

COMPETENCIA, PRECIOS Y MONOPOLIOS: 100 AÑOS DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

Sergio SILVA CASTAÑEDA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia y concentración en la economía mexicana*. III. *El artículo 128 constitucional y la (casi nula) lucha contra la concentración económica*. IV. *Unos liberales, otros revolucionarios. Todos nacionalistas*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las primeras décadas del siglo XX atestiguaron un vuelco ideológico muy importante que sería magistralmente descrito por Karl Polanyi.¹ Ante las presiones de nuevos grupos sociales y el efecto devastador de recurrentes crisis financieras, la idea de que los mercados podían regularse a sí mismos empezó a ser cuestionada y, en algunos casos, abandonada. Para Polanyi, esa idea decimonónica de que las esferas económica y política podían mantenerse separadas se empezó a desvanecer a principios del siglo XX.

Un ejemplo elocuente de esta tendencia de principios de siglo se puede encontrar en el discurso anual del presidente de la Asociación Americana de Economistas (*American Economic Association*) en 1915. El presidente de la asociación en ese entonces era el profesor John H. Gray, quien fungía como profesor de la Universidad de Minnesota y más tarde trabajaría para el Departamento del Trabajo y estaría a cargo de la oficina de valuación de la Comisión Interestatal de Comercio (*Interstate Commerce Commission*). En ese discurso Gray criticaba el divorcio entre la realidad y el estudio de la economía que habían convertido buena parte del conocimiento económico en algo, en su opinión, inútil. En particular, Gray describe como una laxa legislación respaldada por principios económicos liberales había permitido la creación de enor-

* Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

¹ Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944.

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

mes conglomerados industriales que habían destruido a la competencia como un factor de control de la vida industrial y más adelante concluía que la falta de competencia había terminado por romper al viejo sistema.² La solución era una pacífica modificación de las instituciones que significara evolución antes que revolución.

Este incipiente pero significativo cambio en la forma como se entendían los grandes retos políticos y económicos de la época también tuvo lugar en México, aunque de una forma más cercana a la revolución que a la evolución. La Constitución de 1917 representa un intento de ajuste al modelo liberal, aunque no de renuncia. Ese ajuste se concentró en dotar al Estado mexicano de herramientas para regular la tenencia de la tierra, otorgar concesiones importantes al movimiento obrero y permitir al Estado eventualmente regular la emisión de dinero.³ Sin embargo, en México este ajuste al viejo liberalismo decimonónico no incluyó un intento serio para combatir la aparición de monopolios y oligopolios, asunto central de las reformas institucionales de principios del siglo XX en otras partes del mundo. ¿Por qué?

En este breve ensayo se delinea a muy grandes rasgos una propuesta de explicación a este asunto partiendo de la discusión original del Constituyente de 1917, la naturaleza de la legislación antimonopolio de las primeras décadas de gobiernos posrevolucionarios y el desarrollo de la industria mexicana antes y después de la Revolución.

II. HISTORIA Y CONCENTRACIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Una de las características más obvias de la economía mexicana es su alto nivel de concentración. Es decir, existen sectores muy importantes de la economía nacional cuyos mercados están controlados por unas cuantas empresas. Si bien no hay un consenso sobre cuál es el efecto de esa estructura oligopólica sobre la capacidad de crecimiento de la economía mexicana, la ausencia de competencia tiene efectos perniciosos sobre la distribución del ingreso, la innovación y la competitividad.

De acuerdo con el *Economic Survey of Mexico* de 2015, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), “la economía mexicana ha visto obstaculizado su desarrollo por la falta de competencia donde compañías grandes se han convertido en jugadores dominantes en varios mercados y, por tanto, han recibido rentas monopólicas”.⁴ De hecho, de acuerdo con un estudio anterior de la OCDE, las familias mexicanas gastan 30% de su ingreso en mercados con “problemas de competencia” y llegan a gastar 40% más de lo que gastarían en mercados

² Gray, John H., “Economics and the Law: Annual Address of the President”, *The American Economic Review*, Supplement, vol. 5, núm. 1, marzo de 1915, pp. 3-23.

