

2 ej
A



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

BANOBRAS EN LA BANCA DE FOMENTO

1970 - 1982

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A :

EFRAIN APARICIO NIETO

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción	Página
1.- Hacia un marco teórico de referencia	1
1.1.- El sistema monetario y financiero mundial	2
1.1.1.- La economía mundial y la situación financiera y monetaria, 1850-1914	2
1.1.2.- Relaciones monetarias, 1914, 1933	40
1.1.3.- La transición del sistema monetario y financiero internacional, 1933-1970	63
1.1.4.- Crisis actual y perspectivas del sistema financiero internacional	87
 2.- La banca de fomento	 92
2.1.- Antecedentes históricos	92
2.1.1.- Las instituciones financieras en el siglo XIX	94
2.1.2.- Evolución histórica de los bancos de fomento	98
2.2.- Objetivos fundamentales de los bancos de fomento	101
2.2.1.- Contribución al desarrollo de la actividad científica-tecnológica	106
2.3.- Funciones y tipos de bancos de fomento	112
2.3.1.- Bancos de fomento multilaterales internacionales	113
2.3.2.- Bancos de fomento multilaterales regionales	115
2.3.3.- Bancos de fomento nacionales	116
2.4.- Movilización interna y externa de recursos financieros	117

	Página
2.5.- Estímulo a los mercados internos v externos de capital	123
2.6.- Fuentes de financiamineto	128
2.6.1.- Fuentes de financiamineto internas	128
2.6.2.- Fuentes de financiamiento externas	128
3.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	130
3.1.- Antecedentes históricos v evolución de los bancos de fomento	130
3.2.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	146
3.3.- Objetivos específicos	152
3.3.1.- Política crediticia	154
3.3.2.- Organización administrativa	155
3.4.- Fuentes de obtención de recursos	155
3.4.1.- Fuentes de financiamiento internas	155
3.4.2.- Fuentes de financiamineto externas	161
3.5.- Canalización de recursos	166
3.6.- Evaluación de la actividad financiera 1970-1982	172
Conclusiones y recomendaciones	176
Bibliografía	180

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objeto analizar el desempeño de Banobras como Institución de fomento durante el periodo 1970-1982. Este análisis parte de la hipótesis central de que Banobras cumplió de manera parcial con su misión principal que es el apoyo financiero a los estados y municipios del país, debido fundamentalmente a la presión que ha ejercido la concentración urbana en una sola entidad: el distrito federal. La gran cantidad de inmigrantes subocupados, presionaba al Gobierno Federal a utilizar todas las herramientas posibles para dotar (parcialmente) de los servicios elementales que requiere una población en constante crecimiento como son los servicios de agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, vivienda, obras de vialidad, urbanización, transporte, etcétera. Esto era así porque el modelo de industrialización que se había adoptado, convirtió al distrito federal en el centro donde se desarrollaban las principales actividades industriales, culturales, científicas y tecnológicas, administrativas; por sólo citar a las más importantes, y en consecuencia, requerían del apoyo mayoritario del Gobierno Federal a través de todas sus dependencias y organismos.

Banobras, como entidad gubernamental se movió en esa dirección, con lo cual, según mi opinión se vió forzado a distraer una gran cantidad de sus recursos para canalizarlos

hacia el distrito federal, en perjuicio de los estados y municipios más necesitados y que requerían con urgencia del apoyo financiero preferencial que otorga Banobras, ya que de hecho esto había motivado su creación. El apoyo financiero al distrito federal vía Departamento Central tuvo el efecto de desviar a Banobras de su misión fundamental. Según mi opinión, este hecho influyó de manera importante para que Banobras cumpliera de manera parcial con su misión de apoyo financiero a los estados y municipios del país.

Por otra parte, el presente trabajo muestra como el surgimiento y creación de los bancos de fomento en todos los países capitalistas occidentales, particularmente de América Latina, fue producto de la evolución misma del sistema financiero mundial, que por la presión de diversas causas como lo fueron las guerras mundiales y los procesos depresivos, hicieron necesario que dicho sistema tratara de buscar otras alternativas o mecanismos financieros para ayudar a todas las naciones capitalistas principalmente a lograr mayores niveles de desarrollo económico y social.

El trabajo se dividió en tres capítulos: en el primero se presenta un esquema global de la evolución del sistema financiero internacional, visto desde la perspectiva de las últimas crisis mundiales que han desembocado en guerras, depresiones, devaluaciones, estancamientos generalizados.

Estos acontecimientos han influido grandemente en la evolución del sistema financiero internacional.

Vistos de conjunto, la evolución del sistema financiero mundial y los diversos acontecimientos de carácter mundial han repercutido de una u otra forma en la vida de todos los países capitalistas del mundo. En el caso específico de América Latina, el desarrollo económico y social más importante ha tenido lugar precisamente a partir de las dos grandes guerras y la depresión intermedia; y por el apoyo del sistema financiero internacional a los intentos de los países latinoamericanos por lograr niveles mayores de desarrollo económico y social. De ahí la justificación de estudiar en una primera instancia la evolución del sistema financiero mundial.

El capítulo dos, se presenta un esquema sobre la banca de fomento; en esta parte, se muestra primeramente como el surgimiento de los bancos de fomento fue parte de la evolución misma de las instituciones financieras europeas y de América del Norte, y de la presión que los conflictos mundiales ejercieron hacia la búsqueda de nuevos instrumentos financieros que ayudaran a las diversas naciones occidentales subdesarrolladas e industrializadas a lograr elevar sus niveles de desarrollo económico y social. En segunda instancia, se procede a señalar como se encuentra estructurado un banco de fomento y como funciona, para así poder ubicar

dentro de este contexto a la banca de fomento latinoamericana y en particular a la banca de fomento de México.

El capítulo tres, parte medular del análisis, muestra en primer lugar la evolución de la banca de fomento en México, a fin de ubicar la labor de fomento de Banobras. Posteriormente, en base al marco evolutivo de la banca de fomento en México se pasa al análisis del comportamiento de Banobras como banco de fomento.

Finalmente, dentro de las conclusiones y recomendaciones se señalan cuales han sido las desviaciones de Banobras con respecto a sus objetivos y se sugiere la urgente necesidad de emprender acciones concretas tendientes a reubicar a Banobras dentro de su función de apoyo a los estados y municipios del país.

1.- Hacia un Marco Teórico de Referencia

Con el objeto de desarrollar un marco teórico de referencia adecuado, se realizó una intensa revisión bibliográfica que dió por resultado el conjunto de elementos teórico-prácticos que se describen a continuación. El análisis parte de la detección de los elementos más importantes a la situación monetaria y financiera del mundo, desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días. Para tal efecto se llevó a cabo una revisión bastante general de la evolución económica mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el objeto de situar de una forma más precisa el desarrollo de la situación financiera y monetaria de un período determinado para establecer los componentes que forman el marco teórico sobre el cual se cimenta el desarrollo de los capítulos siguientes de esta investigación.

La revisión parte de la presentación de una serie de argumentos muy generales sobre la evolución de la economía mundial y de las características sobre las cuales se ha ido conformando el sistema financiero y sus instituciones en el mundo capitalista desde 1850.

1.1.- El sistema monetario v financiero mundial

La revolución industrial permitió el crecimiento v desarrollo del sistema capitalista en los países occidentales. La acumulación de capital transformó las sociedades con base en cambios profundos de sus estructuras económicas v sociales. En este capítulo se estudia cómo se dió la evolución de la economía mundial capitalista, poniendo mayor énfasis en los aspectos monetarios v financieros, los cuales han repercutido sustancialmente en el desarrollo del capitalismo mundial.

A continuación se estudian los principales aspectos de la revolución económica mundial v de las diversas etapas del desarrollo financiero v monetario internacional desde 1850 hasta la época actual.

1.1.1.- La economía mundial v la situación financiera v monetaria, 1850-1914

De todos los aspectos del cambio histórico en el siglo XIX, el tecnológico fue, probablemente, el más fundamental. No sólo hizo posible que la expansión de la población mundial se matuviese v aumentase, sino que fue también, por sí mismo, una inmensa fuerza que actuaba directamente en favor de la actividad económica .

Las inmensas conquistas en el conocimiento de los principios físicos en ese periodo contribuyeron directamente a mejorar los procesos productivos empleados en la industria; esto ocurrió especialmente, aunque no de manera exclusiva en la Gran Bretaña .

El cambio tecnológico fundamental consistió en la transformación de la fuerza motriz y este cambio propició el abandono a gran escala de los métodos manuales en la producción. Hasta el final del siglo XVIII, la fuerza motriz para la mayoría de las industrias era el propio obrero o la de algún animal doméstico. La invención de la máquina de vapor y de un método de transmisión rotatoria de su fuerza remedió una gran deficiencia en la capacidad productiva. Gracias a ella, la fuerza pudo ser aplicada en cantidades mayores que antes, de modo que podían reunirse varias máquinas en un determinado lugar y ser manejadas simultáneamente desde una sola unidad de mando .

Así, hubo un proceso acumulativo de desarrollo técnico y éste se vio acompañado, paralelamente, por grandes cambios en la organización económica.

En un principio, los avances en el desarrollo tecnológico de mediados del siglo XIX se llevaron a cabo en casi toda Europa Occidental y en los Estados Unidos. Sin embargo, hacia 1850, no había ningún país, excepto Gran

Bretaña y Bélgica, en el que hubiera llegado a dominar la industria.

Las industrias británicas que experimentaron una primera transformación en la técnica y en la organización fueron la textil y la siderúrgica. La industria del algodón era el puntal más importante del comercio de exportación del Reino Unido. A lo largo de los años cincuenta, los textiles se elevaban al 60% (en términos de valor) de las exportaciones de todos los artículos de producción nacional.

En otras partes, aunque ya se comenzaba a perfilar el desarrollo industrial, su ritmo era muy inferior al de la Gran Bretaña. La industria belga de la primera mitad del siglo XIX, se desplegaba en una línea comparable a la de la industria británica. En todo caso, Bélgica era un país muy pequeño para servir de base a la industrialización de un continente. Pero fuera de ese país, Europa continental tenía poca industria mecanizada. Suiza había hecho algunos tempranos y rápidos avances especialmente en la industria textil, y, en 1840 era el país continental más importante en manufactura de algodón. Pero Suiza también era muy pequeña y al carecer de recursos mineros no logró realizar grandes avances en metalurgia y en la fabricación de maquinaria.

En Francia, se adoptaron nuevas máquinas y nuevos métodos, casi tan pronto como en la Gran Bretaña, pero su utilización no se extendió tan rápidamente. El problema más importante era la escasez nacional de combustible y el alto costo de su importación, lo cual significaba que la mecanización de la industria tardaría mucho más que en Inglaterra para ofrecer la ventaja de costos reducidos. Había, sin embargo, un cierto desarrollo de industria de fábrica y de grandes establecimientos que utilizaban técnicas modernas. La industria del hierro se extendía constantemente, pero, a mediados del siglo XIX, su producción sólo era, aproximadamente, la cuarta parte del total que producía Inglaterra. Al igual que en el Reino Unido, fue en la industria del algodón donde el sistema de fábrica avanzó más.

En Alemania, el desarrollo industrial del siglo XIX fue más lento aún. Los recursos naturales adecuados para el fomento de la industria moderna eran mayores que en Francia, pero, en muchos estados, la supervivencia de estructuras de carácter feudal eran renuentes al cambio económico. Casi sin excepción, la industria fue llevada al escalón más bajo. En las ciudades, la figura típica era la del pequeño propietario que empleaba a uno o dos operarios o, en muchos casos, estaba limitado internamente a su propio trabajo.

En los Estados Unidos el progreso de la energía mecánica y el sistema de fábricas, antes de 1850, estaba más desarrollado que en Francia y Alemania. En 1840, los Estados Unidos eran el segundo país del mundo en manufactura de algodón, pero su producción sólo alcanzaba, aproximadamente, un tercio de Inglaterra. Hacia la misma época, el hierro - otra de las necesidades básicas de una sociedad industrial - comenzó a ser mucho más abundantemente suministrado. Pero los Estados Unidos también en este campo quedaban detrás de Inglaterra. Antes de la guerra civil, los Estados Unidos se hallaban muy lejos de ser un país altamente industrializado. La producción familiar seguía siendo preponderante. La manufactura operaba en muy pequeña escala y no desempeñaba más que un papel menor en la vida económica. Aún las más grandes industrias no podían compararse con sus homólogas británicas.

