificación y la construcción de carreteras.

Prevalecía en México la opinión de que el fomento de la industrialización había avanzado demasiado rápido, que se necesitaba un período de consolidación; que la agricultura y los demás aspectos de la economía debieran ponerse a la par con la industria. Los peritos en economía habían hecho tales sugerencias y Ruiz Cortines parecía estar de acuerdo. Al asumir el mando en diciembre de 1952, el nuevo Presidente dio su palabra de que el gobierno habría de consolidar los logros de su predecesor, y que no escatimaría esfuerzo alguno para aumentar la producción agrícola, fomentar una industrialización equilibrada y obtener una baja en el precio de los comestibles básicos.¹⁶ Los presupuestos de 1954, 1955 y 1956 acentuaron el fomento de la agricultura y de los proyectos rurales —carreteras vecinales, irrigación, electricidad, etc. Se respaldó el proyecto para el Valle de Papaloapan (al estilo de la Administración del Valle de Tennessee) como una forma de ayudar a la gente de esa región, y de proveer tierras para colonizar a los habitantes de las regiones superpobladas e improductivas.¹⁷

La industrialización continúa a ritmo vigoroso, pero el establecimiento de nuevas industrias de dudoso valor económico y la obtención de ganancias exorbitantes son cuestiones que se están examinando. Los contratos para obras públicas se investigan con miras a descubrir cualquier posible peculado o soborno, y se cubre el aumento de los gastos gubernamentales mejorando los métodos de recaudación de impuestos. En 1954, dificultades financieras llevaron a la desvalorización del peso, hecho que, según se esperaba, atraería inversiones adicionales, estimularía el turismo, etc. Al mismo tiempo hubo aumentos en las tarifas para los artículos suntuarios importados y reducciones en los derechos de aduana para exportación con el fin de estimularla. La economía recuperó en forma notable.¹⁸

La administración actual es menos espectacular que la anterior,

¹⁵ Universidad Nacional, Escuela Nacional de Economía, *La intervención del Estado en la Economía* (Ciudad de México, 1955), págs. 55-99; United States Bureau for Foreign Commerce, *Investment in Mexico, Conditions and Outlook for United States Investors* (Washington, D. C., 1956), cap. 3.

¹⁶ *Revista de Economía* (septiembre, 1953), págs. 261-62; *El Mercado de Valores* (septiembre, 1950), pág. 4.

¹⁷ *World* (junio, 1954), págs. 18-21; *Christian Science Monitor* (julio 27, 1953).

¹⁸ *El Mercado de Valores* (mayo 31, 1954); *Revista de Economía* (septiembre, 1953), págs. 264 *et seq.*

pero parece ser más realista en cuanto concierne a las necesidades del país.

El programa agrario. Al discutirse la modernización de México, a menudo se olvida que todavía es un país agrícola donde a pesar del gran progreso urbano, la mayoría de la gente depende de la tierra.

La base de la Revolución de 1910 fue, en gran parte, la demanda del campesino por tierras, demanda que no había sido satisfecha por los progresistas acontecimientos del siglo diecinueve. En 1915, para fortalecer su régimen, Carranza promulgó una ley que proveía el comienzo de la restitución de tierras en las aldeas a aquellas personas a quienes se había despojado ilegalmente de ellas durante gobiernos anteriores. Se intentó continuar y ampliar este programa por medio de la Constitución de 1917, y se lo convirtió en el más fundamental de los proyectos del gobierno. Durante muchos años su aplicación fue lenta e intermitente; el programa cobró nueva vida recién durante el régimen de Cárdenas, época en la cual se le distribuyeron más tierras a los campesinos que en todo el resto de la historia de México.¹⁹

Por razones varias el problema agrario continúa siendo uno de los más urgentes en México. La Secretaría de Agricultura, el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y varias agencias descentralizadas, han jugado un papel prominente. Pero resta establecer una base agrícola, tarea aún no cumplida en México.

*Las normas aduaneras.*²⁰ Las facilidades de crédito, las exenciones de impuestos, y las tarifas aduaneras, cuentan entre las más importantes ayudas gubernamentales para el programa de industrialización. Entre todos los países latinoamericanos que desean industrializarse, México cuenta con el historial más largo y consistente en cuanto a tarifas proteccionistas se refiere. Hubo un tiempo cuando el interés en deventar rentas constituía el propósito principal, pero el factor proteccionista ha estado presente durante muchas décadas, y ha crecido constantemente. Desde 1940 se ha hecho cada vez mayor uso de la tarifa como una protección para el desarrollo industrial; y en general, se ha utilizado la tarifa para fortalecer la mayoría de las industrias interesadas en producir artículos que anteriormente se importaban.

Por lo general, los derechos de aduana más elevados son los que

¹⁹ Nathan L. Whetten, *Rural Mexico* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), *passim*, particularmente los últimos capítulos sobre la agricultura.

²⁰ Mosk, *op. cit.*, pág. 67 *et seq.*; Banco Internacional, *op. cit.*, págs. 79-80; Frank Tannenbaum, *México, the Struggle for Peace and Bread* (Nueva York: Knopf, 1950), pág. 197 *et seq.*; Franka De Luna, "The Reciprocal Trade Agreement Act of the United States and the Trade Agreement with Mexico" (tesis de maestro, Mexico City College, 1951), págs. 59-77.

se aplican a los productos comestibles y agrícolas que compiten con la producción doméstica; les siguen los derechos sobre artículos fabricados en México y objetos de lujo. Encontramos que los derechos de aduana son moderados para las materias primas y los equipos que necesitan las fábricas manufactureras; mientras que frecuentemente se autoriza la entrada a los artículos de primera necesidad y, en parte, a las maquinarias.

A pesar de que el comercio tiene importancia para México, se le ha dado clara prioridad a la industrialización con respecto a los esfuerzos para fomentar mayor libertad en el comercio internacional. Esto ocurre porque la industria local se basa en el consumo interior más que en la exportación. El fin de la reciente guerra dejó a México en una mala posición para el comercio; motivo por el cual en 1947 modificó el acuerdo comercial que había hecho con los EE. UU., añadiéndole mayores restricciones, y al final de 1950 lo dejó caducar. Con todo, las relaciones mercantiles entre las dos naciones han sido relativamente satisfactorias a partir de entonces.

Es difícil determinar la función de la tarifa en el fomento del desarrollo industrial, pues ha afectado a las distintas industrias considerablemente pero de diverso modo, ya que no se ha planificado su uso como instrumento de la industrialización. Tanto los industriales como la clase obrera han respaldado el proteccionismo, pero se ha aplicado e intensificado sin haberse hecho un estudio concienzudo de las industrias afectadas. Una comisión asesora de tarifas, en la que están representadas varias industrias, funciona desde 1927. Tanto los investigadores mexicanos como los extranjeros han destacado los peligros del uso indebido de las tarifas; por ejemplo, con las exigencias de grupos de presión más bien que con las necesidades de una economía equilibrada u obligando al consumidor a sobrellevar el mantenimiento de industrias no económicas que venderían sus productos a precios excesivos.