³ Silva Castañeda, Sergio, “El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero”, en Marván, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana: 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

⁴ OCDE, *OECD Economic Surveys: Mexico*, traducción propia, OECD Publishing, 2015, p. 15.

competitivos. De acuerdo con este último estudio: “La falta de una competencia robusta en los mercados nacionales inhibe la eficiencia y la competitividad de la economía de México, contribuye a ampliar las disparidades en los ingresos e inhibe la innovación”.⁵ Jaime Ros coincide en la naturaleza oligopólica de sectores importantes de la economía mexicana y en los efectos que ésta tiene en términos de eficiencia económica, equidad y concentración del ingreso. Aunque, ciertamente, no concuerda con que la falta de competencia sea también causa del poco crecimiento económico de las últimas décadas.⁶ Por tanto, pareciera que, si bien puede haber un debate sobre los efectos de la concentración económica sobre el comportamiento de la economía mexicana, la falta de competencia parece indiscutible.

Pero, además, esta conspicua característica de la economía mexicana en nuestros días, está lejos de ser una novedad. Desde los años noventa, el historiador Stephen Haber describió detalladamente como, desde finales del siglo XIX, la incipiente industria mexicana consistió, en general, de muy pocas empresas con demasiado poder de mercado. Haber muestra como los sectores de producción de hierro y acero, de producción de papel, manufactura de vidrio, jabón, dinamita y explosivos, cigarros, cemento y cerveza fueron controlados por un puñado de empresas que, entre 1890 y 1929, fueron desplazando rivales y apoderándose de sus respectivos mercados. Encima, el efecto que tuvo este proceso de concentración industrial tuvo consecuencias aún más profundas que en otros países donde también se experimentó un proceso parecido hacia finales del siglo XIX y principios del XX, pues estas industrias en México no crearon, al menos, encadenamientos hacia delante o hacia atrás como en Estados Unidos. En palabras de Haber: “Este modelo de rápida industrialización tuvo altos costos en términos del desarrollo industrial a largo plazo, pues significó que unas cuantas empresas se repartieran la totalidad del mercado nacional en todas las líneas de fabricación”.⁷

Este proceso, siguiendo a Haber, inicia durante el Porfiriato pero mantiene su paso durante la Revolución mexicana y continúa durante los gobiernos posrevolucionarios. Si bien en 1910 había sectores ya altamente concentrados como el de la producción de hierro y acero, también hubo otros, como el de la cerveza, que seguiría en proceso de concentración durante la década de los años veinte. De hecho, Haber sostiene que la Revolución terminó por reforzar esa estructura oligopólica.⁸ Durante los años treinta la industria manufacturera se convirtió en el sector más dinámico de la economía mexicana y, eventualmente, el Estado mexicano concentró su política económica en la promoción de esa industria. Por su parte, Enrique Cárdenas sostiene que en los años sesenta, la promoción industrial había sido ya parte fundamental de ese periodo de despegue económico conocido como el “milagro

⁵ OCDE, *Perspectivas OCDE: México. Políticas clave para un desarrollo sostenible*, OCDE, 2010, p. 17.

⁶ Ros Bosch, Jaime, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013, pp. 69-88.

⁷ Haber, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992, p. 84.

⁸ *Ibidem*, p. 157.

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

mexicano” pero, al mismo tiempo, había reforzado la poco competitiva estructura de mercado.⁹

Se trata, pues, de un problema indiscutible y centenario. Se trata de un problema al que, aparentemente, el Estado mexicano puso poca atención hasta hace relativamente muy poco. Mientras que en países como Estados Unidos el crecimiento de los monopolios provocó una reacción política que permitió la creación de importantes leyes antimonopolios, particularmente entre 1893 y 1914, en México no se le dieron al Estado las herramientas adecuadas para combatir la concentración económica sino hasta los años noventa del siglo XX. De hecho, entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la década de los años treinta, los esfuerzos legislativos en la materia tienen claramente otros objetivos sociales, que resultaban plausibles e importantes en esa época, pero que poco tienen que ver explícitamente con el combate a la concentración.

III. EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL Y LA (CASI NULA) LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

El artículo 28 de la Constitución de 1857 consistía en unas cuantas líneas en que se prohibían los monopolios en la República Mexicana exceptuando dos actividades: la acuñación de moneda y el correo, además de los privilegios otorgados a inventores.¹⁰ El carácter enteramente liberal de la Constitución se reflejaba, además, en la inclusión de una disposición que impedía las prohibiciones que tuvieran por objeto la protección de la industria. Este, se supone, era el modelo que los constituyentes de 1917 debían seguir, pero el resultado tuvo cambios significativos.

En 1917, el proyecto constitucional enviado por Carranza simplemente pretendía actualizar esta disposición de acuerdo con los avances tecnológicos de la época, pero también pretendía otorgar facultades al gobierno para combatir a acaparadores de bienes de consumo básico.¹¹ Durante el debate constituyente la asamblea agregó a la discusión dos disposiciones nuevas para este artículo. Por un lado, convertir en mandato constitucional la propuesta de crear un Banco Único de Emisión como respuesta al desorden monetario de los años más violentos de la Revolución. Por otro lado, se propuso, se discutió y al final se agregó al texto constitucional una disposición que permitía crear asociaciones o cooperativas de productores dedicadas a vender “directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean artículos de primera necesidad”.¹² Esta disposición fue básicamente

⁹ Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 68.

¹⁰ Marván, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, vol. II, México, SCJN, 2006, p. 1093.

¹¹ *Ibidem*, p. 1094.

¹² *Ibidem*, p. 1165.

una concesión a la delegación yucateca, interesada en poder defender el precio del henequén frente a las dos comercializadoras americanas que compraban prácticamente toda la producción.¹³

Del debate constituyente y del resultado del mismo podemos inferir algunas de las preocupaciones de la época pero, probablemente, las ausencias son más elocuentes. La mayor parte del debate se centró sobre las dos adiciones mencionadas al proyecto de Carranza. Sobre el Banco Único de Emisión la discusión se centró sobre la pertinencia de incluirlo en este artículo y sobre si el banco propuesto sería de naturaleza privada o pública. Mientras que, por otro lado, si bien pareciera que los constituyentes veían con buenos ojos a la Comisión Reguladora del Henequén, veían peligroso autorizar su existencia por medio de una excepción que pudiera legalizar la creación de otros monopolios regionales y de ahí todos los matices que se incluyeron en el texto final.¹⁴ Pero no hay mención alguna durante el debate sobre esa industria altamente concentrada de origen porfirista que sobrevivió a la lucha armada. Ese proceso concreto de concentración industrial descrito por Haber simplemente no preocupó a la asamblea constituyente. Al parecer, para los diputados de este congreso, el único monopolista peligroso era el comerciante que oculta mercancía para subir precios de bienes de consumo básico.

Al final, es importante recordar que los debates constitucionales no se dieron en un vacío, sino que están profundamente influenciados por la situación política y militar del momento. De tal forma que no es de sorprender que los constituyentes estén más preocupados por hacer concesiones al movimiento obrero que paralizó a la ciudad unos meses antes, por dotar al Estado revolucionario de herramientas para una reforma agraria que pueda ganar las mentes y almas de los campesinos aún alzados en armas, buscar mecanismos para reordenar el caótico sistema monetario o, incluso, para proteger los precios de exportaciones lucrativas en un periodo en que la economía se recuperaba gracias a ellas. Había poco espacio para preocuparse por el poder de mercado de los productores de papel, por citar algún caso.¹⁵

No fue sino hasta nueve años después cuando el presidente Calles decretó una Ley Reglamentaria para el artículo 28 constitucional.¹⁶ Para entonces, las emergencias que envolvieron al Congreso Constituyente se habían ido disipando y los sonorenses podían reconstruir instituciones y crear nuevas de acuerdo con las nuevas coyunturas.¹⁷ De tal forma que esta ley se concentró en definir cuáles eran los pro-

¹³ New York Times, *Yucatan Monopoly Hoists Hemp Prices*, New York Times, 30 de diciembre de 1915, p. 14.

¹⁴ En el texto final de la Constitución de 1917, en el artículo 28 se autorizan las asociaciones al estilo de la Comisión Reguladora del Henequén pero bajo la condición de que se trate de vender en el extranjero la principal fuente de riqueza de la región, que no sean artículos de primera necesidad y que estén bajo la vigilancia de los gobiernos federal y de los estados. Marván, Ignacio, *Nueva edición...*, p. 1165.