A mediados del siglo XIX iba surgiendo un nuevo orden económico basado en una creciente mecanización, en una mayor división del trabajo y especialización de funciones y en métodos de organización más complejos, pero se hallaba todavía en sus primeras etapas (ibid, p. 28). Sólo en Gran Bretaña se había producido, en 1850, una reforma verdaderamente completa de leyes e instituciones, que facilitaban en gran medida la expansión de la actividad económica. Algunas de las instituciones firmemente

establecidas allí, tales como la bolsa o el mercado de dinero de Londres, eran especialmente adecuadas no sólo a las necesidades británicas internas sino también al servicio de una economía unificada en ramificaciones internacionales que se comenzaban a definir de una forma más clara.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, los cambios económicos, se hicieron mucho más avanzados. Las técnicas mecánicas dejaron de ser un cuasi-monopolio de la Gran Bretaña. Los Estados Unidos, Alemania y, en menor medida Francia, se dedicaban cada vez más intensamente a la manufactura, adoptando y, en algunos campos, sobrepasando los métodos empleados en Inglaterra. Desarrollaban sus propios nuevos tipos de producción y elevaban su capacidad productiva total a un nivel sin precedentes. Algunos países, los primeros en industrializarse, habían continuado levantando sus industrias y aumentando su eficacia. Uno o dos países más, como Dinamarca y Suecia, estaban industrializándose aceleradamente a fines del siglo XIX.

En los Estados Unidos, en 1860, las seis principales industrias manufactureras (en términos de valor de la producción) eran: harina y alimentos, artículos de algodón, madera, calzado, fundición de hierro así como maquinaria y vestido. En 1914, este orden había cambiado: maquinaria y

carne envasada, hierro y acero, productos harineros, productos de fundición y talleres de maquinaria, productos de madera y artículos de algodón. La posibilidad, no sólo de utilizar, sino de fabricar máquinas, estaba convirtiéndose en una característica de la industrialización de los Estados Unidos. Incluso, esta característica fue más marcada que en ningún otro sitio, porque la aplicación de la maquinaria a la manufactura había llegado ya a un grado superior que en los demás países.

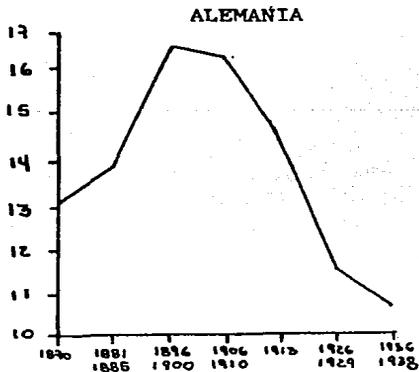
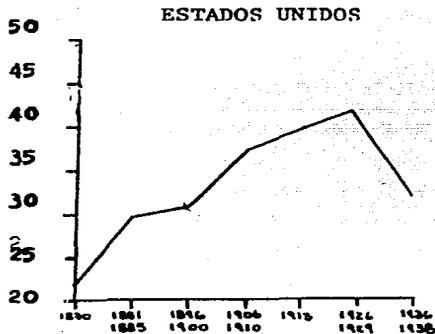
La situación general de la manufactura en la segunda mitad del siglo XIX era de muy rápido incremento de la capacidad mundial para producir. Pero también señalaba la pérdida de la hegemonía que había ejercido Inglaterra durante la primera mitad de ese siglo, y marca el ascenso de los Estados Unidos como gran productor de manufacturas (Niveau, 1966, p. 164). En consecuencia, la evolución estructural que modificó profundamente la participación británica y americana en las relaciones económicas internacionales se reflejó fundamentalmente en la evolución del comercio mundial y en los movimientos internacionales de capitales.

De igual forma, los cambios asociados en los movimientos mundiales del capital y del trabajo dieron a la vida económica de finales del siglo XIX un carácter predominante

internacional. El más evidente signo exterior de ese carácter fue el perfeccionamiento de un conjunto de instituciones comerciales, bancarias y monetarias, que sirvieron a los objetivos económicos internacionales, dándoles prioridad sobre las cuestiones puramente domésticas.

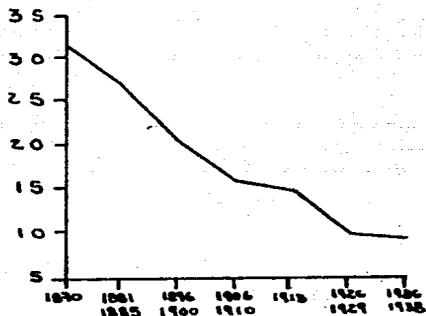
Las gráficas 1 y 2, así como el cuadro 1 reafirman los planteamientos anteriores.

Gráfica No.1: estructura de la producción
manufacturera de cinco países
(en % de la producción manufacturera mundial)

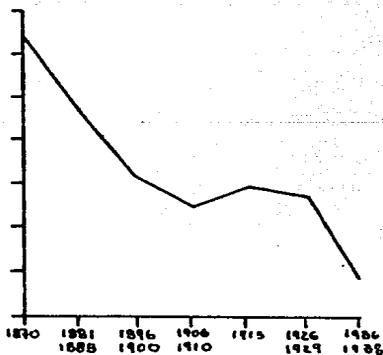


Gráfica No. 1 (continuación)

GRAN BRETAÑA

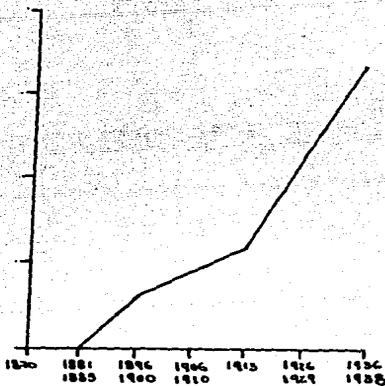


FRANCIA



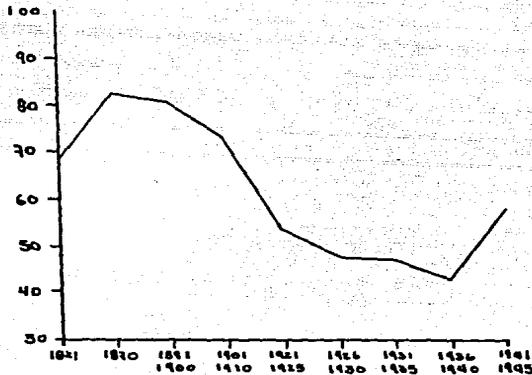
Gráfica No. 1 (Conclusión)

JAPON



Fuente: Industrialisation et commerce
exterieur, Ginebra, S.D., 1945, p. 14.

Gráfica No.2: Exportaciones de los Estados Unidos hacia Europa, 1821-1945
(%)



Fuente: W.S. Wovtinsky, World Commerce and Goverments
Nueva York, 1955, pp. 78v 79.

CUADRO No.1

Estructura de la exportaciones por grupos de productos
de países europeos (a) y de los Estados Unidos

(En %)

Productos Manufacturados	1913	1928	1938	1950
1. Máquinas y medios de transporte	15.8	23.2	32.9	23.0
2. Metales	19.7	9.9	13.0	15.8
3. Productos químicos ...	6.9	7.0	9.5	9.8
4. Textiles	32.7	29.0	16.5	17.9
5. Diversos	24.9	22.9	20.8	17.1
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: O.N.U., (1954) Growth and Stagnation in the
European Economy, p. 180

(a) Comprende: Gran Bretaña, Alemania, Francia,
Italia, Bélgica, Suiza y Suecia.

La acumulación y la movilidad del capital afluían sobre el desarrollo de la economía internacional de un modo diferente de aquél en que afectaban a la acumulación y la movilidad de la fuerza de trabajo. Un incremento rectilíneo en la formación de capital, a un ritmo superior al generalmente predominante en el mundo, fortalecía al país en que se alcanzaba, y le permitía ampliar su comercio y desempeñar un papel más importante en los asuntos internacionales. El proceso de exportación de capital (producto del gran y continuado incremento de la reserva mundial de capital y su desigual distribución internacional) fue una poderosa influencia sobre el crecimiento y el carácter de la economía internacional en la segunda mitad del siglo XIX.

El principal periodo de exportación de capital se dió durante los cincuenta o sesenta años anteriores a la primera guerra mundial. Las fuentes de capital más importantes fueron el Reino Unido, Francia y Alemania y en menor escala de Bélgica y los Países Bajos. A partir de 1890, aproximadamente, los Estados Unidos también exportaron capital. El Reino Unido era, con gran diferencia, el más importante exportador de capital. A fines de 1870, las inversiones extranjeras británicas sumaban al rededor de los 2,400 millones de libras, y en 1914 las elevó hasta los diez y ocho mil millones. La inversión extranjera por parte de los franceses llegó a ser importante a partir de 1850 - 1860 y,

aunque después disminuyó durante algún tiempo, alcanzó en 1880, alrededor de los 15,000 millones de francos, o sea, 595 millones de libras esterlinas.

La inversión extranjera alemana se desarrolló mucho más lentamente hasta los años ochenta, en parte porque las tasas de interés dentro de Alemania eran permanentemente más altas que en el Reino Unido y que en Francia, y en parte a causa de la más tardía y más súbita expansión económica de la propia Alemania. En 1883, el total acumulado era sólo de unos 5,000 millones de marcos, esto es, 245 millones de libras esterlinas, y en 1914 había alcanzado los 25,000 millones de marcos, es decir, 1,223 millones de libras esterlinas. En 1923, los Estados Unidos habían prestado un total de 2,600 millones de dólares, aproximadamente unos 534 millones de libras esterlinas (véase gráfica 3).

Las direcciones emprendidas por estas corrientes de capital internacional variaban según las diferentes épocas. Hasta 1870 aproximadamente, una gran parte del capital era canalizado de un país europeo (generalmente, Inglaterra o Francia) a otro, en especial dentro de la Europa Occidental y de la Central. El capital británico participó en las primeras fases de la industrialización de Francia y Alemania, y el capital francés tuvo una gran intervención en las nuevas empresas de otras naciones europeas como Austria. De las inversiones situadas fuera de Europa, la mayor parte iba en

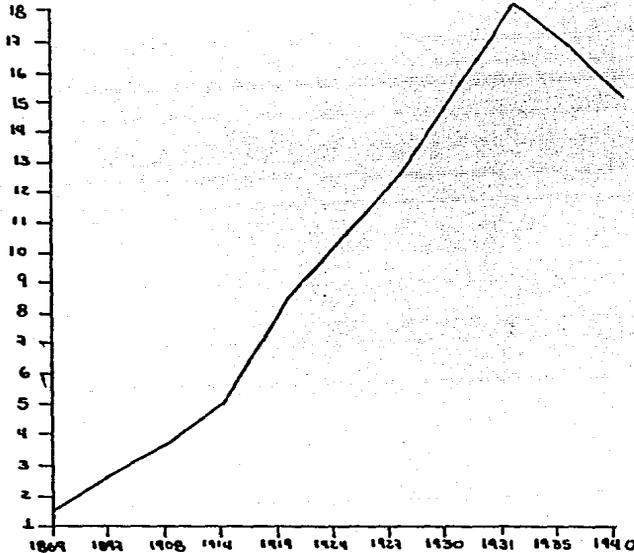
aquel tiempo a los Estados Unidos. En el último tercio del siglo XIX la situación cambió, sobre todo como resultado de una modificación en las costumbres inversoras británicas y de la creación de muchas más oportunidades de inversión en nuevos sitios.

Una gran parte de la inversión continuó afluyendo a los Estados Unidos, pero el resto se dirigía cada vez en mayor volumen hacia el Imperio Británico y hacia las nuevas áreas de inmigración de América del Sur. Al final de 1913, el 47% de la inversión extranjera británica estaba en el Imperio, correspondiendo a Canadá la participación más elevada, el 20% estaba en los Estados Unidos y otro 20% en América Latina, con la mitad de este porcentaje en Argentina.

Las primeras exportaciones de capital de los Estados Unidos se dirigieron también, principalmente a otros países americanos subdesarrollados. En 1914, al rededor del 40% del total estaba en México y el 30% aproximadamente en Canadá.

Los primeros efectos de la inversión internacional fueron, en primer lugar, la obtención de algunos elementos básicos de equipamiento, como los ferrocarriles, y algunas empresas industriales modernas en determinados Países

Gráfica No. 3. Inversiones externas
de los Estados Unidos
(miles de millones de dólares)



Fuente: Historical Statistics of the United States, U.S.
Department of Commerce, 1949, p. 242.