*Las concesiones contributivas.*²¹ Ya dijimos que México tiene impuestos muy moderados, aun cuando se le compara con otros países latinoamericanos. El sistema de exenciones contributivas parciales y totales, sumado a las diversas concesiones aduaneras para importaciones y exportaciones, proporcionó aliciente y clima propicio para la industria.

El primer programa limitado de exención de impuestos se convirtió en ley en 1926. Por legislación de 1932 y 1939 se amplió y se

²¹ Mosk, *op. cit.*, pág. 67 et seq., 190 et seq.; Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas* (Ciudad de México: Editorial Stylo, 1951), págs. 67-68; Banco Internacional, *op. cit.*, págs. 80-81; Gustavo Romero Kolbeck y Víctor Urquido, *La Exención Fiscal en el Distrito Federal como Instrumento de Atracción de Industrias* (Ciudad de México, 1952), págs. 23-24.

destacó su importancia. Las primeras dos leyes se limitaron a las empresas pequeñas y no se usaban extensamente. La Ley de Industrias de Transformación de 1941, bajo la administración más favorecedora de la industria, otorgaba concesiones contributivas por cinco años a las industrias nuevas y a aquéllas que se considerasen necesarias para el desarrollo fabril. El Secretario de Economía aprobaba las solicitudes y determinaba el grado de exención para cada caso. Esta ley se revisó en 1946; se clasificaron las empresas en tres grupos y se otorgaron exenciones por cinco, siete y diez años. Después de 1941 el programa de exención de impuestos llegó a constituir una parte importante del programa industrial del gobierno. Las industrias del metal, de los productos químicos, de los aparatos eléctricos y de la maquinaria fueron las cuatro que más se beneficiaron. Naturalmente, todas las empresas del gobierno federal al igual que las empresas municipales y estatales verdaderamente públicas también están exentas de impuestos.

Es dudoso que estas concesiones hayan tenido el efecto deseado, puesto que los beneficiarios han expandido las industrias que existían anteriormente más bien que establecido otras nuevas. Las exenciones han continuado aumentando durante los últimos años.

Cierto número de estados han seguido la norma establecida por el gobierno federal. Desde 1940 se han establecido exenciones similares en el nivel estatal. El Estado de México, que colinda con el Distrito Federal, ha sido generoso en esto. Nuevo León, cuyo centro industrial es Monterrey, concede una reducción del 75 por ciento a las industrias nuevas durante cinco a veinte años. En este caso los resultados también son dudosos.

*Crédito.*²² El problema del crédito para la industrialización ha sido aún más importante que la mayor parte de las tarifas y las reducciones de impuestos. Nos referimos al capital y préstamos extranjeros, así como a los créditos internos. El gobierno ha colaborado en ambos aspectos, particularmente desde 1940. Hoy día juega el principal papel financiero; en años recientes proporcionó hasta el 45 por ciento de la inversión bruta.

Por más de un siglo las inversiones directas hechas por los extranjeros han jugado un importante papel en la economía. Antes de 1870 los inversionistas eran en su mayoría individuos arriesgados, pero

²² ONU, Comisión Económica para la América Latina, *Legal and Economic Status of Foreign Investments in Selected Countries of Latin America: Foreign Investments in Mexico* (Montevideo, 1950), págs. 4-5 y 11-15; Banco Internacional, *op. cit.*, págs. 11, 15, 81-82; George S. Wise, *El México de Alemán* (Ciudad de México: Editorial Atlante, 1952), págs. 217-21; Secretaría de Gobernación, *Seis Años de Gobierno al Servicio de México, 1940-46* (Ciudad de México, 1946), cap. 11; Antonio Carrillo Flores, "Financiamiento del Desarrollo Económico de México", *Problemas Agrícolas Industriales* (enero-marzo, 1950), págs. 9-47.

durante el régimen de Díaz las inversiones corporativas llegaron a ser importantes. En la época de la Revolución las empresas extranjeras probablemente ya controlaban la mayor parte de las inversiones de capital. El período revolucionario desalentaba las inversiones, pero la afluencia de éstas en años recientes ha sido grande. La importancia relativa de los fondos extranjeros, sin embargo, había decaído después de 1939 con el rápido crecimiento de las inversiones de origen local, tanto privadas como públicas, a tal punto que para el período 1946-49 aquéllos constituían el siete por ciento de la inversión industrial total. Los Estados Unidos lleva la delantera entre los inversionistas; Inglaterra aún mantiene un lugar importante.

Para la inversión de capital extranjero se requiere la autorización del gobierno y que el 51 por ciento del capital pertenezca a mexicanos, aunque la discreción legal y administrativa previene que la ley se aplique con severidad. Los gobiernos recientes han simpatizado cada vez más con la inversión extranjera; el peligro de expropiación es pequeño; y existe casi completa libertad para transferir las ganancias fuera del país.

El gobierno comenzó a tomar prestado del extranjero en 1824, y antes del régimen de Porfirio Díaz en 1880, se caracterizaba por numerosos incumplimientos de pagos. El buen crédito del régimen de Díaz posibilitó que se obtuvieran grandes préstamos de fuentes privadas en el exterior. Hubo incumplimiento de pagos durante la mayor parte del período comprendido entre 1914 y 1940. El servicio de la deuda continuó desde esa época, ayudado en parte por el Banco Internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Exportación e Importación. Ya para 1950, este último tenía en México un total de préstamos pendientes de pago de más de \$36 millones para carreteras, \$40 millones para ferrocarriles y \$20 millones para energía eléctrica. El primero de enero de 1955 los préstamos pendientes de pagos del Banco de Exportación e Importación sumaban \$120 millones. El gobierno también invertía parte de esos préstamos en las industrias del acero, del petróleo, del azúcar y de conservas de carne. Se admite que se necesitaría menos ayuda extranjera y crédito del gobierno si se dedicara menos capital del país a empresas especulativas.

Si consideramos los ingresos por persona, el nivel de inversiones y de ahorros se ha mantenido relativamente alto durante la posguerra. Las inversiones alcanzaron un total de 14 por ciento del producto nacional bruto durante el período 1947-50. Los transportes y las comunicaciones ocuparon las mayores inversiones, siguiéndoles la industria y la construcción, en el orden mencionado. Durante el período 1939-45 un 84 por ciento de las inversiones procedió de ahorros propios; en 1946-50 la cifra por igual concepto fue 91 por ciento.

En México la banca privada es un desarrollo reciente. Durante el siglo XIX los bancos pertenecían en su mayor parte a instituciones extranjeras. Las primeras leyes bancarias no se promulgaron hasta 1897. Durante la Revolución hubo un alto en casi toda la actividad bancaria, y su desarrollo posterior fue lento. En 1921 ocurrieron algunos cambios, pero el sistema actual en realidad se remonta al establecimiento en 1925 del Banco de México como banco central, aunque no recibió sus plenos poderes hasta 1931.