¹⁵ Sobre las preocupaciones políticas y económicas de los constituyentes y su influencia sobre las discusiones y decisiones de la asamblea véase: Silva Castañeda, Sergio, “El Proyecto Económico...”.

¹⁶ Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926.

¹⁷ Sobre el proyecto de reconstrucción de los sonorenses véase Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica,

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

ductos de consumo necesarios y en establecer mecanismos para regular sus precios castigando, entre otras cosas, el acaparamiento. Esta ley clasifica los productos de consumo en cinco categorías y establece penas diferenciadas de acuerdo con esta categorización. Así, el acaparamiento, o cualquier otro procedimiento o acuerdo que obligue al público a pagar “precios exagerados” de maíz, frijol, trigo, entre otros, recibiría un castigo pecuniario y de cárcel mayor que el acaparador de arroz, café o garbanzo.¹⁸ En una tercera categoría con penas menores aparecen, por ejemplo, carne, pescado y leche. La cuarta categoría incluye básicamente materiales de construcción y la quinta, la que recibe las penas menos duras, incluye a “los productos no especificados en las anteriores categorías”.¹⁹ En otros capítulos, la ley establece quiénes pueden, y quiénes no, adquirir, explotar o administrar molinos de trigo o nixtamal, prohíbe producir bebidas alcohólicas con semillas comestibles de productos de consumo necesario, señala límites sobre la participación de instituciones de crédito en el comercio de artículos de consumo necesario, autoriza la existencia de sociedades cooperativas o industriales, así como las de consumo y establece mecanismos para regular las tarifas de transporte para bienes de consumo necesario.

De tal forma que en 1926 pareciera que las prioridades habían cambiado marginalmente. Para entonces el Banco Único de Emisión ya existía, aunque aún no cumpliera cabalmente con sus funciones, y la producción de henequén iría perdiendo su importancia regional y nacional durante la década de los años veinte. Por tanto, la legislación secundaria se concentró en regular los precios de bienes de consumo, no como parte de una política que promoviera la competencia, sino como un mecanismo de protección al consumidor que no necesariamente tomaba en cuenta la estructura del mercado. De hecho, la ley tiene un claro sesgo hacia el control de precios agrícolas: de acuerdo con la clasificación de productos establecida por la misma ley los únicos bienes industriales que aparecen en las primeras cuatro categorías son jabón y textiles de consumo popular en la segunda categoría y cemento en la cuarta. Es decir, en 1926, esos sectores industriales altamente concentrados descritos por Haber simplemente no están en la mira del gobierno posrevolucionario. La producción de hierro y acero, papel, vidrio, explosivos, cigarros o cerveza no aparecen entre las prioridades reguladoras de la ley de 1926, y los que sí aparecen, como jabón y cemento, no están ahí por el nivel de concentración de la industria sino por su importancia en el consumo popular.

Lo mismo puede decirse del Reglamento a la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1926. Aunque ciertamente su artículo 17 establece que “se consideran concentraciones indebidas las uniones de varias industrias independientes para dominar el mercado, y las que se formen obligando a los industriales a colocarse bajo una sola dirección

1994. También Meyer, Jean, “Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s”, en Bethel, Leslie (ed.), *Mexico since Independence*, Inglaterra, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

¹⁸ La lista completa de bienes por categoría se encuentra en la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926, artículo 2o.

¹⁹ *Idem*.

económica”,²⁰ la realidad es que el grueso de los artículos del reglamento se concentra en establecer mecanismos para el control de los precios de los bienes de consumo necesario definidos por la ley.