Europeos en las primeras etapas de su industrialización. Por ejemplo, en los Estados Unidos, donde la relación de capital extranjero a capital nacional era baja, las importaciones de capital constituyeron una importante aportación para reforzar su proceso de industrialización, hicieron posible que el país llevase adelante su desarrollo sin verse detenido por la persistencia de un déficit en la balanza de pagos. Se concentraron especialmente en la creación del transporte interno, que era la exigencia material más imprescindible de aquella época.

Otra importante consecuencia de la inversión extranjera fue el incremento que produjo en los ingresos procedentes del exterior de los principales países, en especial de la Gran Bretaña. La libra esterlina era, pues, una moneda de fuerza incuestionable, y como esa fuerza en partese derivaba del hecho de que se empleaba regularmente en nuevas empresas ultramarinas, era también una moneda de la que siempre podía disponerse fácilmente. Esta combinación de seguridad y disponibilidad permitió a la esterlina desempeñar un papel único en la financiación del comercio internacional.

El mercado monetario de Londres fue una importante fuente de fondos internacionales a lo largo del siglo XIX, aunque, en la primera mitad del mismo, el financiamiento del comercio internacional se hallaba considerablemente disperso.

Sin embargo, desde 1860, aproximadamente, la participación del mercado monetario de Londres aumentó sustancialmente, y, a finales del siglo XIX, la mayor parte del comercio internacional se efectuaba en libras esterlinas, que se utilizaban incluso para financiar el comercio interior de países no británicos.

Influencias del tipo comercial e institucional eran las causas de este papel dominante del mercado monetario de Londres. El Reino Unido tenía un comercio exterior mucho más voluminoso que cualquier otro país, y, por esta razón, la esterlina se hallaba en condiciones de ser especialmente importante. En la primera mitad del siglo XIX, un buen número de banqueros internacionales, se establecieron en Londres y organizaron un extenso tráfico que incluía la aceptación de letras de cambio, giradas contra comerciantes y bancos extranjeros, y operaciones en bolsas extranjeras.

Durante el tercer cuarto del siglo XIX, la situación cambió en diversas formas favorables al empleo internacional de la libra esterlina. El sistema bancario inglés creció tan rápidamente, que movilizó más fondos de los que podrían prestarse provechosamente en el interior, de modo que se hallaba disponible un cuantioso excedente que fue utilizado en el financiamiento del comercio internacional (véase cuadros 2 y 3). El comercio exterior de la propia Gran Bretaña y los préstamos exteriores

CUADRO No. 2
INVERSIONES DE LA GRAN BRETAÑA EN EL EXTRANJERO EN 1910.
(%)

Europa	06
América	53
Asia, Africa, Australia ...	41
TOTAL	100

Fuente: Lenin, V.I. Ulianov () Imperialismo, fase superior del capitalismo, Moscú, Ed. Progreso, 1970, p. 62.

CUADRO No. 3
Reparto de las inversiones exteriores de la Gran Bretaña
(%)

	<u>1870</u>	<u>1913</u>
Estados Unidos	20	20
Otros países	10	45
Europa	50	05
Resto del mundo	20	05
	<u>100</u>	<u>100</u>

Fuente: O.N.U., Mouvements internationaux de capitaux pendant l'entre-guerres, 1949.

a largo plazo, se incrementaron más rápidamente que antes, con el resultado que otros países podían obtener libras esterlinas más fácilmente que antes, y podían pagar también más fácilmente los servicios financieros, así como los artículos británicos. La libra esterlina se convirtió en la moneda más segura a partir de 1860.

Mientras Londres iba haciéndose más fuerte, algunos otros centros no podían mantenerse a su altura. En especial, su máximo rival, París, se veía seriamente y permanentemente dañado como centro financiero internacional por la guerra franco-prusiana. El ulterior incremento de las ganancias británicas en el exterior hicieron aún más sólida la seguridad de la esterlina, que estaba más fácilmente disponible que nunca. La libra esterlina tenía, pues, la gran ventaja para los fines del comercio internacional de que, a la vez que gozaba de un alto grado de seguridad, cuyo origen se encontraba en la ganancia regular de un amplio superávit internacional, el superávit siempre iba a parar a una reserva internacional y las empresas solventes de todo el mundo podían, en cualquier momento, recibir a préstamo todas las libras esterlinas que necesitasen.

La posibilidad del mercado monetario de Londres para ejercer su decisiva influencia, sobre las finanzas del comercio internacional dependía de la solidez de la libra esterlina, pero sobre todo por la preferencia de los

gobiernos y las empresas de muchas partes del mundo por la eficiencia del aparato bancario británico.

Aunado a lo dicho más arriba, en los Gobiernos y en los círculos empresariales del mundo capitalista existía el consenso de que ganarían más si estabilizaban sus relaciones financieras, sometiéndose a una disciplina internacional común en política monetaria, y no perturbando el flujo del comercio mediante acciones unilaterales, que podrían crear incertidumbre acerca del futuro valor de las monedas. A finales del siglo XIX, casi todas las monedas tenían un valor fijo en términos de un determinado contenido en oro, y, por consiguiente, dentro de unos límites muy estrechos, un valor fijo entre ellas. Los Gobiernos aceptaron regular la circulación monetaria y el crédito, de modo que la demanda y la oferta de su moneda se equilibrasen en torno al valor a la par en oro.

La historia monetaria se considera que se desarrolló según una cronología dividida en tres fases: 1) el siglo XIX conoció la extensión y el apogeo del patrón oro cuyo funcionamiento se vió impedido por la primera guerra mundial; 2) la vuelta al oro durante el periodo de entreguerras hizo nacer el gold exchange standard (patrón de cambios oro) cuyo hundimiento acompañó la crisis y la depresión de los años treinta; 3) tras el período de los acuerdos bilaterales y multilaterales de la segunda guerra mundial se volvió poco a

poco a un sistema parecido al patrón de cambios oro que por su estructura anárquica ha provocado serias dificultades y ha sido una causa permanente de desequilibrio internacional.

Reseñemos brevemente cada una de estas etapas. Es en la historia de las monedas metálicas donde hay que buscar los orígenes del patrón oro. Durante el siglo XIX existieron paralelamente tres sistemas: el monometalismo plata de ciertos países asiáticos, el monometalismo oro y el bimetalismo basado tanto en el oro como en la plata (ibid, p. 214). El monometalismo plata fue desapareciendo poco a poco en la segunda mitad del siglo XIX al aumentar rápidamente, a partir de 1848, la producción de oro. De 1848 a 1900 las existencias mundiales de oro aumentaron de 4,000 a 13,000 toneladas. Todos los países que habían adoptado el patrón plata se vieron obligados a estabilizar el precio del oro, mediante el abandono de la plata o la definición de su moneda con respecto a los dos metales preciosos.

Inglaterra adopta el patrón oro en 1816 utilizando la definición oro que Newton había dado a la libra esterlina, en 1717, cuando dirigía la Fabrica de Monedas. Una moneda de oro de 7.988 gramos de oro fino representaba una libra esterlina. El oro se beneficiaba del derecho de libre acuñación y solamente las monedas de oro tenían poder liberatorio

ilimitado . De todas maneras, la ley de 1816 creaba también una moneda de plata, el chelín, de 5.23 gramos de plata fina. Al ser la libra igual al 20 chelines, la relación entre el valor de los dos metales estaba implícitamente establecida. El peso de la plata contenida en una libra era pues de 104.60 gramos y el peso de oro fino de 7.988 gramos. El valor de 104.60 gramos de plata fina era el mismo que el de 7.988 gramos de oro fino: el oro valía pues 13.09 veces más caro que la plata, según la relación legal.

La relación comercial entre el valor de los dos metales se fue modificando gradualmente y que a fines del siglo XIX era de 1/30 a pesar de no haberse modificado la relación legal. Las monedas de plata continuaban, sin embargo, jugando el papel de monedas complementarias en un sistema basado en el oro. Al lado de las monedas de plata, cuya acuñación era limitada, circulaban monedas de oro y billetes convertibles en oro.

El Gobierno británico mediante la Bank Act de 1844 vinculó de manera muy estrecha la emisión de billetes con el encaje oro. Al margen de una pequeña circulación fiduciaria basada en fondos del Estado, los billetes debían estar totalmente respaldados por las reservas metálicas del Banco de Inglaterra. Esta reserva podía estar compuesta por lingotes de plata y lingotes de oro pero el valor de los primeros no podía sobrepasar la quinta parte del total. Este

sistema de emisión tan estricto respondía al deseo de asegurar la perfecta convertibilidad de los billetes en oro y evitar recurrir de esta manera al curso forzoso en periodos de crisis.

El monometalismo de Inglaterra fue adoptado a su vez por otros países. El patrón oro fue adoptado por Portugal en 1854, por Alemania en 1871-1873, por los Países Escandinavos en 1873-1875, por Finlandia y Serbia en 1878, por Argentina en 1881, por Egipto en 1885, por Rumania en 1890, por Austria-Hunorfa en 1892, por Rusia, Bulgaria, Japón y Chile en 1897, por los Estados Unidos en 1900, por Holanda en 1901, por México en 1904, etc.

La presentación teórica más precisa de los mecanismos del patrón oro es debida a los autores del Cunliffe Report redactado en 1918 a petición del gobierno británico (the Interim report of the Communittee on Currency and The Foreing Exchanges). Es importante destacar que esta encuesta fue decidida en el momento en que el patrón oro no funcionaba -1918- o funcionaba mal y estaba en visperas de sufrir un grave fracaso -1929-.

De acuerdo con el punto de vista del Cunliffe Report, las características esenciales del patrón oro eran las siguientes:

1.- La unidad monetaria nacional se definía por un determinado peso de oro y el banco central compraba y vendía el oro a un precio fijo o variable, entre unos límites muy estrechos;

2.- Los billetes eran convertibles en oro y la acuñación de monedas era libre;

3.- Los tipos de cambio estaban determinados por el peso de oro contenido en cada divisa y estos tipos se mantenían fijos entre los límites de los puntos del oro;

4.- La importación y exportación del oro era totalmente libre y, por tanto, la masa monetaria de cada país estaba directamente ligada a los movimientos internacionales del metal amarillo. El equilibrio interno era función del equilibrio exterior, y de unos "mecanismos automáticos" de ajuste que aseguraban una "feliz armonía de costos y precios mediante una rápida reabsorción de cualquier tendencia hacia el desequilibrio".

Cuando un gran número de países adoptó este régimen, el oro fue a la vez moneda nacional e internacional y, como las divisas se cambian a unos tipos fijos, el sistema monetario internacional era homogéneo y estaba unificado. Los autores del informe Cunliffe estimaron que la experiencia del siglo XIX había confirmado la teoría ricardiana del equilibrio automático de la balanza de pagos según la cual un

déficit o un excedente exterior debía ser automáticamente eliminado por los mecanismos del mercado. Nos encontramos aquí en presencia del aspecto más fundamental del funcionamiento teórico del patrón oro: "Cuando los intercambios exteriores acusaban un excedente, el oro aflujía hacia el país y el desarrollo del comercio venía acompañado por un crecimiento de la cantidad de dinero. Cuando los intercambios exteriores eran deficitarios y el tipo de cambio alcanzaba el punto de salida del oro, resultaba beneficioso exportar oro".

En el primer caso la presión inflacionaria podía conducir a un aumento de los precios susceptible de frenar las exportaciones y alentar las importaciones; con lo que el excedente era finalmente eliminado. En el segundo caso, las salidas de oro engendraban una presión deflacionaria al disminuir la cantidad de moneda en circulación en el país; la baja de precios que podía producirse favorecía las exportaciones y desalentaba las importaciones. El déficit era reabsorbido poco a poco.

La política monetaria debía reforzar los efectos de ajuste automático de los pagos exteriores y no dificultarlos. Lo anterior exigía que el Banco Central aumentara su tipo de descuento en las fases de salida de oro con el objeto de que aflujera hacia el país y lo disminuyese en las fases de afluencia del mismo para restringir su entrada. En el segundo

caso, el alza de los tipos de interés reforzaba la presión deflacionista creada por las pérdidas de oro y frenaba la actividad económica. La consecuencia era una disminución del nivel de empleo y una reducción de la demanda de bienes de consumo. De ahí resultaba una disminución del nivel general de precios en el mercado interior que frenaba las importaciones y estimulaba las exportaciones, enderezando la balanza exterior desfavorable que constituía la principal causa de dificultad. Inversamente, el Banco Central debía reducir el tipo de descuento y facilitar las condiciones de acceso al crédito cuando se producía una afluencia de oro a consecuencia de un excedente en los pagos exteriores. El objetivo prioritario era, pues, el equilibrio exterior que se restablecía automáticamente a costo de presiones inflacionistas y deflacionistas que tenía que soportar la economía nacional. El siglo XIX conoció, gracias al patrón oro, una notable estabilidad de los tipos de cambio y un desarrollo económico que no se vio obstaculizado por insuperables desequilibrios en los intercambios internacionales. Esta es al menos la tesis de los defensorés del patrón oro.