*El sistema bancario.*²³ Por encima de todo el sistema bancario, público o privado, está la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Le siguen la Comisión Nacional Bancaria, el Banco de México, el sistema de instituciones de crédito especializadas, y los bancos privados. La Comisión Nacional Bancaria (un cuerpo de seis miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres que representan las instituciones de crédito) provee servicios de inspección y asesoramiento. Las funciones de la Comisión incluyen inspeccionar las instituciones de crédito; participar con el Banco Central en la emisión de papel moneda, bonos, etc.; informar sobre las operaciones de crédito; decidir sobre la solvencia de los bancos; y asesorar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Banco de México. Es el banco central del país, y constituye la base del sistema bancario. Durante varios años, después de su fundación en 1925, condujo algunas actividades comerciales además de emitir dinero, regular el tipo de interés, y estabilizar la bolsa de cambios. Con las reformas de 1931 y 1932 se retiró del campo comercial. Quedó autorizado para hacer redescuentos de valores de los otros bancos; exigió a los bancos privados que mantuvieran reservas en el banco central; y reguló la circulación de dinero.

Actualmente el Banco de México tiene las siguientes características importantes: es el único banco que emite valores; acuña moneda; cuida las reservas del país para el comercio exterior; regula el crédito y la circulación de dinero en todo el país; hace redescuentos de valores comerciales; actúa como cámara de compensación para los demás bancos; actúa de tesorero, asesor financiero y representante del gobierno; custodia las reservas de efectivo de otros bancos y regula las tasas máximas de interés y descuento.²⁴

En su calidad de principal institución financiera gubernamental,

²³ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Directorio del Gobierno Federal: Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal* (Ciudad de México, 1951), *passim*.

²⁴ Banco de México, *Informe de la Asamblea General Ordinaria de Accionistas* (Ciudad de México, 1954), varios años; Raymond S. Mora, "The Capital Market in Mexico and its Future" (tesis de maestro, Mexico City College, 1952), págs. 43-45 y 92-93.

el Banco de México puede jugar un papel importante en la vida económica del país. Durante períodos de inflación ha resultado bastante efectivo para controlar el aumento en precios. Utiliza su autoridad para expandir o limitar la circulación del dinero por medio de descuentos y préstamos a instituciones privadas y gubernamentales, y controlando el crédito mediante el uso de su poder para determinar las reservas bancarias requeridas.

El Banco ha colaborado extensamente con el gobierno financiando obras públicas y otros desarrollos industriales; pero se opina que las normas han sido inadecuadas en su concepción o en su aplicación, dada la existente falta de uniformidad en el desarrollo industrial. Tampoco ha fomentado los hábitos de ahorro e inversión del público en la medida que algunos hubieran deseado. A veces el Banco ha financiado los déficit gubernamentales y en otras formas ha contribuido a la inflación, aunque la mayor parte de las veces la ha combatido.

*Otros bancos gubernamentales.*²⁵ El sistema bancario del gobierno ha adoptado el principio de las instituciones de crédito especializadas. El principal de estos bancos financieros es Nacional Financiera, que se especializa en el desarrollo industrial y frecuentemente se le llama RFC Mexicana. Lo discutiremos más adelante.

Se han establecido dos bancos para el crédito agrícola. El Banco Nacional de Crédito Agrícola se estableció en 1926 para ayudar a los pequeños agricultores, inclusive los de los ejidos. El gobierno de Cárdenas se preocupó por ayudar al pequeño agricultor y al proletariado rural, y como consecuencia cobró importancia la labor del Departamento Agrario, y se estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Estos bancos no fueron muy efectivos debido, entre otras cosas, a que funcionaban con fondos inadecuados.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas, fundado en 1933, fomenta y dirige las inversiones para obras públicas, servicios públicos y ciertos caseríos de bajo precio. Tres cuartas partes de las acciones pertenecen al gobierno, y casi todo el resto al Banco de México, a la Nacional Financiera y a otras agencias descentralizadas.

El Banco Nacional de Comercio Exterior es el más importante de los dos bancos que sirven al campo comercial. Se estableció en 1937 para financiar la exportación de productos mexicanos, y lo ha hecho con el henequén, café, los guineos, el algodón, el chicle y el arroz, entre otros productos. Más de 80 por ciento de su capital provino del gobierno, y un 10 por ciento del Banco de México. El Banco del Pequeño Comercio comenzó a funcionar en 1943 para proveerles préstamos

²⁵ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *loc. cit.*; Gonzalo Mora Ortiz, *El Banco Nacional del Comercio Exterior* (Ciudad de México: Editorial Ruta, 1950).

con un interés bajo a las pequeñas empresas comerciales del Distrito Federal. La mayoría de su capital lo proporciona el gobierno, aunque las asociaciones de negociantes a quienes sirve el banco proveen una quinta parte.

En el campo de la industria funcionan tres bancos. El Banco Nacional Cinematográfico se estableció en 1941 y sirve a esa industria. La mayor parte de su capital proviene de Nacional Financiera; el gobierno y el Banco de México también proporcionan cantidades considerables. El Banco Nacional de Fomento Cooperativo ayuda a las cooperativas por medio de préstamos. También funciona como agencia para la compra y venta de sus productos. La organización actual se remonta a 1941, su predecesora a 1937. El gobierno provee casi todo su capital. La Nacional Financiera, a la que se hará referencia más adelante, es el tercero de dichos bancos.

El Banco Nacional del Ejército y de la Armada comenzó en 1947; atiende las necesidades del Ejército y de la Armada, inclusive ciertas actividades agrícolas y otras más que han emprendido esas organizaciones. Casi todo su capital proviene del gobierno.

Algunas organizaciones descentralizadas costean importantes proyectos de desarrollo con sus propios fondos. Estas incluyen Petróleos Mexicanos (Pemex), la Dirección de Pensiones, y el Instituto Mexicano de Seguro Social. Las dos últimas han financiado numerosas viviendas para personas de ingresos bajos.

Nacional Financiera es la institución pública de más alcance entre las que proveen fondos para el desarrollo industrial.²⁶ Últimamente ha crecido en importancia como consecuencia del impulso que el gobierno le ha dado al desarrollo industrial. Sus múltiples y complejas operaciones utilizan vastas sumas del dinero público y crecientes cantidades de fondos privados, con las cuales asume una posición dominante en la conducción del desarrollo industrial del país. Sus funciones podrían compararse en Estados Unidos con las del R. F. C., las del Securities and Exchange Commission, y las de un trust de inversiones auspiciado por el gobierno. Además, los bonos del gobierno se ponen en circulación por medio de esta agencia, la que también interviene en el mercado de valores para garantizar las acciones y los bonos.

El gobierno es dueño de la mayoría de las acciones. Dada su relación financiera con el Banco de México, la Nacional Financiera actúa como departamento para las inversiones bancarias de dicho banco.

La Financiera se estableció en 1933 para supervisar y regular el mercado de valores; fomentar inversiones en la industria; supervisar la

²⁶ Véase la nota 23; Nacional Financiera, *Informe Anual* (Ciudad de México); *Quince Años de Vida* (Ciudad de México, 1949); Mosk, *op. cit.*, págs. 236-49; Banco Internacional, *op. cit.*, pág. 62 et seq.

bolsa de cambios; actuar como banco de ahorros y compañía de inversiones; y asesorar al gobierno en sus transacciones financieras. El desarrollo fue lento durante los primeros años. En 1937 se interesó en el mercado de valores y emitió sus primeros bonos.