Ciertamente, resulta complicado, por lo menos, cuestionar el hecho de que los primeros gobiernos posrevolucionarios concentraran sus esfuerzos regulatorios en controlar los precios de bienes de consumo indispensables. Lo importante era garantizar el acceso del grueso de la población a ciertos bienes sin importar la estructura del mercado. Sin embargo, también es cierto que una legislación más sofisticada que combatiera la alta concentración industrial no hubiera ido a contracorriente del objetivo principal ni tampoco hubiera requerido demasiada originalidad. En 1926, cuando Calles expidió la Ley Reglamentaria del artículo 28, Estados Unidos llevaba más de tres décadas creando mecanismos legales para el combate a prácticas monopólicas y la *Clayton Anti-trust Act* llevaba 12 años de haber sido promulgada. Esta ley se concentró en limitar el poder de mercado de cualquier compañía sin tomar en cuenta la importancia social del producto, definía de forma más detallada lo que se consideraba poder monopólico y permitía al Estado americano, por medio de la Comisión Interestatal de Comercio, la Comisión Federal de Comercio y la Fed, investigar el poder de mercado de determinadas compañías para poder actuar legalmente contra ese poder. Dotaba de autoridad a las diversas comisiones para perseguir *holdings* y administraciones compartidas entre empresas del mismo sector, y le daba el poder a la Comisión Federal de Comercio de clasificar a las corporaciones para poder calcular la eficiencia competitiva de cada sector. Las leyes de competencia mexicanas de 1926 ni siquiera intentaron hacer esto.

El 24 de agosto de 1931 una nueva Ley orgánica del artículo 28 constitucional fue promulgada por el presidente Ortiz Rubio. Esta nueva ley fue complementada por un nuevo reglamento expedido el 19 de diciembre de 1931. La nueva legislación representó un avance dado que ofrece definiciones más específicas sobre lo que constituye un monopolio y considera un delito aquellas actividades que “se encaminan al monopolio”. Además de que el reglamento especifica con mayor claridad lo que debiera entenderse por precios exagerados: esto es, cuando los aumentos de precio no son proporcionales a los aumentos en costos de producción. Sin embargo, el reglamento nuevamente pone el énfasis en el control de precios de bienes de consumo básico, incluyendo ahora medicamentos, sin ocuparse de la estructura de mercado.

Pero el cambio verdaderamente interesante se da en 1934 cuando el presidente Abelardo Rodríguez deroga la ley de 1931 y promulga una nueva Ley orgánica para el artículo 28 constitucional. Esta nueva ley incluye un largo preámbulo que constituye una nueva interpretación al artículo constitucional como una forma de, en la práctica, modificar la Constitución sin moverle una sola coma:

Es verdad que el constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que eviten o tiendan a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la

²⁰ Reglamento de la Ley orgánica del artículo 28 constitucional, 1926, artículo 17.

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

prestación de servicios al público, pero tal disposición no fue establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social.²¹

De acuerdo con esta interpretación, la promoción de la competencia sólo importa si la concentración se considera perjudicial, es decir, puede haber concentraciones buenas y otras malas. Esta aclaración era necesaria para poder empatar el texto de 1917 con el plan sexenal de 1934 citado más adelante en el mismo preámbulo:

El Partido Nacional Revolucionario juzga necesario que el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzcan al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país. En consecuencia, se debe... 2. Limitar la libre competencia, buscando el entendimiento entre los concurrentes, para que puedan regularse los precios de tal manera que no se abatan en perjuicio de los salarios, ni aumenten a expensas del consumidor.²²

Así, el combate a los monopolios quedó subordinado a acuerdos que garantizaran estabilidad, abriendo la puerta a un modelo económico diferente donde, por ejemplo, el Estado tuviera la obligación de “estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto sustituir con ventaja a la importación o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente”.²³

Al final la ley incluye muchos de los preceptos contenidos en las leyes anteriores, como la definición de lo que constituye un monopolio y las prácticas tendientes al monopolio. También se mantiene, en su artículo 11, la disposición heredada desde la Constitución de 1857, de que no se podrían establecer prohibiciones a título de protección a la industria. Sin embargo, acorde con el preámbulo, se introducen excepciones fundamentales no contenidas en legislaciones anteriores como estipular que cualquier empresa con participación pública no puede presumirse como monopólica o que no se presumirán como “tendientes al monopolio” ni como “protección a la industria” la limitación “a las exportaciones o importaciones de artículos determinados cuando las necesidades del país lo exijan”.²⁴

Así, el preámbulo y algunas de las nuevas disposiciones de la ley de 1934 muestran un cambio importante en la concepción que los gobiernos posrevolucionarios tenían del rol del Estado mexicano en materia de competencia económica: se vuelve aún menos importante. Si antes no era una prioridad, ahora, además, estaba subordinada a otros objetivos económicos como la creación de nuevas industrias y la estabilidad de los salarios industriales.