Los autores del informe Cunliffe opinaban que gracias al mecanismo automático, el volumen de poder de compra del país estaba continuamente ajustado a los precios. Los precios interiores se adaptaban automáticamente con el fin de evitar unas importaciones excesivas, en tanto que la creación del

crédito bancario gozaba de una libertad que excluía toda interferencia del Estado, lo que no habría sido posible con un sistema monetario menos rígido.

Ahora bien, si el oro hubiese jugado el papel primordial que tan a menudo se le ha atribuido, el desarrollo económico de los países capitalistas en el siglo XIX se hubiese paralizado. El oro se convirtió muy rápidamente en una moneda secundaria tanto en los intercambios interiores como internacionales, y ello en beneficio de la actividad económica. De haber sido necesario limitarse exclusivamente al uso del metal amarillo, la cantidad de dinero hubiese sido en poco tiempo insuficiente y difícil de manejar. En el interior de los países el crédito bancario -los depósitos- sustituyó al oro mediante el empleo del cheque, mientras que a nivel mundial, la libra adquirió el rango de moneda internacional.

Los defensores del patrón oro admitían implícitamente que el metal amarillo era la principal forma de dinero; pero nunca se les vió a ninguno de ellos, realizar una investigación estadística sobre el volumen y la estructura de la cantidad de dinero en circulación en tal o cual país o sobre el volumen y la estructura de la liquidez internacional.

Si por ejemplo, los bancos ingleses en la primera mitad del siglo XIX no hubiesen podido aumentar el volumen del crédito - y en consecuencia de los depósitos movilizables mediante el cheque- , la cantidad de dinero, estrechamente ligada al encaje oro y a sus fluctuaciones habría sido insuficiente para financiar una economía en pleno desarrollo. Si el oro hubiese sido la única y verdadera forma de dinero, los progresos de la industrialización se hubiesen visto frenados. Fue gracias al uso del cheque y al aumento de dinero bancario que se pudo vencer la dificultad. Según estimaciones de Robert Triffin (1969), el dinero bancario -es decir, el volumen de depósitos a la vista y a plazo- no representaba, a comienzos del siglo XIX, más que un tercio de la cantidad total de dinero en circulación en los principales países del mundo. Para 1913, el volumen del dinero bancario representaba el 83% de la cantidad de dinero en circulación en el mundo y el oro el 10%. Esta evolución no refleja de ningún modo la preminencia del oro y su papel fundamental en los "mecanismos de ajuste".

Son estas razones las que permiten aseverar que el oro se va convirtiendo, poco a poco en una moneda secundaria a nivel interior; queda por saber que papel efectivamente jugaba en los pagos internacionales.

En la opinión de Triffin (1969, p. 40) la compatibilidad entre tasas de crecimiento elevadas y la estabilidad de los

tipos de cambio y del precio del oro fue posible gracias al rápido aumento y a la adecuada gestión del dinero bancario. Esta compatibilidad no habría podido obtenerse con sistemas monetarios puramente metálicos o de predominio metálico. Por último, sería mucho más exacto llamar al siglo XIX el siglo del nacimiento y el desarrollo de un patrón de dinero crédito fiduciario y de la eutanasia del dinero oro y plata que el siglo del patrón oro (véase cuadro No. 4).

Nunca el patrón oro ha consistido -entre otras cosas- en el empleo exclusivo del metal amarillo como medio de pago. Las necesidades de financiamiento del comercio internacional, que aumentaron con el desarrollo industrial, se vieron satisfechas por créditos bancarios a corto plazo y por movimientos de capitales a largo plazo, mucho antes de que se hablase oficialmente del patrón de cambios oro. La acumulación de divisas como medio de liquidez internacional es un asunto muy viejo que los defensores de la vuelta a este patrón ignoran por su propia voluntad.

Lo que parece esencial, es la aceptación de las monedas nacionales como instrumento de reserva y de pago en las transacciones internacionales. A pesar de la insuficiencia de los datos estadísticos la libra esterlina era la divisa más utilizada como medio de reserva y de pago.

CUADRO 4

Evolución de la estructura de la masa monetaria mundial
(1885-1913)

(Z)

	M U N D O	
Fin del periodo	1885	1913

Masa monetaria:		
oro.....	17	10
plata	21	07
Dinero Bancario	62	83
distribuidos entre:		
Billetes	27	25
Depósitos a la vista	35	58
	-----	-----
TOTAL	100	100

Fuente: Robert Triffin (1964), The Evolution of The International Monetary System, Yale, p. 56.

Los análisis clásicos del patrón oro han omitido generalmente las diferencias estructurales existentes tanto desde el punto de vista económico como financiero. Estos mecanismos de reequilibrio automático de las balanzas de pagos, avudadas por las "reglas del juego" de los bancos centrales, han sido estudiados como si todos los países afectados se hallasen al mismo nivel de desarrollo y tuviesen una organización bancaria de la misma importancia. La explicación tradicional del patrón oro no ha tenido en cuenta las desigualdades existentes entre los países, como son, entre otros, el distinto nivel de desarrollo, su calidad de deudor o acreedor, los niveles internos de acumulación y formación de capital, de la presencia o ausencia de un banco central, etc. La mayoría de los autores están de acuerdo en decir que Gran Bretaña fue, hasta 1914, el país financieramente mejor dotado. La libra fue generalmente aceptada por la mayoría de los países: la zona de la libra se extendía mucho más allá de los límites del imperio británico. El mercado monetario de Londres se beneficiaba de una estructura que orientaba sus actividades hacia las transacciones internacionales.

La centralización financiera al rededor de Gran Bretaña fue una de las características principales de la economía del siglo XIX. Indudablemente los mercados de París, Berlín, Amsterdam, Zurich, se mostraban muy activos, pero Londres era el líder en la financiación a corto plazo del comercio

internacional. La estructura financiera Británica de aquél periodo se encontraba claramente definida: Los bancos comerciales solamente se ocupaban de las transacciones internas, mientras que las "casa de descuento (Discount Houses) y las "casas de aceptación" (Acceptance Houses) financiaban los intercambios internacionales.

El carácter de primer país industrial del mundo, daba a Inglaterra de la posibilidad de convertir a la libra esterlina como el medio de pago internacional corrientemente empleado en el siglo XIX no era el oro sino la letra de cambio girada sobre las casas de aceptación de Londres y descontadas por las casas de descuento. Las casas financieras londinenses ejercían un muy importante poder de atracción sobre las reservas monetarias internacionales. Este poder de atracción que Londres ejercía sobre las reservas era aún más fuerte por el hecho de que la organización bancaria de países como Francia, Alemania, Suiza y Holanda era mucho más débil, y por ende para la realización de sus transacciones se apoyaban de manera importante en el mercado monetario de Londres.

El sistema bancario americano que se desarrolló de manera anárquica y fragmentaria, y que carecía de banco central (El Sistema de la Reserva Federal no se fundó hasta 1913), ofrece un ejemplo muy conocido de dependencia con respecto a Londres durante el siglo XIX. Es importante

destacar que en esa época, los Estados Unidos habían alcanzado e incluso superado a Gran Bretaña en el terreno de la producción industrial. De todas maneras, la debilidad de su estructura bancaria y en particular de la ausencia de un mercado de aceptación, mantenía a Nueva York dependiente de Londres. Los importadores y exportadores americanos utilizaban ampliamente los servicios de las casas de aceptación y de descuento de Londres, guardando sus reservas en libras en instituciones bancarias de la Gran Bretaña.

Por lo tanto, en el siglo XIX la organización monetaria internacional estaba centralizada al rededor de Londres. Esta centralización, a pesar de la importancia relativa de centros financieros tales como París, Berlín y Zurich, evitaba los movimientos especulativos de capitales que serían una de las causas del fracaso del patrón cambios oro en 1930. El liderazgo financiero inglés se debía también a la particular eficacia de la política del tipo de descuento del Banco de Inglaterra.

La política del tipo de descuento no tenía el mismo alcance en todos los países y, en última instancia, no obedecía las "reglas del juego". Aquí también el Reino Unido gozaba de una neta superioridad apoyada en la estructura del mercado internacional de Londres.

La elevación del tipo de descuento del Banco de Inglaterra, a raíz de una pérdida de oro tendía a restablecer rápidamente el equilibrio exterior sin que fuese necesario esperar los efectos de ajuste a través de los precios y los costos tal como lo señalaba la teoría clásica. Este aumento del tipo de interés tenía un triple efecto:

- 1) Atraer los capitales extranjeros;
- 2). Retener los que se habían depositado en Londres y;
- 3) Frenar los nuevos préstamos exteriores a corto plazo.

Gran Bretaña no solamente podía remediar muy rápidamente sus propios desequilibrios sino que, además, este mecanismo privilegiado y unilateral, actuaba en perjuicio de los países de la periferia productores de materias primas. Gran Bretaña, en el siglo XIX, era el primer comprador del mundo de productos agrícolas y de materias primas. Exportaba, a cambio, sus bienes de equipo y sus bienes de consumo duradero. Una política monetaria restrictiva decidida por el Banco de Inglaterra llevaba, pues, a una mejora de la relación real de intercambio de Gran Bretaña. Al disminuir mucho más los precios de los productos importados que los precios de los productos exportados, los países menos desarrollados, financieramente deudores y productores de materias primas, eran los que soportaban las consecuencias de

la política de reequilibrio exterior del país económicamente dominante. A consecuencia del empeoramiento de sus relaciones reales de intercambio, pasaban del equilibrio al déficit exterior, o bien, lo que era más frecuente, ver aumentar este déficit en un momento en que era cada vez más difícil obtener nuevos préstamos. El reequilibrio "automático" debido a las "maravillas" del patrón oro era desigual y probablemente no existió más que para los países industrializados y los mejor equipados en infraestructura financiera y bancaria.

El patrón oro no ha existido nunca, si por él se entiende un sistema en el cual el oro sea el principal elemento de la circulación monetaria o el factor determinante de sus fluctuaciones.

Todos los países del mundo con excepción de Inglaterra y de Portugal, permanecieron más o menos legalmente ligados al bimetalismo o al monometalismo-plata hasta muy entrado el último tercio del siglo XIX. La plata representaba entre el 60 y el 75% de la circulación y de las reservas metálicas del mundo hasta aproximadamente el año de 1850, y el 40% ó 50% hasta fines de siglo (ibid, p. 18). Pero ni el oro ni la plata determinaron nunca la circulación global de los medios de pago ni sus fluctuaciones. La estabilidad sin precedentes en la historia del contenido metálico de las monedas en el siglo XIX, hubiera sido, sin duda, imposible o desastrosa de

no ir acompañada de un desarrollo paralelo y prodigioso de la producción de metales preciosos y, sobre todo, de la moneda-crédito en forma de billetes y depósitos bancarios.

El oro y la plata juntos sólo formaban ya menos del tercio de la circulación total (que comprendía oro, plata, billetes y depósitos) en Inglaterra y los Estados Unidos a mediados del siglo XIX y al rededor de 12 y 5 por ciento, respectivamente en 1913. En los principales países de Europa continental, donde esta evolución fue más lenta, el oro y la plata constituían todavía la mitad aproximadamente del total en 1885, pero menos de la cuarta parte en 1913. (véase cuadro no. 4).

Así, la enorme expansión de la producción del oro en el mundo, que en 64 años, de 1850 a 1913, llegó a cerca del quíntuplo de la producción total de los tres siglos y medio precedentes, sólo pudo proporcionar una parte constantemente decreciente de las necesidades monetarias de la época. Desde 1913, éstas dependían en tres cuartas partes o más, del desarrollo espectacular del papel moneda y de la moneda escritural en forma de billetes de banco o de depósitos. La característica principal de la evolución del sistema monetario del siglo XIX fue sin duda la desaparición progresiva de la moneda-mercancía de otros tiempos (oro y plata) ante la moneda crédito -fiduciaria- de nuestros días,

fuerza típica y crucial -como señalaba Schumpeter- del desarrollo de la economía capitalista.