La segunda etapa en el desarrollo de la Financiera comenzó alrededor de 1941, después que el gobierno de Avila Camacho desviara la preocupación oficial hacia la industrialización. El fomento industrial recibió gran ímpetu durante la guerra con préstamos del Export Import Bank y otras fuentes, préstamos que se invirtieron en la industria del acero y otras igualmente básicas. Terminada la guerra, se hicieron inversiones en la industria ferroviaria, la petrolífera y las centrales azucareras.

La situación actual se remonta a 1947, cuando se aumentó considerablemente la capitalización de la Financiera y se la convirtió en el medio para negociar y administrar los préstamos del extranjero. El programa ha continuado expandiéndose constantemente y en años recientes sus funciones llegaron a incluir: regular el mercado de valores y las operaciones de crédito a largo plazo; asesorar al gobierno sobre la venta de bonos y ser su agente; actuar de intermediario para préstamos oficiales del extranjero; fomentar las inversiones industriales y otras que encajasen dentro del programa gubernamental de desarrollo industrial; servir al gobierno como agente fiduciario; y actuar como sociedad inversionista y financiera.

Generalmente las funciones directas de Financiera, en lo que respecta a las inversiones, se han limitado a ayudar en su formación o expansión a aquellas empresas importantes que no presentan atractivos para el capital privado debido a la gran inversión original que requieren, o porque se prevén utilidades sólo a largo plazo. El objetivo principal ha sido crear un ambiente favorable para el capital privado, usando el capital del gobierno solamente en los campos de importancia vital. Junto a los fondos que el gobierno ha invertido en unas 24 industrias básicas podemos encontrar capital privado y dinero proveniente del Export-Import Bank. Se trata de transferir los fondos del gobierno de las compañías que ya están en marcha a nuevas empresas. Un grupo de peritos aconseja qué proyectos se han de seleccionar, inclusive los de Estados Unidos y de otras agencias relacionadas con los préstamos.

Como indicamos anteriormente, los fondos de la Financiera provienen de distintas fuentes, entre las cuales se cuentan el gobierno, el Banco de México, el Export-Import Bank, el Banco Internacional, y las emisiones de sus propios bonos. Sus certificados de participación son una de las principales fuentes de ingreso, y cada emisión de certificados está respaldada por determinados valores comerciales de su

cartera de inversiones. Este tipo de inversión resulta muy atractivo y produce un elevado tipo de interés fijo.

Los préstamos garantizados a "financieras" privadas son otra forma de estimular la industria. Éstas son instituciones financieras que organizan y fomentan empresas de negocios; poseen acciones de tales firmas; hacen circular valores de las empresas, y hacen préstamos a plazos intermedios y largos. Desde 1940 estas firmas se han desarrollado rápidamente. En esta forma la Nacional Financiera funciona como banco central en el campo de las inversiones bancarias.

Un funcionario de Financiera resumió su papel en la industria del siguiente modo: Primero, dirige sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de la economía mediante la mejor utilización de recursos naturales que no han sido plenamente aprovechados, el desarrollo de las ramas más importantes de la industria, y el mejoramiento de la balanza de pago posibilitando la reducción de ciertas importaciones o desarrollando aquellas industrias que traen divisas extranjeras al país. Segundo, trata de desarrollar su acción dentro de los límites de una política antiinflacionista. Tercero, trata de que las empresas privadas a las cuales ayuda participen al máximo. Cuarto, adquiere acciones privadas en ciertas ocasiones. Quinto, se encarga de la negociación y administración de los créditos provenientes del exterior.

Entre 1942 y 1952 las industrias más importantes tenían crédito con Financiera en el orden siguiente: transportes y comunicaciones, electrificación, irrigación, acero y refinera de petróleo. Las dos primeras encabezaban la lista por amplio margen. La participación de Financiera en el total del capital invertido ha sido módica, pero sus logros han sido considerables debido a que distribuyó su capital en los puntos estratégicos.

Se le ha criticado a Financiera que no haya ayudado mucho al pequeño industrial, a pesar de que el ambiente mexicano de hoy día se presta más para esta clase de industria.

La Comisión Nacional de Valores. Ésta es una agencia independiente, que desempeña funciones de tipo cuasijudicial, de gran importancia en el campo de las inversiones. Fue fundada en 1946 y su propósito principal es similar al de la United States Securities and Exchange Commission, puesto que se dedica al desarrollo de un mercado de valores fuerte y libre de procedimientos indeseables. Sus directores proceden de instituciones financieras gubernamentales y privadas.²⁷

La Planificación. En México ha habido mucha "planificación", pero no en el verdadero sentido de coordinar la formulación de pro-

²⁷ Véase la nota 23.

pósitos de largo alcance, elaborar programas detallados y disponer su ejecución y supervisión concertadamente (lo que a su vez sentaría las bases para programas y acciones posteriores).

En una forma u otra la planificación se remonta a la época de la conquista, cuando el Consejo de Indias fue el germen de una agencia planificadora. El régimen de Díaz, con la preocupación que demostró por la construcción ferroviaria y la inversión extranjera, fue una forma de planificación. También lo fueron, en mucho mayor escala, los más importantes programas gubernamentales desde 1934.

Aún así el verdadero concepto de la planificación no es debidamente apreciado en México. Comunmente se le considera no como un amplio proceso administrativo, sino político u operativo. Ante las imperativas necesidades de la producción, la formulación de planes tiende a ser *ad hoc*, sin una continuidad adecuada, sin un estudio sistemático de los resultados, ni revisiones en vista de necesidades y condiciones cambiantes. El concepto inadecuado de la planificación es a la vez causa y efecto de la falta de un organismo central adecuado para la planificación. Numerosas oficinas en las distintas agencias hacen contribuciones de mucho valor (estudios económicos, fiscales, de ingeniería, etc.), pero faltan la integración y la dirección central. De la realidad política mexicana resulta que la oficina del Presidente es el único centro que se presta para tal tarea, y dicha oficina no está debidamente equipada para la misma.²⁸

La gran crisis económica trajo nuevos problemas y una ampliación de las funciones del gobierno. El primer Plan de Seis Años fue una de las soluciones. Lo redactó en 1933-34 el partido político oficial, mayormente en términos muy generales —era algo más que un programa político corriente pero mucho menos que un plan completo en todo el sentido de la palabra. Fue el comienzo de un programa de creciente participación gubernamental en la economía, particularmente en la agricultura y las obras públicas, aunque también se incluyó a la industria. Una temprana organización institucional para la planificación fue creada por Cárdenas en 1935, cuando constituyó a los jefes y directores de los bancos gubernamentales en comité de asesoramiento a tal efecto. Éste no resultó satisfactorio y en 1938 el Presidente lo reemplazó con una división especial del Ministerio de Gobierno, la cual colaboró con el partido oficial en la preparación del Segundo Plan de Seis Años. La Administración de Cárdenas encaró la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, las relaciones exteriores y muchos

²⁸ Holm, "Planning in, . . .", *pasim*; William Ebenstein, "Public Administration in Mexico", *Public Administration Review* (primavera, 1945), págs. 106-7.

otros problemas graves, pero la planificación no se había desarrollado lo suficiente como para contribuir gran cosa a su solución.²⁹