²¹ Ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, 1934.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem*, artículo 6o., artículo 12, respectivamente.

En las siguientes décadas, México encontraría en el surgimiento y crecimiento de nuevas industrias un modelo económico que permitió no nada más transformar profundamente a la economía mexicana sino que permitió la consolidación del régimen posrevolucionario. En 1950, con la promulgación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, se le dieron facultades al ejecutivo para proteger la industria y controlar precios, acorde con la política social y económica de la posguerra mundial en México, contribuyendo así a la consolidación de la naturaleza oligopólica de la economía mexicana.

Podría parecer un tanto contradictorio pensar en los gobiernos emanados de la Revolución mexicana como los encargados de consolidar la alta concentración en la industria mexicana. Ciertamente, como sostiene Haber, la concentración no empezó con ellos, pero queda claro que tampoco hubo interés por incidir en esa tendencia. Al contrario, mientras el crecimiento industrial permitiera décadas de relativa bonanza económica, la concentración industrial no parecía representar un problema. Tan es así que no es sino hasta 1992, una vez que el modelo industrial ya se había colapsado, que el Estado mexicano decide hacer frente a ese fenómeno con una Ley Federal de Competencia que, si bien ha requerido múltiples ajustes desde entonces, ya le da herramientas, si bien tal vez aún no óptimas, al Estado mexicano para combatir la concentración en diversos mercados. El problema fue que para entonces la industria mexicana llevaba ya un siglo en franco proceso de concentración, una tendencia nada fácil de cambiar.

IV. UNOS LIBERALES, OTROS REVOLUCIONARIOS. TODOS NACIONALISTAS

¿Cómo explicar esta aparente contradicción revolucionaria? ¿Por qué la Revolución terminaría por heredarnos una industria privada oligopólica, rentista, privilegiada? La explicación subyace justamente en una clara pero poco atendida continuidad entre la industrialización porfirista y la de la posrevolución que dice mucho sobre lo que se quería y lo que se podía hacer: en ambos casos el éxito de esas industrias oligopólicas se medía, en buena medida, por su capacidad para desplazar a productores extranjeros del mercado nacional. Para los revolucionarios la industrialización era nacionalista antes que distributiva y en eso hay cierta herencia porfirista.

Que buena parte, aunque ciertamente no todo, del crecimiento industrial de México se dio a partir de la sustitución de importaciones entre los años treinta y sesenta del siglo pasado es un asunto bien conocido. Que las grandes industrias porfiristas básicamente crecieron de la misma forma es un asunto bien estudiado, pero del que se habla menos. Por ejemplo, de acuerdo con Luis Catao, citado por Enrique Cárdenas, la sustitución de importaciones contribuyó con 31.6% del crecimiento de la industria textil entre 1893 y 1901. Usando los datos de Fernando Rosenzweig, Cárdenas explica como la importación de cerveza pasó de un millón de pesos en 1898 a sólo 300 000 en 1910 gracias a la expansión de tres empresas

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

nacionales. En la cerveza, como en la producción de cigarrillos, la concentración del mercado desplazó a pequeñas empresas que existían por todo el país, pero al mismo tiempo desplazaron del mercado a los importadores.²⁵ El mismo proceso lo podemos encontrar, de acuerdo con la misma síntesis de Cárdenas, para la producción de papel, jabón, vidrio, cemento, e incluso en la producción de hierro y acero. Aunque ciertamente la importancia de la sustitución de importaciones varió de industria a industria y la calidad de los datos no nos permiten saber con exactitud la profundidad de ese proceso, Cárdenas concluye:

El proceso de industrialización estuvo asociado a la demanda y la integración del mercado, y a la sustitución de importaciones. A su vez, ésta se originó por la política proteccionista y la depreciación del tipo de cambio. Si bien no es posible dar cifras precisas, el detalle del desempeño de un buen número de industrias muestra con claridad que varias de ellas ya satisfacían el total del mercado nacional y otras habían logrado desplazar la mayoría de las importaciones.²⁶