Este proceso evolutivo tenía que ser acelerado por la primera guerra mundial hasta el punto de transformarse en una verdadera revolución que rebasó con creces la capacidad de adaptación de las instituciones monetarias y sobre todo políticas, del mundo occidental.

1.1.2.- Relaciones Económicas 1914-1933.

La economía internacional después de 1914 fue mucho menos coherente que antes. Durante los treinta años posteriores, la evolución de la economía mundial se iba a caracterizar por una serie de breves fases marcadas por situaciones de parciales de estancamientos y recuperaciones. Desde 1914 a 1928, el sistema capitalista mundial funcionó en este sentido, hasta que finalmente, en el periodo 1929-1933, se produjo el final de un sistema capitalista internacional organizado.

Se abandonó el patrón oro internacional, y las operaciones financieras internacionales pasaron a ejercer una influencia menos estabilizadora que antes. La división del mundo en campos económicos opuestos tuvo un efecto similar

sobre el movimiento de mercancías. El comercio internacional se vió obligado a cambiar algunos de sus canales y a extraer una parte de su financiación de nuevas fuentes.

A medida que la primera guerra mundial se extendía, iban haciéndose más difíciles los problemas de reajuste de las relaciones económicas internacionales, ya que, los recursos de los países beligerantes tenían que ser desviados de la manufactura para la exportación hacia la producción de material de guerra.

Cuando los clientes de los países beligerantes ya no podían obtener los artículos que solían importar, trataron de producirlos por sí mismos o de obtenerlos en países que estaban ampliando su producción de artículos no bélicos como el Japón. Algunos de los mercados a los que los países europeos esperaban volver habían sido firmemente ocupados por otros, por ejemplo, los Estados Unidos.

La inflación también introdujo un importante elemento de incertidumbre en las operaciones comerciales, el crédito a corto plazo era esencial, pero las fluctuaciones en el valor de las principales monedas hacía problemática su obtención. Así, los negocios se hicieron cada vez más especulativos y la recuperación económica se retrazó, porque la situación no permitía tomar capital a préstamo, y era difícil conseguir un

presupuesto equilibrado y estabilizar la moneda mientras la situación de la economía interna no mejorara. La inflación y la paralización del comercio internacional tuvieron como efecto el de transformar la relación entre los niveles de precios internos de los países capitalistas y el valor de cambio de sus monedas.

Hubo entonces una gran perturbación económica en Europa al final de la guerra. El problema de la recuperación se complicó con la necesidad de adaptar las economías nacionales a los cambios en la redistribución internacional de la riqueza. Países cuyos negocios se habían ajustado, durante largo tiempo, a la recepción regular de los intereses de sus inversiones en el exterior se encontraron con que estos ingresos se reducían. Antiguos deudores se habían convertido en acreedores y antiguos acreedores, -especialmente Alemania- habían pasado a tener una creciente necesidad de préstamos exteriores.

Durante la guerra, los Estados Unidos dejaron de ser un deudor internacional y, en 1922, se había convertido en un país acreedor neto de unos 1,200 millones de libras esterlinas, aparte de las grandes sumas adeudadas por Gobiernos en concepto de préstamos para la financiación de la guerra.

Algunas decisiones políticas relativas a la organización de la paz introdujeron nuevas dificultades. La decisión de exigir fuertes sumas de las potencias derrotadas, en concepto de reparaciones, no tomó en cuenta el efecto que produciría en la economía mundial, pues iba a provocar movimientos internacionales de capital que no guardaban relación alguna con las transacciones comerciales corrientes ni con las oportunidades de inversión beneficiosa, y reduciría la posibilidad de Europa Central de participar en el comercio internacional. En el tratado de Versalles se especificaron grandes entregas en especie por parte de Alemania, pero todas las otras sumas quedaron para ser fijadas por una comisión de reparaciones, si bien tenían que hacerse antes algunos pagos provisionales: Alemania tenía que pagar 20,000 millones de marcos oro (unos 1,000 millones de libras esterlinas) y tenía que entregar bonos o una promesa de emisión de bonos por otros 30,000 millones de marcos oro.

John Maynard Keynes en su obra *The Economic Consequences of The Peace* (1919) Se opuso sistemáticamente a la imposición del pago de la reparación a Alemania. Criticó a los estadistas reunidos en la conferencia de París por las condiciones impuestas en el tratado de Versalles.

Keynes sostuvo que Alemania era "el eje" del sistema económico europeo, y que la prosperidad del resto del

continente dependía principalmente de la prosperidad y la iniciativa alemanes. Keynes arguyó que el nivel del pasivo alemán excedía completamente su capacidad de pago, en virtud de la pérdida casi total de sus colonias; las posesiones ultramarinas; la marina mercante y las propiedades extranjeras. Alemania no podía exportar suficiente cantidad de artículos para que le permitiera obtener los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos que se le habían impuesto.

Keynes proponía en su obra un plan para reestablecer el funcionamiento de la economía europea, y delineó un posible arreglo del endeudamiento entre los Aliados. Gran Bretaña debía renunciar a sus reclamos contra Alemania en favor de Bélgica, Serbia y Francia; de modo que se diese prioridad a la reparación de los daños. Después, debía cancelarse la totalidad de la deuda entre los aliados incurrida con motivo de la guerra y que se representaba unos 4,000 millones de libras esterlinas. Insistía enérgicamente en que estas "cadenas de papel" representaban una amenaza para la estabilidad financiera general, y predecía que cualquiera de esos tributos sería pagado a lo sumo durante muy pocos años.

En concordancia con su política de reincorporar a Alemania a la economía europea, sostuvo firmemente la necesidad de que se alentase y ayudase a ese país a ocupar su

lugar como creador y organizador de riqueza en relación con sus vecinos orientales y meridionales.

En 1925 parecía que el mundo podría, al menos, restablecer la organización económica especialmente en Europa, aquel año marcaba un señalado cambio en los asuntos económicos. Desde el comienzo de la guerra, los continentes menos industrializados habían ido aumentando su participación en la producción mundial. Por su parte en los países europeos se comenzaba a observar una recuperación en sus niveles de producción.

El comercio internacional de nuevo comenzaba a desarrollarse firmemente: entre 1925 y 1929, el volumen del comercio internacional aumentó en un 20%. Sus transacciones se efectuaban mediante las mismas instituciones financieras que antes de 1914. Se intentó con esto reproducir el antiguo sistema lo más fielmente posible, sin prestar mucha atención a los cambios introducidos en las condiciones en que iba a funcionar.

Sin embargo, como era ovbio, las nuevas condiciones de la economía mundial no eran favorables al restablecimiento del antiguo sistema económico internacional. Muchas relaciones monetarias de intercambios se habían alterado profundamente, y no correspondían va a los costos relativos y al poder adquisitivo. El franco fracnes, por ejemplo, estaba

seriamente subvaluado desde el momento de su estabilización en 1926, y trastornaba así las condiciones competitivas del comercio internacional.

El restablecido sistema económico internacional de los últimos años veinte fue, en muchos aspectos, una versión debilitada del sistema de anteguerra que le sirvió de modelo. Sus defectos se encontraban tanto en el diseño de sus instituciones como en su estructura económica: la distribución funcional de sus recursos, el patrón de su producción y de su comercio.

Uno de los síntomas de aquellas debilidades fue el predominio en la mayoría de los países industriales de tasas de desempleo más altas de las que anteriormente se habían asociado con una actividad en expansión. Otro síntoma, fue el hecho de no poder ajustar la producción de un determinado número de las mercancías básicas del comercio internacional al nivel de la demanda predominante y a unos precios estables. Durante algún tiempo pareció extenderse una prosperidad moderada. La recuperación de la estabilidad financiera y la reactivación del comercio y de la inversión internacionales dieron origen a que el movimiento de la actividad comercial en todo el mundo fuese mucho más uniforme, de tal forma que en 1927 había vuelto a un grado considerable de uniformidad, y la posición dominante de los Estados Unidos como acreedor e inversor internacional fue la

causa de que la economía mundial se viese profundamente influida por las condiciones americanas. En los Estados Unidos tanto la expansión de la producción como de los beneficios fueron especialmente importantes. La manufactura bienes de capital y de artículos de consumo duraderos, especialmente automóviles, y todo lo relacionado con ellos, aumentó rápidamente, y hubo una acelerada actividad en las industrias de la construcción, de modo que se hicieron, en gran número, carreteras, fábricas y casas.

En 1928 hubo indicios de que algunos mercados de artículos estaban acercándose a la saturación. El nivel medio de los precios al por mayor comenzó a descender, y el volumen de nuevas construcciones disminuyó. Pero las operaciones financieras continuaron extendiéndose y se desplegó un fuerte "boom" especulativo. Un nivel de precios muy firme, en un momento en que los costos reales de producción estaban en general, bajando, había contribuido a engrosar los beneficios durante algunos años, y una política de crédito fácil colocó más dinero a disposición del mercado de existencias.

El martes 29 de octubre de 1929, en Nueva York, fue el día más devastador en la historia de todos los mercados accionarios. Tan pronto como abrió el mercado, comenzó a venderse una gran cantidad de títulos a cualquier precio. Al

finalizar la sesión del día, se habían vendido en la Bolsa de Nueva York 16'410,033 títulos.

Tras el Gran Crack vino la Gran Depresión, que duró con variable vigor diez años. Ha sido la contracción del ciclo económico más severa de la historia del último siglo en los Estados Unidos. Si bien fue más aguda y prolongada en los Estados Unidos que en ningún país capitalista, sus alcances fueron mundiales y, por lo que a su magnitud se refiere ha sido la más grave y difundida contracción económica internacional de los tiempos modernos. En los Estados Unidos, el Producto Nacional neto a precios corrientes se desplomó en más de 50% de 1929 a 1933; los precios sufrieron una caída de más de 25% y los precios al por mayor sufrieron un deterioro superior al 30%.

Por otra parte la inversión total bruta del sector privado pasó de 15,800 millones de dólares en 1929 a 900 millones de dólares en 1932; la desocupación alcanzó la cifra record de 13 millones de desempleados que representaban el 27 por ciento de la población económicamente activa con respecto a 1926.

En realidad es difícil establecer el porqué del proceso especulativo del período 1928-1929. Galbraith (1955) argumenta en ese sentido que mucho más importante que el tipo de interés y oferta de crédito fue la disposición de ánimo, es

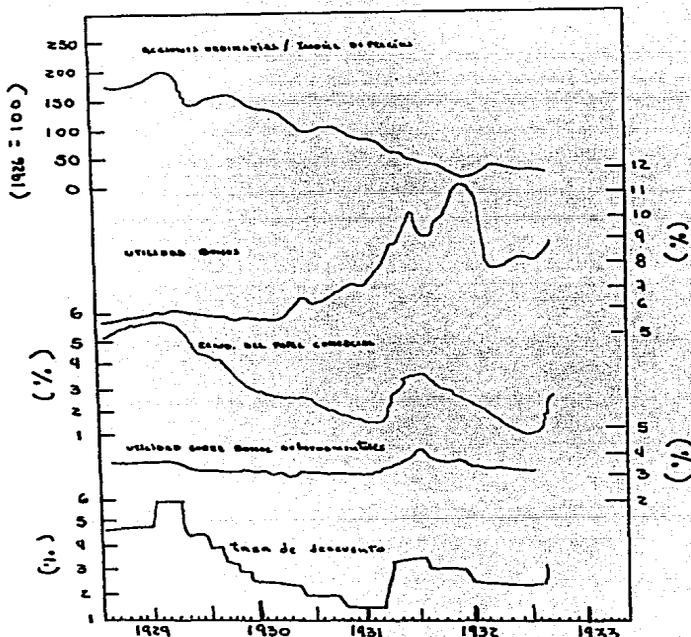
decir, el clima de opinión vigente en esa época de quienes intervinieron en el mercado. La especulación requiere en gran medida, un profundo sentimiento de confianza y optimismo, así como la convicción de que la gente en general puede llegar a ser rica. Al mismo tiempo, el público debe confiar en las buenas intenciones e, incluso, en la benevolencia de los otros, pues es por intermedio de terceros que pueden enriquecerse.

La paralización de la actividad económica en los Estados Unidos afectó severamente a la actividad financiera y comercial internacional, ya que este país era el principal comprador y vendedor de materias primas y productos manufacturados.