La administración de Ávila Camacho estaba decididamente orientada a favor de la industrialización; pero en realidad, las frecuentes referencias a un plan de industrialización sólo significaban un mayor estímulo de parte del gobierno para el establecimiento de nuevas fábricas, mediante el aliciente de exenciones de impuestos y créditos oficiales. Lo cual equivalía, por lo general, a que el gobierno ayudara a los industriales a ejecutar las decisiones que ya éstos habían hecho enteramente por su cuenta. No se hizo gran esfuerzo por planificar en términos más amplios. Con todo, se llevaron a cabo planes de largo alcance en aspectos importantes de la economía, tales como los programas de la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional de Irrigación.³⁰

La Ley de Industrias de Transformación de 1941 aceleró el desarrollo industrial eximiendo de impuestos a aquellas industrias que iban a inaugurarse o expandirse. Ese mismo año se estableció el primero de una serie de comités y comisiones para fomentar y coordinar el desarrollo económico. El Consejo Nacional de Economía se estableció en 1941; sus miembros procedían de varias agencias y de ciertas organizaciones privadas y semipúblicas relacionadas con la economía. En 1942 lo reemplazó la Comisión Federal para la Planificación Económica, la cual a su vez fue desplazada por la Comisión Industrial de Fomento Económico. Se le encomendó a esta última que planeara, organizara y financiara las empresas que fuesen necesarias para el desarrollo equilibrado de la economía mexicana, pero que carecían de interés para el capital privado. Hubo indicios de que prometía conducir adecuadamente el desarrollo económico, puesto que evitaba duplicaciones innecesarias, proveía el capital requerido, llevaba a cabo los estudios necesarios y llenaba vacíos en la estructura industrial. Aunque su papel de propietaria era provisional, en los círculos de negocios se temía que se generalizara el control gubernamental de la propiedad, y la labor de la Comisión llegó a su fin sin realizar grandes logros.³¹

Para encarar los problemas que originó la guerra, se establecieron varias agencias de emergencia, que no carecieron de importancia para la planificación. La principal de ellas fue la Comisión Norteamericana-Mexicana para la Cooperación Económica, establecida por ambos gobiernos en 1943. Por su intermedio los Estados Unidos le dieron considerable ayuda a México para desarrollar casi dos docenas de pro-

²⁹ Gilberto Bosques, *The National Revolutionary Party of Mexico and the Six Year Plan* (Ciudad de México: The Party, 1937), *passim*.

³⁰ Mosk, *op. cit.*, págs. 307-8.

³¹ Patch, "International Bank...", págs. 26-27; Mosk, *op. cit.*, pág. 94 *et. seq.*

yectos de las industrias más importantes. Otras agencias de emergencia regulaban los precios y los productos del mercado, y efectuaban otras clases de intervención gubernamental. Una de las pocas que tuvo éxito en sus gestiones fue la Agencia Reguladora de Distribución Nacional, la que pudo impedir en alguna medida alzas excesivas en el precio de ciertos comestibles básicos. Desde 1949 la CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.) continúa esta función; bajo Ruiz Cortines ha estado muy activa.³²

En los últimos años se han establecido varios comités para planear y coordinar ciertos aspectos del programa gubernamental. En 1950 se estableció un Comité de Importación y Exportación. En 1953 se creó un Comité de Inversiones para planear y coordinar el programa oficial de inversiones de largo plazo. En él estaban representadas las principales agencias económicas y financieras—reemplazando una agencia similar que fracasó durante la administración anterior.³³

Recientemente grupos mexicanos y estadounidenses como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional de México, la Armour Research Foundation, Higgins Industries y Bacon and Davis, han hecho estudios individuales de importancia para la planificación.

Según se desprende de lo dicho, el gobierno mexicano desempeña un papel importante y positivo en la economía, pero no tiene un plan maestro o una agencia planificadora que guíe el programa total. La meta es la industrialización, en términos generales, pero a menudo problemas urgentes parecen reclamar una solución inmediata y luego aparecen resultados imprevistos en los sectores relacionados con ellos.

La responsabilidad de la planificación está distribuida entre cierto número de agencias dispersas que se ocupaban de aspectos específicos del desarrollo económico. Éstas tienen lazos muy leves entre sí. Las Secretarías de Hacienda, Economía, Bienes Nacionales, Comunicaciones y Recursos Hidráulicos; el Banco de México y la Nacional Financiera, se cuentan entre las más destacadas. Hay quienes han considerado el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México como una de las más importantes de ellas.

Se le ha dedicado escasa atención a la planificación en el nivel local, excepto en la vecindad del Distrito Federal, donde hasta hace poco no se hizo gran esfuerzo por coordinar la labor de ese sector. La Comisión Regional de Planificación del Valle de México fue estable-

³² Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, caps. 4-5; Mosk, *op. cit.*, pág. 91 *et seq.*; véase la nota 22.

³³ Rafael Mancera Ortiz, *Mexico's Attitude Towards Development Programs* (ponencia leída en el IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Ciudad de México, 1953), *passim*.

cida para coordinar los esfuerzos de las comisiones locales de la ciudad de México, el Distrito Federal y las partes de los estados adyacentes dentro del Valle.³⁴ La planificación en el Distrito Federal data de 1930.

Los peritos están de acuerdo en que se necesita un mecanismo adecuado para la planificación sistemática. La hora ha llegado, opinan ellos, de descartar el enfoque parcial, de proyecto a proyecto, y substituirlo por un estudio comprensivo a cargo de una agencia central. El plan que se adopte debiera ser lo suficientemente flexible como para satisfacer las necesidades cambiantes, con el fin de crear, no una economía rigurosamente controlada, sino una economía dirigida con moderación que establezca las prioridades de los propósitos tanto en el sector privado como en el público por medio de los instrumentos del estímulo y el desaliento, de los cuales el gobierno tiene tantos a su alcance.³⁵

La importancia de ciertos fines es reconocida, pero quedan muchos interrogantes. ¿Acaso la capacidad productora ha sobrepasado ya la capacidad consumidora? ¿Debiera reducirse el desarrollo industrial hasta tanto la agricultura y otros aspectos de la economía le dan alcance? Y en la agricultura, ¿debiera reducirse la importación de comestibles en vez de fomentar la producción exportable? Existe considerable acuerdo en que se debe acelerar la producción de electricidad, de gas natural, de petróleo y la construcción de carreteras. De todos modos, México necesita hacer buen uso de los módicos recursos naturales que tiene a su alcance.³⁶

Los recursos que existen actualmente podrían aumentarse por medio de la energía atómica. Parece que hay abundantes fuentes de materia prima para ello, sobre las cuales el gobierno ha establecido un monopolio y ha creado una comisión de energía atómica para su explotación.³⁷ Cualesquiera que fuese su evolución en términos concretos, parece que el gobierno está destinado a jugar un papel muy activo. Debiera considerarse un aumento en los impuestos para los contribuyentes de ingresos más elevados como ayuda para financiar el programa económico del gobierno, puesto que hasta ahora las contribuciones sobre ingresos han sido muy "favorables" a dicho grupo.