Esta continuidad en la naturaleza de la expansión industrial apunta a un asunto ideológico y también a un asunto estructural. Tanto porfiristas como revolucionarios vieron con buenos ojos a una industria que fue desplazando a empresas extranjeras del mercado nacional y, en ese sentido, si el desplazamiento tenía como costo la aparición de oligopolios nacionales esto resultaba un problema menor, absolutamente ignorable, por una simple razón: la alternativa a esos oligopolios nacionales no era la libre competencia sino el dominio del mercado nacional por monopolios y oligopolios extranjeros. De hecho, tanto porfiristas como revolucionarios consideraban que, en algunos casos, cuando el capital mexicano simplemente era incapaz de competir y desplazar a esos monopolios extranjeros, era preferible la intervención directa del Estado mexicano para evitar que sectores enteros de la economía mexicana fueran controlados por extranjeros. Esto, que para el caso de los gobiernos posrevolucionarios pareciera una obviedad, sucedió también bajo el Porfiriato: Arturo Grunstein explica cómo para Limantour la intervención estatal en los ferrocarriles ciertamente no era lo óptimo, pero sin duda era mejor que aceptar un monopolio extranjero controlando todo el sector.²⁷ De igual forma, los gobiernos revolucionarios abrieron la puerta a la protección de la industria y a la participación estatal con la ley de 1934.

Es decir, evidentemente hay profundas diferencias en materia económica entre revolucionarios y porfiristas. Éstas reflejan, por un lado, el hecho obvio de que a porfiristas y revolucionarios los divide un profundo y violento reacomodo político.

²⁵ Enrique Cárdenas resume, con buen nivel de detalle, lo que múltiples autores han encontrado sobre este proceso de concentración y sustitución de importaciones durante el Porfiriato, Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 264-288.

²⁶ *Ibidem*, p. 268.

²⁷ Grunstein, Arturo, *Consolidados: José Ives Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Conaculta, 2013.

Reflejan también que en el mundo de las ideas económicas la época que le tocó a los porfiristas es muy diferente a la de 1934. Sin embargo, al parecer hay una conspicua coincidencia: para ambos una industria nacional oligopólica es mejor que depender de una industria de capital extranjero que, de cualquier forma, probablemente terminaría por resultar altamente concentrada. En materia de proyecto industrial ambos son nacionalistas antes que revolucionarios o liberales. En el fondo hay una continuidad ideológica, aunque claro que cada uno es nacionalista a su modo.

Pero, además, hay un factor estructural que explica la continuidad en la conformación de esa industria concentrada y protegida: el tamaño del mercado interno como eterno talón de Aquiles de la industrialización. Ni antes ni después de la Revolución la demanda interna era suficientemente dinámica para dar cabida a múltiples jugadores en un mismo sector produciendo a niveles óptimos.²⁸ De tal forma que la única manera para que aparecieran nuevas industrias nacionales era a partir de mercados protegidos y concentrados, ambas características que serían difíciles de eliminar posteriormente por razones políticas.

Por lo tanto, no es que los gobiernos revolucionarios hayan sido omisos o descuidados con respecto a la persistencia y profundización de la concentración industrial originada en el Porfiriato, sino que, en el mejor de los casos, el proyecto industrial posrevolucionario veía la concentración industrial como un costo menor y asumible frente a la importancia de desarrollar una industria nacional dinámica. Aunque probablemente ni siquiera era un costo, sino simplemente era parte intrínseca del proyecto industrializador. Para discernir con mayor claridad entre estas dos opciones evidentemente se requiere mucha más investigación. En cualquier caso, lo que sí parece claro es que el nacionalismo se antepuso a la competencia tanto durante el Porfiriato como después de la Revolución. Y así, tuvimos que esperar hasta el colapso del modelo industrial posrevolucionario para que se estableciera una legislación que tuviera como objetivo principal el combate a la concentración económica, a pesar de que los monopolios estén constitucionalmente prohibidos desde 1857.