La disminución en la demanda global en los Estados Unidos y la repatriación masiva de los capitales invertidos en el extranjero iniciaron un proceso multiplicador negativo en la economía mundial que se reflejó en la disminución del comercio y del financiamiento internacionales, afectando principalmente a las naciones más industrializadas de Europa occidental y en seguida a los países subdesarrollados económicamente dependientes, productores de materias primas y de productos agrícolas (véase gráficas 4,5 y 6).

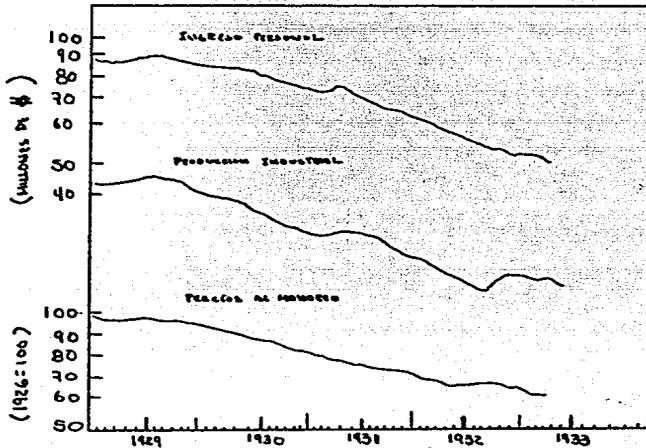
Los países deudores y, en especial los países más pobres sufrieron los efectos de la caída de los precios

Gráfica No. 4.- E.U.A. Cotizaciones de la bolsa,
intereses y tasas de redescuento del banco
de la reserva federal de Nueva York, mensual
1929-marzo 1933.



Fuente: Common-stock Indexes, 1871-1937 (cowles commission for research in economics, Bloomington, Ind., Principa Press, 1938), p.67.

Gráfica No. 5.- E.U.A. Precios, ingreso personal y producción industrial, mensual, 1929-marzo 1933.



Fuente: Industrial production, some as of chart 16. Wholesale price index, some of chart 62. Personal income, Business cycle Indicators (Princeton for NBER, G. H. Moore, ed. 1961), vol 11, p. 139.

Gráfica No. 6. Renta nacional de los E.U.A.
(miles de millones de dólares)



Fuente: Historical Statistics of the U.S., p. 12.

internacionales y de la demanda de las materia primas y de los productos agrícolas, que representaban el grueso de sus exportaciones.

Ante los efectos depresivos de la crisis mundial los principales países capitalistas empezaron a implantar medidas protectoras para sus economías. Estas medidas consistieron básicamente en aranceles a las importaciones y controles de cambios. Alemania, Austria, Checoslovaquia, Letonia, Estonia y Dinamarca recurrieron en 1931 al control de cambios con el fin de detener las salidas de capital; los Estados Unidos incrementaron en 1930 sus aranceles a la importación; el gobierno británico aumentó en 1932 los aranceles a la importación. Estas medidas necesariamente condujeron a que la disminución del comercio internacional se prolongara más

La crisis del mercado bursátil de 1929 en los Estados Unidos, provocó cambios fundamentales en los flujos del financiamiento internacional. Las devaluaciones de las principales monedas internacionales rompieron con la estructura de un sistema financiero que hasta ese momento había respondido no sin ciertos problemas a la dinámica del sistema.

La contracción en la actividad productiva en los países desarrollados, motivó que la demanda por los productos de

exportación primarios disminuyera considerablemente, lo que colateralmente se tradujo en una baja en los precios de dichos productos. Entre diciembre de 1929 y diciembre de 1930, el precio de exportación del trigo y el caucho, habían disminuido en un 50 por ciento; el algodón y el yute en un 40 por ciento; la lana, el cobre, el estaño y el plomo registraron una baja de su precio en un 30 por ciento; la carne, maderas, azúcar, cueros, petróleo disminuyeron su cotización en un 25 por ciento, para mantenerse a niveles muy bajos hasta 1936. Esto aunado al aumento en los precios de los productos manufacturados de importación y el deterioro en los términos de intercambio, contrajo grandemente la capacidad de pago de estos países.

El aumento en los servicios de la deuda externa y la contracción de los ingresos en divisas disminuyeron de una manera importante el poder de compra de los países latinoamericanos. La carga externa pasó a representar porcentajes muy elevados de los ingresos totales de divisas lo que llevó a estos países a buscar medidas alternativas como la suspensión de pagos de su deuda externa y el control de cambios. Esto tiene una gran importancia para América Latina, ya que, los efectos negativos sobre el comercio exterior, el nivel de ingresos, la ocupación, el sistema financiero y el sistema cambiario, orilló a algunos países como Brasil, Argentina, Chile y México -países que ya habían alcanzado cierto grado de desarrollo económico- a relajar

importantes cambios en sus estructuras económicas y sociales

Desde el punto de vista monetario, el decenio siguiente a la primera guerra mundial se caracterizó por el retorno más o menos vigoroso al patrón oro prebélico. El financiamiento de los gastos de guerra y de la reconstrucción provocó en todas partes una enorme expansión de la creación de moneda-crédito fiduciaria y una correlativa contracción de la proporción entre las reservas oro, por una parte, y por otra las obligaciones a la vista y a corto plazo del sistema bancario y en particular de los bancos centrales.

El alza de los precios que se generalizó en todos los países capitalistas provocó además, una contracción paralela de la proporción entre las reservas de oro y el volumen de las importaciones. Esa doble contracción era incompatible con el mantenimiento de la convertibilidad en oro de la moneda únicamente aceptable en el interior de las fronteras nacionales de cada país.

Dados los alcances de este estudio, me limitaré a exponer en forma bastante general los principales acontecimientos monetarios durante 1922-1933

El acontecimiento más importante de ese período ocurrió en los Estados Unidos en 1922. Esta nación ante los niveles altos de inflación provocados por la primera guerra mundial, a las que siguieron intensas deflaciones que originaron un gran desempleo. Consecuentemente, decidieron hacer un uso más racional de las grandes cantidades de oro que había recibido durante y después de la guerra. De esta forma, se inclinaron por la adopción de una política monetaria más rígida que la observada en años anteriores, esto es, con un mayor control. La publicación del informe anual del Consejo de la Reserva Federal (1923) marcó la desaparición por lo menos en Estados Unidos, del antiguo patrón oro, tal como éste se había concebido.

El monto de la oferta monetaria ya no se fijaba con referencia a los aflujos y eflujos de oro, sino que se regulaba de modo que suavizara el ciclo económico. Tal medida fue positiva a nivel interno, pero sus implicaciones en el aspecto exterior no quedaron claramente expuestas. La política americana influyó en otros países, que recogieron así la idea de regular las condiciones del crédito más por referencia al ciclo interno que por la balanza exterior de pagos.

Otro acontecimiento importante tuvo lugar también en 1922, a saber, la reunión de una Conferencia Internacional en Génova cuyo objetivo central sería el restablecimiento del

patrón oro. Durante los años veinte hubo angustias periódicas respecto a las caídas a corto plazo de la producción de oro en relación con la función que el debía cumplir en el sistema monetario internacional. Pese a la deflación de la posguerra, los precios de los bienes continuaron muy por encima del nivel de la preguerra, pero el precio del oro no se había alterado. La conferencia de Génova recomendó dos cosas para solucionar la escasez de oro en perspectiva:

- 1;. No se exigía a las naciones de reemisión de monedas de oro con la ocasión de la vuelta al patrón oro.
- 2;. Se recomendaba que los bancos centrales mantuvieran parte de sus reservas en forma, no de oro, sino de divisas extranjeras.

La fe en el patrón oro que de un modo casi instintivo era considerado como el remedio para la tan extendida circulación del cada vez más desvalorizado papel-moneda, siguió manteniéndose alta y sirvió de fundamento durante años a las decisiones de varias reuniones internacionales, e imperó también la acción concreta de los diversos gobiernos capitalistas, los cuales adoptaron, entre 1925 y 1928, la medida de estabilizar de cualquier forma sus monedas volviendo a vincularlas al oro.

Al respecto vale la pena recordar el ejemplo ofrecido por el gobierno británico, que en abril de 1925 restableció la esterlina a la paridad áurea prebélica, esto hizo de la libra esterlina una moneda sobrevaluada que encareció las exportaciones inglesas. Al intentar restablecer el equilibrio de su balanza de pagos, los ingleses decidieron como antaño, reducir el nivel de precios interno, lo que provocó el desempleo y la depresión. Por otra parte el desequilibrio en las tasas de interés anormalmente altas afectó la cuenta de capital: Inglaterra pedía préstamos a corto plazo y los concedía a largo plazo. Por otra parte, la crisis de 1929 acrecentó aún más, los problemas financieros y monetarios de Inglaterra.

Gran Bretaña presionada por los problemas de sobrevaluación, depresión y fuga de capitales, no fue capaz de convertir en oro las cuantiosas reservas de libras esterlinas en poder de otros países y decidió, entonces devaluar su moneda y declararla inconvertible. El abandono del patrón oro por parte de Inglaterra, en 1931, marcaría la ruptura definitiva del sistema monetario y financiero internacional, y el desplazamiento de Inglaterra como eje del sistema monetario y financiero capitalista.

A este respecto, Keynes en su "Tract on Monetary Reform" (1923), se había opuesto tajantemente al restablecimiento del patrón oro en general, y sobre todo por parte de Inglaterra.

Keynes decía que ante la distribución desigual del oro, y de que Estados Unidos retenía la proporción principal del mismo, el restablecimiento del patrón oro significaba de forma inevitable la entrega de la reglamentación del nivel de precios y el manejo del ciclo del crédito a la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Keynes al examinar en su obra las metas alternativas de la estabilidad de los precios versus la estabilidad de las tasas de cambio, esto es, el valor interno de la moneda contra su valor externo medido en términos de moneda extranjera, afirmaba que, ante la utilización en el mundo moderno del papel moneda y el crédito bancario de la posguerra, no era posible evitar la creación de una política de moneda "controlada", al margen de que se deseara o no. La convertibilidad del oro no modificaría el hecho de que el valor del oro mismo depende de la política de los bancos centrales. Es claro que Keynes estaba en favor de una política monetaria controlada y dirigida hacia adentro, a fin de evitar o de atenuar las fluctuaciones del ciclo económico.

Volviendo nuevamente a las consideraciones hechas en la conferencia de Génova, al restaurar el patrón oro se recomendaron sistemas exentos de circulación interna del metal, como el patrón oro en barras y el patrón de cambio

oro, sistema que sin embargo, eran sustancialmente distintos del patrón oro internacional de la preguerra y además contenían, entre otros instrumentos, un grado inevitable de intervencionismo estatal, tanto en el plano interno como en el internacional. Intervencionismo en el cual se puso de manifiesto la necesidad de establecer una cooperación monetaria entre los gobiernos con el fin de mantener activo el sistema de pagos internacionales.

Es importante mencionar también, que a partir de la Conferencia de Génova, se institucionalizó la diferencia entre las divisas clave de los países que se habían convertido en centros de oro (fundamentalmente la libra y el dólar) y las divisas periféricas indirectamente convertibles en oro.

Las medidas monetarias adoptadas en la Conferencia de Génova, dieron pauta a que se comenzara a hacer una distinción operativa entre la circulación externa y la circulación interna de la moneda, esto trajo consigo la aparición de dos fines distintos y particulares de la política monetaria: de un lado la política monetaria interna, y por el otro lado la externa, lo que lleva casi siempre a prácticas que tienen por objeto aislar del exterior la economía interna sobre la cual resulta aparentemente más fácil actuar de modo directo. En sustancia, de aquí tomarán su impulso inicial todos los dirigismos, así como la práctica

de las paridades monetarias artificiosas, cuyo efecto ha dado lugar a que recaigan sobre otros países las desventajas emanadas de la apreciación o depreciación de la moneda propia.

Otro acontecimiento que merece ser comentado fue la gran crisis mundial que se produjo por el derrumbe de Wall Street en octubre de 1929. Fue la crisis de mayor envergadura que se ha registrado en la historia de la humanidad.

Los principales acontecimientos que se suscitaron después de 1929, cuyos efectos todavía se sienten hoy fueron:

1.- El abandono del patrón oro y la devaluación de la libra esterlina en 1931; la introducción de un complejo sistema de protección aduanera en Inglaterra, así como la creación - en el plano comercial- de una región imperial de intercambios preferenciales como consecuencia de los acuerdos de Ottawa, y -en el plano monetario- la formación de una zona monetaria (la región de la esterlina), bien delimitada administrativamente

2.- El rechazo al oro registrado en 1933 y la devaluación oficial del dólar en 1934, así como el establecimiento de nuevas tarifas aduaneras en 1930 en los Estados Unidos.