³⁴ Holman, *op. cit.*, pág. 25 *et seq.*

³⁵ Banco Internacional, *op. cit.*, págs. VII y 151-52; Mosk, *op. cit.*, págs. 44 y 307.

³⁶ Mosk, *op. cit.*, págs. 222 y 309 *et seq.*

³⁷ *Hispanoamericano* (agosto 15, 1955), págs. 40-44; *ibid.* (octubre 31, 1955), págs. 3-4; *ibid.* (diciembre 12, 1955), págs. 6-7.

La Función Reguladora del Gobierno en la Economía

En la sección anterior se ha tratado el papel principal que el gobierno desempeña en la economía —iniciar y estimular el desarrollo económico. Tarifas, concesiones de impuestos, amplio crédito y otros medios fueron usados para estimular la industria, cuyo desarrollo era de interés primordial para el gobierno. El papel que el gobierno ha estado desempeñando en la economía consistió principalmente en estimular y ayudar a la empresa privada (aparte de la del petróleo y la ferroviaria, las cuales habían sido nacionalizadas), interviniendo sólo cuando así lo requería el bienestar general.

La ayuda que el gobierno le presta a la economía puede tener su aspecto negativo o de control al determinar el cuándo y el cuánto de la ayuda, a cuál región geográfica se le va a dar y a qué industria o cuáles firmas de la misma. Al invertir directamente, al otorgar créditos, en sus normas aduaneras, bancarias y monetarias, al declarar exenciones de contribuciones, el gobierno logra, en efecto, ejercer controles. La abstención, o la aplicación selectiva de tales formas de acción oficial pueden producir importantes efectos económicos. Con la devaluación del peso de 1954, por ejemplo, se trató de reducir las importaciones que no fuesen esenciales, estimular la exportación, fomentar la inversión de capitales nacionales y dar impulso al turismo. Los efectos fueron importantes en la economía, aunque distintos en los diversos sectores.

Además de esta ayuda directa que indirectamente ejerce un control, el gobierno ha tomado varias medidas propiamente reguladoras. La base constitucional del poder gubernamental en los asuntos económicos se encuentra en cuatro artículos de la Constitución —números 4, 27, 28 y 73.³⁸

Aparte de estos poderes del gobierno, las prerrogativas del Presidente para regular la economía también se han ampliado mucho. Ejerce su control sobre las industrias nacionalizadas por medio de los nombramientos que puede hacer y en otras formas. El poder presidencial para alentar o desalentar una empresa o industria es vasto. Se puede ejercer imponiendo controles sobre el equipo y otros artículos, o tarifas sobre importaciones o exportaciones; con el crédito bancario y las exenciones de impuestos; e impidiendo el ingreso de nuevas firmas a las industrias "saturadas".

Los controles financieros. Numerosas agencias, ya sean gubernamentales o no, que directa o indirectamente están bajo la influencia

³⁸ Gabino Fraga, *Decreto Administrativo* (6a. ed.; Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1952), págs. 513-31.

o el control de la Secretaría de Hacienda, están capacitadas para ejercer controles financieros de importancia sobre los negocios y la industria. Al comienzo de este artículo mencionamos algunas de ellas.

Por medio del Secretario de Hacienda el Banco de México es responsable en última instancia ante el Presidente. Dicho Banco puede regular el crédito y la circulación de dinero; fijar la tasa de redescuentos para valores comerciales, y fijar los tipos máximos de interés. Hace préstamos, asegura los de otras instituciones de crédito, y regula los requisitos de reservas de los bancos comerciales.

Otros bancos gubernamentales ejercen un control financiero por medio del otorgamiento o la restricción de créditos en sus respectivas esferas: el financiamiento industrial (Nacional Financiera, la agricultura, los "ejidos", las hipotecas urbanas, las obras públicas, el comercio exterior, las empresas pequeñas, y las cooperativas).

La Comisión Nacional Bancaria asesora e inspecciona el sistema general bancario del país. El Ministro de Hacienda, a quien ella asesora, nombra la mayoría de los miembros de esa junta. La Comisión juzga la solvencia de los bancos e inspecciona las instituciones de crédito.

La Comisión Nacional de Valores atiende a las necesidades del campo de las inversiones. Funciona en forma similar a la U. S. Securities and Exchange Commission y regula el mercado de valores.

El control de precios. Diversos antecedentes del control de precios nos llevan hasta antes de 1910. Pero los esfuerzos sistemáticos para controlar el precio de los comestibles básicos, con el fin de proteger a los consumidores de pocos recursos, recién comenzaron en 1931, cuando se limitó el precio del pan y las tortillas. La ley de 1934 permitía que se tomara dicha medida con cualquier industria culpable de querer monopolizar el mercado. Un decreto del 25 de junio de 1937 le dio al Secretario de Hacienda la facultad de controlar la producción, la distribución y los precios de ciertos productos industriales y agrícolas. Pero fue muy difícil poner en vigor esta ley. Durante la guerra distintas agencias trataron de hacerlo.³⁹

En 1951 se establecieron dos agencias para combatir la especulación en artículos de primera necesidad: la Dirección de Precios de la Secretaría de Economía y la Comisión Nacional de Precios, un cuerpo asesor nombrado por el Ministerio. La primera controla el precio de artículos de primera necesidad y tiene poderes para declarar prioridades en el consumo de artículos escasos. El Secretario de Economía en-

³⁹ *Ley de Monopolios Anotada*, Manuel Andrade, ed., pág. 187 et seq.; *Foreign Agriculture* (noviembre, 1947), págs. 164-65.

cabeza la Comisión, la cual incluye representantes de otras agencias y de organizaciones cívicas.⁴⁰

CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.) representa otra forma de controlar el precio de los productos esenciales. Esta compañía trata de mantener suficientes comestibles básicos a precios razonables por medio de la exportación, la importación y la venta directa de mercancías. Se ha mantenido muy activa durante la administración actual vendiendo directamente y a precios reducidos pan, panecillos, leche deshidratada, huevos, y harina de maíz para tortillas, a personas de escasos recursos económicos. Tuvo bastante éxito a pesar de la oposición de ciertos sectores comerciales. CEIMSA vino a reemplazar una agencia parecida (la Agencia Nacional Distribuidora y Reguladora) que funcionó de 1941 a 1949.⁴¹ El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, fundado en 1938, precedió a ambas.

Controles comerciales varios. La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (1950)⁴² provee, como se mencionó anteriormente, una de las bases más amplias para la regulación de la economía por parte del Ejecutivo. Le otorga al Presidente amplios poderes sobre la producción y el comercio de comestibles, ropas y materias primas. Entre los fundamentos de la ley, el Presidente Alemán incluyó los siguientes objetivos: impedir alzas de precio excesivas, evitar la escasez de materias primas que se usan en la industria y de artículos de consumo general, y prevenir sucesos que perjudiquen al pueblo en general o a importantes ramas de la economía.