V. CONCLUSIÓN

En el pensamiento económico del siglo XIX existió una tensión entre dos visiones de lo que debía significar el liberalismo en materia económica. Por un lado, había quienes, al estilo de Hamilton, veían en el Estado una herramienta capaz de expandir libertades económicas. Por el otro, existió lo que es la tradición intelectual que terminamos por asumir como liberal hacia finales del siglo XIX: la idea de que la

²⁸ Sobre la débil demanda interna como obstáculo para el crecimiento industrial en el Porfiriato véase Cárdenas, Enrique, *El largo curso...*, cit. p. 269. Para la segunda mitad del siglo XX, véase Márquez, Graciela y Castañeda Silva, Sergio, “Auge y decadencia de un proyecto industrializador: 1945-1982”, en Márquez, Graciela (coord.), *Claves de la historia económica de México: el desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

libertad económica requiere que el Estado se mantenga pequeño, donde el Estado es el mayor enemigo de la libertad económica.

Esa tensión se refleja cuando encontramos que a mediados del siglo XIX un grupo de liberales mexicanos consideró pertinente prohibir los monopolios. La promoción de la competencia era considerada un objetivo liberal pues constituía lo que hoy llamaríamos la igualdad de oportunidades. Sin embargo, los liberales mexicanos de mediados del siglo XIX, como los de otras partes del mundo, no podían imaginarse el giro que daría el capitalismo industrial hacia finales del siglo XIX. La prohibición de los monopolios pertenece a una época en que el despegue industrial del Porfiriato era difícil de imaginar.

Para cuando la concentración industrial del Porfiriato se fue haciendo obvia, el liberalismo económico ya había puesto en el centro de su doctrina los límites a la acción estatal. Para entonces la “eficiencia” se alcanzaba vía la libertad de mercado y ese principio era más importante que la equidad. Por tanto, interferir con el libre desarrollo de la industria en la forma de limitar la concentración requería un rompimiento con la tradición liberal de finales del XIX. Si bien la Revolución y la Constitución de 1917 representaron un rompimiento con esa tradición, el asunto de la concentración industrial no formó parte de esa agenda por una razón muy práctica: esas industrias eran, probablemente, la mejor herramienta que existía para evitar una dependencia absoluta de la industria, particularmente, americana. Así como es importante entender que el radicalismo del artículo 27 o del 123 se explican por la coyuntura política de noviembre de 1916, es fundamental entender que buena parte de la formación intelectual de los constituyentes se dio en una época en que existió una lucha abierta del gobierno de Estados Unidos contra su propia industria. La falta de una ley antimonopolios más efectiva desde la Revolución no significa que los constituyentes no conocieran lo que sucedía en Estados Unidos, es más probable que lo supieran pero que consideraran que, frente al mismo enemigo, el Estado mexicano no podía adoptar la misma estrategia que el Estado americano. Así, mientras Estados Unidos se concentraba en perfeccionar su legislación antimonopólica, en México el Estado promovía el crecimiento de la industria nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- GRAY, John H., “Economics and the Law: Annual Address of the President”, *The American Economic Review*, Supplement, vol. 5, núm. 1, marzo de 1915.
- HABER, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992.
- LEY Reglamentaria del artículo 28 constitucional, 1926, México.

- LEY orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, 1934, México.
- MÁRQUEZ, Graciela y SILVA CASTAÑEDA, Sergio, “Auge y decadencia de un proyecto industrializador: 1945-1982”, en MÁRQUEZ, Graciela (coord.), *Claves de la historia económica de México: el desempeño de largo plazo (siglos XVI-XXI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- MARVÁN, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, vol. II, México, SCJN, 2006.
- MEYER, Jean, “Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s”, en BETHEL, Leslie (ed.), *Mexico since Independence*, Inglaterra, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- NEW York Times, *Yucatan Monopoly Hoists Hemp Prices*, New York Times, 30 de diciembre de 1915.
- POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944.
- OCDE, *Perspectivas OCDE: México. Políticas clave para un desarrollo sostenible*, OCDE, 2010.
- OCDE, *OECD Economic Surveys: Mexico*, traducción propia, OECD Publishing, 2015.
- REGLAMENTO de la Ley orgánica del artículo 28 de la Constitución general de la República, 1926, México.
- ROS BOSCH, Jaime, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013.
- SILVA CASTAÑEDA, Sergio, “El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero”, en MARVÁN, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana: 1908-1932*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ZEBADÚA, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.