3.- El abandono final del patrón oro por aquel grupo de países que anteriormente no habían secundado las devaluaciones inglesa y norteamericana y que dieron lugar a que se formara el "bloqueo oro" (Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Suiza).

Paralelamente, en el terreno de los intercambios comerciales, se comenzó con el reforzamiento del proteccionismo, pasando luego a las restricciones cuantitativas, a los intercambios equilibrados, a las discriminaciones diversas, a las exportaciones artificiosas y a la aparición del bilateralismo generalizado, que contribuyó al caos y a la anarquía en las relaciones económica mundiales.

En 1933, el problema de restablecer un sistema internacional era terriblemente difícil. La mayoría de los países había llegado a adquirir tal conciencia de que dependía de sus propios recursos proteccionistas de sus economías que no se aventuraban a correr el riesgo de abandonarlos. Un colapso de orden internacional estaba comenzando a gestarse.

1.1.3.- La Transición del Sistema Monetario y Financiero Internacional, 1933-1970.

A partir de 1933 la mayoría de los países industrializados experimentó una ligera reanimación de la actividad económica interna, los recursos productivos disponibles en un país tenían que ser complementados con materiales importados, a fin de mantener el incremento de la actividad interna. Incluso en los países donde la autosuficiencia era más buscada, como en la Alemania nazi, era imposible reforzar una industria nacional sin incrementar las importaciones de materias primas, para cuyo pago había que hacer un intento de ampliar las exportaciones.

Por su parte, los cambios en la forma de financiamiento del comercio internacional mostraban en qué considerable medida se habían deteriorado los antiguos instrumentos con que se ordenaban aquellos asuntos. El sistema de pagos multilaterales de finales del siglo XIX, centrado en el Reino Unido, continuó "funcionando", con algunas modificaciones, hasta la depresión económica mundial. Pero desde 1931 en adelante fue severamente restringido.

Por ejemplo, "una gran parte del comercio alemán, especialmente con los países de la Europa Sudoriental, se regía por acuerdos bilaterales de diversos tipos, la mayoría

de los cuales tenía como consecuencia que los abastecedores de Alemania se hallaban bajo un fuerte presión que los orillaba a comprar a este país, tanto como ellos le vendían, porque, si no lo hacían así, lo único que conseguían era acumular moneda o unos balances bancarios que no podían ser utilizados para otra cosa que no fuese la realización de compras en Alemania.

La importancia de la liquidación bilateral de los pagos internacionales fue abiertamente utilizada contra todos los intentos que se hicieron para desarrollar el comercio internacional. Los Estados Unidos, por ejemplo, tan sólo entre 1934 y 1938 negociaron muchos acuerdos de este tipo, pero la atenuación de restricciones en estos acuerdos era, invariablemente, muy leve, y contribuía poco a la reanimación del comercio internacional.

El aumento de los pagos bilaterales estaba estrechamente unido a otras dos características económicas de la época: la ausencia de un patrón monetario internacional y el cese de la inversión internacional a largo plazo. Durante algunos años se realizó un intento de mantener vigente el patrón oro internacional en una importante minoría del comercio mundial. Francia, Italia, Suiza, Holanda y Bélgica siguieron siendo un grupo de países ligados al patrón oro en la Europa Occidental.

Por otra parte, el drenaje de oro hacia el exterior (principalmente hacia los Estados Unidos) iba debilitando gradualmente, la posición de los demás países ligados al patrón oro. Igualmente importante era restringir el crédito en el interior de los países a fin de obligar a bajar los precios en un intento de competir con los países que habían devaluado sus monedas. Unos salarios más bajos y un considerable desempleo fueron el resultado inmediato de esos intentos. En 1935 hubo signos de una creciente debilidad entre los países europeos del patrón oro. En ese año, Bélgica devaluó su moneda, aunque sin abandonar todavía el patrón oro, y la guerra de Abisinia impuso a Italia un gran esfuerzo financiero que tuvo como resultado una reducción importante del oro y de las reservas de divisas del país; pero en aquel tiempo el funcionamiento del patrón oro, en Italia, era poco más que nominal.

Otros países introdujeron inmediatamente restricciones en el uso del oro y sólo Bélgica mantuvo un mercado abierto para el oro a cambio de su moneda, y viceversa. Después de esto, el movimiento del oro tuvo poca importancia en el mantenimiento de la firmeza de las tasas de intercambio, y pocas veces se llevó a cabo, salvo en transacciones oficiales para rectificar ciertos déficit en las balanzas de pagos internacionales.

Los problemas implícitos en la conciliación de la inevitable interdependencia con los diferentes intereses económicos nacionales eran fundamentalmente los mismos de una década anterior, y estaban sin resolverse todavía. Los distintos países industrializados habían aprendido mucho acerca de la forma en que podría utilizarse la política monetaria para defenderlos de los efectos perjudiciales de la depresión exterior, pero habían hecho poco para aminorar las posibilidades de que la depresión se presentara en el resto del mundo capitalista. Los países productores de materias primas, que habían visto hundirse sus mercados catastróficamente, habían descubierto la extrema vulnerabilidad de su situación en el actual estado de la especialización internacional y deseaban ponerle fin, por lo cual se dieron a la tarea de emprender algunas acciones concretas de industrialización. Pero carecían de los fondos imprescindibles para lograr ese propósito. Además, el cese de la inversión internacional significaba que no podrían obtenerlas mediante empréstitos del exterior.

A pesar de la recuperación de finales de los años treinta, tampoco los países más industrializados acertaron a utilizar sus recursos productivos a sus pleno rendimiento. La Gran Bretaña en su recuperación, nunca tuvo menos de un millón de parados, y en los Estados Unidos, en 1937 seguían parados unos cinco millones de trabajadores.

Hacia finales de los años treinta, el mundo había mantenido baja su producción porque no encontraba la forma de organizarse para consumir todo lo que podía producir. Con la segunda guerra mundial se hizo más marcado ese fenómeno. La administración de los asuntos económicos se hizo mucho más minuciosa y compleja en todas partes, a fin de afrontar las inmensas exigencias que la guerra imponía, pero, en cierto sentido, la complejidad de las antiguas relaciones se vio considerablemente reducida. Una elevada proporción de las transacciones internacionales durante la segunda guerra mundial estaba cubierta por los acuerdos de pagos dentro del área de la libra esterlina y por los acuerdos anglo-americanos.

El área de la libra esterlina era una agrupación informal de países que mantenían una considerable proporción de sus reservas monetarias en libras esterlinas en Londres y tenían un interés común en coordinar sus respectivas políticas financieras. Sus miembros eran, aproximadamente, los mismos que los del imperio británico; los únicos países que no pertenecían a ella eran Canadá, Hong Kong y Egipto.

Asimismo, la disparidad en cuanto a las realizaciones económicas entre los Estados Unidos y el resto del mundo, que era ya una fuente de serias dificultades en el comercio internacional en el periodo de entreguerras, fue enormemente

acrecentada por la segunda guerra mundial. Mientras la destrucción se extendía por todo el mundo y las economías de muchas naciones rivales se arruinaban, los Estados Unidos pudieron incrementar extensamente su capacidad productiva. sin detrimento de los niveles corrientes de consumo material.

Durante la guerra, el volumen de las instalaciones productivas del país aumentó casi en el 50% y la producción material de artículos en más del 50%. Al final de la guerra, más de la mitad de la producción manufacturera del mundo se realizaba en los Estados Unidos.

Entre las muchas dificultades económicas derivadas de la guerra una de las más graves fue la división del mundo en un gran acreedor y en una multitud de deudores empobrecidos. Esta división transformó completamente la situación del comercio y de las finanzas internacionales. Eran muchos los países que habían visto incrementar considerablemente sus obligaciones financieras, mientras sus posibilidades de pagarlas se habían reducido, de forma que se vieron incapacitados para recuperar rápidamente sus antiguos puestos en el comercio internacional. Tenían que buscar toda la ayuda posible en el exterior y protegerse mediante la imposición de rigurosos controles sobre el comercio y sobre las finanzas.

La segunda guerra mundial correspondió a la culminación de un largo periodo de crisis del sistema capitalista mundial

alimentada por el desplazamiento de fuerzas entre potencias imperialistas y el surgimiento de nuevas tendencias en lo que se refiere a la acumulación de capital, crisis que se manifestó primero a través de la intensificación de la lucha por los mercados internacionales que condujo a la primera guerra mundial, y se continuó con la crisis de los años treinta. Su resultado más inmediato fue la consolidación de la hegemonía incuestionable de Estados Unidos en el sistema global capitalista.

Al mismo tiempo que Estados Unidos centralizaba una enorme proporción de capital-dinero mundial (en 1945, el 59% de las reservas internacionales de oro, cifra que alcanzaría el 79% en 1948), desarrollaba un febril desarrollo económico y tecnológico, que hacían de los norteamericanos una nación con una superioridad económica y militar indudable. La devastación sufrida por las economías capitalistas de Europa y Japón no hacía sino acentuar la posición ventajosa en la que se encontraba Estados Unidos.

En consecuencia, los Estados Unidos se dieron a la tarea de reorganizar la economía mundial en su beneficio. Para ello, su estrategia se movería en dos sentidos: uno, restablecer el funcionamiento normal del mercado mundial, de

manera que asegurara la colocación de sus productos, que su capacidad productiva estaba en condiciones de generar; dos, ampliar el radio de acción para la acumulación de capital, con el fin de permitir la absorción productiva de la inmensa masa de dinero que su prosperidad engendraba.

Los instrumentos básicos que presidieron a la reestructuración capitalista mundial fueron los organismos creados en la conferencia de Bretton Woods, New Hampshire. En 1944: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (Gatt), firmado en 1947.

Con el último, y siguiendo el ejemplo de la Inglaterra hegemónica del siglo pasado, Estados Unidos perseguía imponer el libre cambio, suprimiendo las barreras arancelarias susceptibles de dificultar el flujo de sus exportaciones. El Gatt es un acuerdo multilateral entre gobiernos, cuya principal función es la rebaja o supresión de aranceles entre los países firmantes (partes contratantes) que, al mismo tiempo, aceptan someter su comercio internacional a las normas generales de no discriminación y reciprocidad, enunciadas en la Carta de la Habana, cuyo fundamento era la aplicación incondicional de la cláusula de nación más favorecida.

Por lo tanto, el Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio puede definirse como una institución a través de la cual se negocia la reducción de las barreras que entorpecen el desarrollo del comercio internacional, y que al mismo tiempo actúa de árbitro en los conflictos que sobre asuntos comerciales puedan surgir entre sus partes contratantes.

El Acuerdo actúa basándose en la prioridad de los aranceles aduaneros como principal instrumento para la ejecución de la posibilidad comercial de los países miembros. Así, su finalidad principal consiste en la expansión del comercio mediante una reducción sustancial y negociada de los aranceles aduaneros.

Otro objetivo no menos importante que persigue el Gatt es el "robustecimiento" de los principios de la liberalización del comercio y del multilateralismo. Este objetivo se pretende alcanzar mediante un proceso gradual de reducciones arancelarias multilaterales, así como con la eliminación paulatina de las restricciones cuantitativas y otras formas de proteccionismo administrativo.

Si bien la aceptación de estos principios no presentó grandes problemas, ya que constituye la meta convencional de toda la política económica, la elaboración de los medios precisos para alcanzarla dio origen a una ardua discusión. El

tema central del debate lo constituyó el conflicto existente entre los que defendían un comercio libre (lo que implicaba libertad para la empresa privada en sus planes de importación y exportación de acuerdo con las leyes del mercado) y los que abogaban por un cierto control estatal de la economía tendente a favorecer la política de pleno empleo.

Esas dos tesis estaban definidas por los países cuya influencia en la actividad comercial era indiscutible: Estados Unidos, que defendía la primera, y Gran Bretaña, que se inclinaba por la segunda. El punto de partida de la tesis americana estaba en el programa de expansión del comercio elaborado por Cordell Hull en 1934. Tal programa tenía como fin reactivar el sector comercial exterior mediante la reducción de la intervención estatal. Al mismo tiempo, un país de la potencialidad económica de los Estados Unidos tenía indudablemente que defender la tesis librecambista, única forma -como se menciona más arriba- de dar salida en el mercado internacional a las enormes excedentes de producción de sus gigantescas empresas.