En términos más específicos, la ley se aplica a aquellas firmas que producen y distribuyen artículos de vestir y comestibles básicos; a las materias primas esenciales para la industria; a los productos de las industrias básicas; y a los productos de las ramas importantes de la industria. El Presidente puede imponer precios máximos para las ventas al por mayor y al por menor, que se basen en ganancias razonables. Cuando las mercancías escasean puede establecer normas de distribución, racionamiento y prioridad. Puede determinar cuáles artículos se han de producir; restringir el intercambio; y exigir que se satisfaga la demanda local antes de que se pueda exportar. La Secretaría de Economía ejecuta la ley.⁴³

Al igual que los Estados Unidos, México ha tenido que enfrentarse

⁴⁰ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Directorio del Gobierno Federal: Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial* (Ciudad de México, 1951), pág. 280 et. seq.

⁴¹ *Ley de Monopolios*, op. cit.; *Christian Science Monitor* (agosto 17, 1953); *Hispanoamérica* (marzo 13), 1953, págs. 3-7; *Humanismo* (enero, 1954), págs. 91-92.

⁴² Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, cap. 14; *Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (Diario Oficial)* (30 de diciembre, 1950).

⁴³ *El Mercado de Valores* (25 de diciembre, 1950).

con el problema de los monopolios desde la época colonial. La Constitución del 1857 (art. 28) prohibió los monopolios excepto para el servicio postal, la acuñación de la moneda, y los derechos de invención. La Constitución de 1917 exceptuó a otros servicios gubernamentales, y prescribió sanciones aplicables por el acaparamiento de la demanda, la supresión de la competencia libre u otras formas de provocar indebidamente una alza de precios (art. 28). Las distintas leyes reguladoras promulgadas desde 1931 ya han sido mencionadas. Sin embargo, al igual que en Estados Unidos, es muy difícil ponerlas en vigor en una sociedad que está industrializándose rápidamente. Los mayores esfuerzos han sido hechos para contrarrestar alzas indebidas. Un estudio hecho en 1949 trata los siguientes casos como ejemplos recientes de monopolios; el azúcar, la sal, la masa de maíz, la carne y el pescado en el Distrito Federal, y el transporte en el Distrito.⁴⁴

El sistema de cámaras de comercio y de industria proporciona medios importantes para coordinar, ayudar y, posiblemente, controlar el sector privado de la economía. Todas las firmas tienen que pertenecer a la cámara que corresponda a su campo de actividades. La Secretaría de Economía aprueba cada cámara como agencia de consulta para el gobierno en su respectivo campo. El Secretario puede hasta nombrar un delegado que asista, sin derecho al voto, a las reuniones del consejo directivo de esa cámara. La Dirección de Industrias de Transformación ejecuta la ley en este aspecto, y hasta ahora no ha resultado muy onerosa. Las leyes de 1908, 1936 y 1941 regulaban tales cámaras de industria y comercio, pero solamente la actual específicamente las constituye como organismos semipúblicos sobre los cuales el gobierno ejerce considerable influencia real o potencial. En ella se presentan los criterios que utiliza la Secretaría para permitirle a una cámara que se registre en la misma; se provee cómo se reconocerán las confederaciones de las distintas cámaras; y concede a la Secretaría ciertos poderes para disolverlas.⁴⁵

El cabildeo, según se conoce en Estados Unidos, casi no existe. Los intereses comerciales, organizados según se ha descrito, consultan a las secretarías pertinentes y al Presidente. Normalmente no extienden sus esfuerzos hasta el Congreso. Un boletín comercial estadounidense describe un caso en el que participan la asociación de los fabricantes de automóviles y la de los distribuidores. Puesto que el gobierno fija cuotas anuales de producción automovilística, ambas asociaciones se reúnen para acordar un total que recomiendan a la Se-

⁴⁴ Filiberto Ney Morales, "Los Monopolios en México" (tesis de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1949; Rodrigo García Treviño, *Precios, Salarios y Monedas* (Ciudad de México: Editorial América), 1953, cap. 1.

⁴⁵ Fraga, *op. cit.*, págs. 387-91.

cretaría de Economía, y el cual representa un arreglo entre el deseo de los fabricantes de un mercado libre y el deseo de los distribuidores de que se establezca una cuota. Esta cifra se le presenta a la Secretaría de Economía, donde tienden a reducirla un poco antes de enviársela al Presidente, quien recibe muchas otras, para su aprobación final. Tanto los distribuidores como los fabricantes tratan de presentarle a la Secretaría y al Presidente sus respectivos puntos de vista. Cuando este último toma una decisión, se cierra el caso.⁴⁶

La ley de 1936 otorga una gran autoridad potencial sobre la economía. Dispone que el Presidente puede declarar cierta industria "saturada" (y por lo tanto no se permite que operen firmas adicionales o se amplíen las ya existentes) cuando en su opinión una industria ha llegado a un grado de desarrollo tal que para el obrero, el industrial o el público en general, cualquier ampliación resultaría perjudicial. La teoría es que el gobierno tiene la obligación de mantener una relación equitativa entre los precios, los jornales y las ganancias. Sólo cinco industrias han sido declaradas "saturadas": las de seda y rayón, fósforos, molienda de harina, caucho y cigarrillos. Esto ocurrió entre 1937 y 1944. Solamente la industria del caucho ha sido posteriormente eliminada de la lista.⁴⁷

*Las agencias de control.*⁴⁸ Hemos mencionado importantes controles financieros, monetarios, de crédito, de asociación, y de las "industrias saturadas", que ejercen la Secretaría de Hacienda, las agencias bancarias oficiales, la CEIMSA y la Secretaría de Economía. Ahora consideremos otros más específicos, ejercidos mayormente por esta última en el campo del comercio exterior e interior, la minería, el petróleo, la seda, la molienda de trigo, el chile, la piña, el guineo, el cacao, el azúcar, la energía eléctrica, el hierro y el acero.

La Dirección de Industrias de Transformación (perteneciente a la Secretaría de Economía), administra la ley relativa a las cámaras de comercio e industria; decide sobre solicitudes de exención contributiva; tiene poderes para hacer cumplir a dichos solicitantes ciertos requisitos mínimos de calidad (los cuales no ha puesto en vigor); mantiene un registro de las industrias; recomienda aranceles y cambios arancelarios, y la libre importación de cierto material y equipo; fija cuotas de exportación para el chile; y ejerce vigilancia en relación con

⁴⁶ Fortune (enero, 1956), pág. 107.

⁴⁷ Mosk, *op. cit.*, págs. 97-98.

⁴⁸ Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *op. cit.*, págs. 267-79; Secretaría de Economía, *Memoria* (varios años); *ibid*, *Resumen de Labores, 1947-1952* (1952); Mosk, *op. cit.*, págs. 64-65; *El Mercado de Valores* (marzo 29, abril 19 y julio 5, 1954); Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Directorio del Gobierno Federal: Organismos Descentralizados...* *op. cit.*, págs. 337-44; Fraga, *op. cit.*, págs. 391-92.

los técnicos extranjeros y los aprendices mexicanos. Otras funciones, de índole no reguladora, incluyen la compilación de datos de interés para la industria, el patrocinio de ferias y exposiciones industriales y, en general, el fomento de la industria.

La Dirección de Comercio aplica la ley respecto de las cámaras de comercio; incorpora firmas; inspecciona las compañías que producen y exportan piñas y guineos; controla la venta y distribución del cacao; mantiene vigilancia sobre la venta de automóviles; controla la importación y exportación de ciertos productos expidiendo los permisos de entrada de materias primas y artículos básicos de consumo.

La Dirección de Minas y Petróleo regula los derechos de exploración y explotación del petróleo crudo y otros minerales, manteniendo oficinas sobre el terreno en las regiones donde sean pertinentes. Fundado en 1954, el Comité Coordinador de la Industria del Acero tuvo un desarrollo análogo. Sus funciones son principalmente fomentar y coordinar, aunque incidentalmente también posee ciertos poderes de control. Incluye representantes de la Secretaría de Economía, el Banco de México, la Nacional Financiera, y la industria privada. Se proyecta una entidad semejante para la industria química.

La Dirección de la Industria Azucarera ejerce varias funciones importantes de fomento y control, tales como estimular mejores normas de producción y de control de calidad, y fomentar el consumo.

La Dirección de Electricidad regula la generación, transmisión, venta y uso de electricidad. Administra la Ley de la Industria Eléctrica, el Código Nacional de Electricidad y las relaciones entre las compañías y los consumidores. Con dicha Dirección está relacionada la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, la cual fue una dependencia de la Secretaría de Economía hasta 1949. Sus relaciones aún se mantienen estrechas. La Comisión aprueba los tipos de tarifas y las emisiones de acciones de las compañías.

El Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción, creado en 1954, ejemplifica el enfoque general en relación con el desarrollo económico. Tiene una división de agricultura y otra de industria. Funciona más bien como órgano asesor que regulador.

La Dirección de Fomento Cooperativo promueve, inspecciona y le obtiene crédito a las cooperativas de producción y de consumo. La Dirección de Propiedad Industrial concede las patentes, las marcas de fábrica y los nombres comerciales; y hace cancelaciones cuando se cometen abusos. El Departamento de Seguro Social mantiene importantes relaciones con el Instituto Mexicano de Seguro Social—estableciendo las bases para determinar cuándo debe pagarse, interpretando la ley y los reglamentos y castigando las violaciones. La Dirección de Estudios Económicos y la de Pesas y Medidas llevan a cabo las fun-

ciones de investigación y asesoramiento usuales. La primera publica una revista de estadísticas de la economía, el *Trimestre de Barómetros Económicos*.

La Dirección General de Estadísticas desempeña eficientemente una importante tarea, similar a la desempeñada por el U. S. Bureau of the Census, ocupándose de los censos.

Las Secretarías de Bienes Nacionales y de Agricultura, y el Departamento Agrario, también cumplen funciones de carácter regulador. La primera trata de evitar la posibilidad de malversación de fondos en los contratos de obras públicas. Las otras dos agencias tienen funciones de control y promoción en el campo de la agricultura. La Secretaría de Agricultura está en relación con asociaciones locales, regionales y nacionales de agricultores, de modo semejante a las relaciones que mantiene la Secretaría de Economía con las cámaras de industria y comercio.

Conclusiones. Hemos visto que las relaciones del gobierno mexicano con la economía han sido de índole negativa (reguladora) y positiva (fomentadora). También, que su intervención en la economía ha sido ecléctica (respondiendo a las presuntas necesidades) y no una realización dogmática de teorías preconcebidas.

En su función positiva, el gobierno se ha ocupado de la industrialización. Se le ha dado importancia a la formación de capital, muchas veces sacrificando mejoras en los jornales y la expansión de los servicios sociales. Esta tendencia comenzó poco a poco con Cárdenas y alcanzó su mayor expresión bajo Ávila Camacho y Alemán. Se la examinó críticamente bajo Ruiz Cortines, durante cuyo régimen se hicieron esfuerzos para equilibrar el progreso industrial, agrícola y social. De diversas formas agencias y compañías internacionales y norteamericanas han prestado una considerable ayuda técnica y financiera para estos tres sectores del progreso.

Para el fomento económico el gobierno se ha valido de estímulos a la industria tales como tarifas, concesiones contributivas, facilidades para inversiones y préstamos extranjeros, y su maquinaria nacional de crédito. El Banco de México es la piedra angular del sistema bancario del gobierno. Bancos especializados sirven las necesidades agrícolas, las del negociante pequeño, las del desarrollo industrial, etc. La más importante de estas instituciones, la Nacional Financiera, provee fondos para el desarrollo industrial. Combina en su funcionamiento características de la United States Reconstruction Finance Corporation, la Securities and Exchange Commission y un *trust* inversionista auspiciado por el gobierno.

No obstante numerosos esfuerzos recientes en varios sectores del programa gubernamental para "planear", la planificación gubernamen-

tal en grande escala y de índole general aún está en las primeras etapas de su desarrollo.

Muchos de los esfuerzos gubernamentales por fomentar el progreso también tienen su aspecto regulador. El Banco de México, la Nacional Financiera y la Comisión Nacional Bancaria ejercen controles financieros. Se ha usado bastante el control de precios, particularmente en relación a ciertos artículos de consumo de primera necesidad. Se han utilizado varios controles comerciales por medio de los principales mecanismos de control, que están en manos de las Secretarías de Economía y Hacienda.

En los últimos años, los índices de progreso económico han sido muy favorables y se espera que continúen mejorando. México tiene recursos más bien escasos, pero su gobierno y su pueblo parecen estar decididos a levantarlo del nivel de un país subdesarrollado a un lugar de importancia entre las potencias medianas del mundo.

THE ECONOMIC ROLE OF THE MEXICAN GOVERNMENT

WILLIAM P. TUCKER

(Abstract)

The Mexican government's relations to the economy have been both negative (regulative) and positive (promotional). Government intervention in the economy has been eclectic (responsive to presumed needs) —not a dogmatic fulfillment of preconceived theories.

In its positive role, the government has been preoccupied with its drive to industrialize. Its emphasis has been on capital formation, often at the expense of wages and of expanding social services. This trend began slowly under Cárdenas and flowered under Avila Camacho and Alemán. Reappraisals have come under Ruiz Cortines, with efforts to balance industrial, agricultural, and social progress. Progress in all three has been aided in various and significant ways by financial and technical assistance from North American and international agencies.

In its economic development drive, the government has used such devices of inducement to industry as tariffs, concessions, facilitation of foreign investments and loans, and its national credit machinery.

The capstone of the government's banking system is the Banco de México. Specialized banks serve the needs of agriculture, small business, industrial development, etc. The most important of these specialized institutions, Nacional Financiera, provides funds for industrial development and combines features found in the United States' Reconstruction Finance Corporation, the Securities and Exchange Commission, and a government-sponsored investment trust.

Despite numerous efforts at "planning" in various segments of the government's program in recent years, broad-scale government-wide planning of a comprehensive character is in its initial stages of development.

Many of the government's promotional efforts also have their regulatory, or control, aspects. Financial controls are exercised by the Banco de México, Nacional Financiera, and the Comisión Nacional Bancaria. Price controls have been used significantly, especially over necessary articles of consumption. Various business controls have been used, with the control machinery largely located in the Secretarías de Economía y Hacienda.

The indexes of economic progress have been very favorable in recent years, and the prospects are for continued improvement. Mexico has rather limited resources, but her government and her people seem determined to raise her from the rank of an under-developed country to that of an important member of the "middle-sized" countries of the world.