Por el contrario, los economistas ingleses a cuya cabeza estaba John Mavnard Keynes. El se había percatado que la principal manifestación de la depresión había sido el paro, cuya solución habría de revestir carácter prioritario en los fines de la nueva política económica. Al mismo tiempo, y según había demostrado la historia, las fuerzas del mercado

libre eran incapaces por si mismas de mantener el sistema económico en equilibrio y los niveles del pleno empleo; por lo tanto, el Estado habría de intervenir para expandir la demanda hasta alcanzar los niveles de pleno empleo. No obstante, la consecución de este objetivo fundamental podría verse entorpecido por fuerzas que, al proceder del exterior, escaparan al control del Estado. En otras palabras, para la cosecución de la política de pleno empleo se hacía necesario un cierto control de ls influencias exteriores sobre la economía nacional.

Por otra parte, para la economía Keynesiana un superávit en las relaciones comerciales del país con el exterior tenía un efecto positivo sobre la renta, de forma similar al que sobre ella tienen las inversiones. En consecuencia, los fines perseguidos por esta nueva política económica se verían favorecidos al forzar las ventas al exterior y restringir las compras del mismo, situación por supuesto, que a su vez provocaría dificultades en el país que sufriera las consecuencias. Este neomercantilismo, como algunos lo llamaron, era una consecuencia de la política, de pleno empleo de la que no suponía sino un instrumento.

El resultado final de la negociación del Acuerdo General, fue fruto de un compromiso entre ambas partes. El principio básico lo constituía la libertad comercial. Pero al

mismo tiempo se establecieron una serie de excepciones que lo limitaban, con el fin de no obstruir el manejo de una política convenientemente nacionalista.

Consecuencia de ello, los principios generales que rigen las actuaciones del Acuerdo general quedaron redactados en los siguientes términos:

1.- Los países miembros deberán concederse entre sí un trato comercial por lo menos tan favorable como el que otorgan a cualquier otro país. Es decir que en los intercambios internacionales no debe existir ningún tipo de discriminación. A este principio comercial se le conoce como el "principio de la nación más favorecida".

2.- La protección de las industrias nacionales frente a la competencia internacional debe efectuarse, exclusivamente, por medio de los aranceles de aduanas de los propios países. Las restricciones cuantitativas a la importación, cantidades globales, etc., establecidos con fines proteccionistas, quedan absolutamente prohibidos. Sin embargo, el Acuerdo admite su utilización con otros fines, tales como proteger el equilibrio de la balanza de pagos pero en circunstancias especiales y bajo la fiscalización de la Asamblea General de las partes Contratantes, que es la autoridad suprema del GATT. Obsérvese que este segundo principio hace referencia únicamente a los productos industriales, lo que indica que

los productos no industriales pueden estar sujetos a regulaciones comerciales mucho más estrictas.

3.- Las partes contratantes deberán recurrir a un procedimiento de consulta con el objeto de evitar que cualquier medida unilateral perjudique los intereses comerciales de cualquier parte contratante, pueda organizar una reacción en cadena de carácter proteccionista.

4.- Los países miembros deberán adoptar, en forma colectiva, las medidas que son necesarias para alcanzar los objetivos del Acuerdo General.

En el desarrollo de estos principios - no discriminación, supresión de obstáculos no arancelarios, sistema de consultas, y acción colectiva- se centran todas las disposiciones contenidas en el Acuerdo General (ibid, p. 39).

Muchos estudios se han realizado para tratar de demostrar las "incomparables ventajas" que puede ofrecer el GATT a los países menos desarrollados y la conveniencia de su adhesión al Acuerdo General. Esta proliferación de trabajos sobre el tema es un claro exponente de las serias dudas que existen en los países menos desarrollados sobre los beneficios reales que puede reportar la adhesión al Acuerdo General.

El GATT tuvo su origen en un deseo de los países avanzados de estrechar la colaboración en materia comercial, sobre la base de unas normas ajustadas a sus propios intereses. En ningún momento se pensó, en 1947, en ofrecer a los más pobres un cauce por el que pudieran solventar sus dificultades comerciales.

Por otra parte, y aún suponiendo que el GATT pudiera contener en su texto disposiciones que significaran ventajas para los países menos desarrollados, el alcance de las mismas dependería del grado en que los países industrializados las hubieran llevado a la práctica. Tampoco en este aspecto puede afirmarse que la tesis neoliberal contenida en los preceptos del GATT haya sido aplicada ni en su totalidad ni siquiera en los términos que hubiera significado un claro beneficio para los países menos desarrollados.

Por tanto, el papel del GATT en el desarrollo del comercio de los países menos desarrollados ha de juzgarse bajo dos aspectos: la existencia de normas especiales en favor de estos países, y el grado de aplicación de los preceptos contenidos en el acuerdo.

El postulado básico del GATT consiste en que la liberación de los intercambios conducirá, a través del libre juego de las fuerzas del mercado, a una expansión del

comercio internacional y del nivel de vida de los países miembros. Para ello, la principal hipótesis de trabajo reside en la aplicación incondicional de la cláusula de nación más favorecida, según la cual desde el punto de vista económico y comercial "todos los países son rigurosamente idénticos". Todos los proveedores quedan situados en el mismo nivel, quedando reservadas a los productores nacionales las ventajas de la protección arancelaria.

Pero tratar de formar igual a países económicamente desiguales sólo constituye igualdad desde el punto de vista formal, en la práctica equivale a una clara discriminación. La cláusula de nación más favorecida no puede funcionar correctamente más que si existe igualdad económica entre los Estados. De otro modo la aplicación mecánica de la cláusula de nación más favorecida se vuelve contra los más débiles y menos desarrollados.

En realidad, el Acuerdo General no dispone de estipulaciones capaces de resolver los problemas del comercio y desarrollo de los países menos desarrollados, ya que solamente cubre, aunque imperfectamente, el sector de sus industrias nacientes a través de elevaciones arancelarias y restricciones cuantitativas, pero en ningún caso sirve para garantizar la libre entrada de sus exportaciones tanto de productos primarios como manufacturados en los mercados de los países industrializados. Y así se ve el caso de que, a

medida que las nuevas industrias de los países poco desarrollados van estando en condiciones de exportar sus manufacturas, los países industrializados han ido cerrando sus mercados para dichos productos.

De esta manera, el alcance de las ventajas que pudiera reportar a los países menos desarrollados su adhesión al Acuerdo General depende en gran medida del grado en que los industrializados hayan puesto en práctica la doctrina del GATT.

Por si todo esto fuera poco, el mecanismo de negociación no favorece en absoluto a los países menos desarrollados. En efecto, en relación con las manufacturas, difícilmente estos países pueden llegar a ser principales abastecedores, ni siquiera a tener un "interés sustancial", por lo que tienen prácticamente cerradas las puertas de la negociación. Su papel en los negocios se limita a esperar que algunos de los países industrializados negocien entre ellos concesiones que sean de interés para las exportaciones de los países menos desarrollados. Así pues, la mejora de las condiciones de acceso de sus manufacturas a los mercados de los países ricos, punto de partida para una diversificación de las exportaciones, está supeditada a los resultados de las negociaciones de los países desarrollados entre sí.

Por otra parte, dado que los mercados de los países menos desarrollados son reducidos, la condición de reciprocidad impuesta por el GATT en las negociaciones, supone otorgar vastas concesiones en el mercado interno para obtener una concesión en el mercado de un país industrializado.

Aparte de la reactivación del comercio, un sistema internacional adecuado requería la creación de otras nuevas instituciones que actuasen menos arbitrariamente y con menos discriminaciones nacionalistas que las de los años treinta. El planteamiento de aquellas instituciones trataba de asegurar dos importantes contribuciones al mantenimiento de la expansión sin fricción en la economía mundial. Primera: había que volver a un sistema de tasas estables de intercambio pero con garantías de que unas dificultades puramente temporales no tenían porqué obligar a un país a elegir entre el abandono del sistema y la imposición de un grave perjuicio en su economía nacional; y con otras garantías que permitiesen a las tasas de intercambio ajustarse del modo más ordenado en los casos en que hubiera surgido un desequilibrio permanente. Segunda: tenía que haber una oferta asegurada de capital internacional a largo plazo, que casi había desaparecido desde 1936 y había que hacer un intento de reservarlo para fines más permanentemente productivos que después de la primera guerra mundial

El proyecto de institución que sirvieran para estas dos finalidades venía discutiéndose, desde 1942, y el acuerdo se alcanzó en una conferencia de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, en 1944.

Para promover el restablecimiento y el mantenimiento de tasas estables de intercambio se creó un Fondo Monetario Internacional para que operase de tal modo que ayudase al regreso al sistema de pagos internacionales multilaterales, no obstaculizado por restricciones de cambio extranjero. El Fondo era un depósito de divisas internacionales del que los miembros podían obtener préstamos a fin de corregir deficiencias provisionales en su balanzas de pagos, evitando así (se esperaba) la necesidad de imponer restricciones de cambio o de buscar un remedio mediante la devaluación, pues cualquiera de estas medidas podía causar un daño general al comercio y a las finanzas internacionales. La cuota de cada país al fondo se señaló en función a los recursos de cada uno. La mayor parte de la suscripción de un miembro podía pagarse en su propia moneda, pero cada miembro debía pagar en oro el 25% de su cuota, o el 10% de su posición oficial neta de oro y dólares. Las tasas de cambio vigentes en 1944 se fijaron como paridades para el futuro, pero a cada país se le permitía un ajuste inicial de su tasa hasta un máximo del 10%. Después las tasas de cambio de los miembros sólo variarían a petición propia y con el consentimiento del Consejo de Administración del Fondo.

La función del FMI era la de financiar los déficits de las balanzas de pagos, utilizando las reservas mundiales que centralizaba, a fin de impedir que surgieran obstáculos a la circulación internacional de capital: contando más del 20% de los votos, cuando por lo general el voto de mayoría exige el 80% , Estados Unidos tenía allí el derecho de veto.

La segunda institución básica establecida como resultado de la conferencia de Bretton Woods fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que atendía a la inversión a largo plazo con fines productivos. Este organismo proclamaba que uno de sus objetivos era el de dirigir sus operaciones de tal modo que se lograra una transición gradual desde una economía de guerra a una economía de paz. Pero, en realidad, no estuvo en situación de iniciar operaciones, en absoluto, hasta 1947, y aunque tenía un capital autorizado de 10,000 millones de dólares, la escasez de fondos restringió sus préstamos a 700 millones de dólares en los dos años siguientes.

La verdadera importancia del Banco fue la de proporcionar un medio de movilizar capital internacional y de orientarlo a proyectos productivos, pero que se sitúa en áreas donde la aparición de capital suficiente a un precio razonable era difícil o imposible. Sin embargo, había dos limitaciones importantes en la situación del Banco. La

primera consistía en que los fondos disponibles, aunque aumentaban, seguían siendo pequeños en relación con las necesidades de financiamiento. La otra consistía en que no le era posible inmovilizar durante demasiado tiempo el capital, sino que necesitaba recuperarlo y volver a prestarlo para nuevos fines, y la ayuda al desarrollo era, pues, menor de la que podría haberse esperado.

El papel del gobierno de Estados Unidos en la recomposición de la economía capitalista mundial en beneficio del capital norteamericano, no se limitó a la acción multilateral. Intervino en el plano bilateral, a través de sus programas de ayuda exterior - Económica y militar- así como de su política financiera. Entre 1945 y 1952, el total de inversiones y créditos en el exterior de Estados Unidos ascendió a 19 mil millones de dólares, la mayor parte corresponde a deudas gubernamentales contratadas directamente a través de operaciones bilaterales o mediante la intervención de los organismos internacionales.

Sin embargo, desde comienzos de la década de 1950, las bases de la expansión norteamericana se modifican. Las consecuencias inflacionarias de la guerra de Corea y la salida masiva de capitales privados al exterior (lo que, tras una breve declinación, se acelera a partir de 1957) origina una serie casi ininterrumpida de déficit en la balanza de

pagos. Cabe señalar que, pese a que esos déficit arrojaron un saldo negativo de 16 mil millones de dólares, entre 1950 y 1957, la reserva de oro norteamericana se mantuvo estable hasta 1958, dada la confianza de los bancos centrales europeos en la estabilidad del dólar. Sólo en la década siguiente sobrevendría la crisis monetaria que condujo primero a los desechos especiales de giro del FMI, en 1968, mediante los cuales las naciones con déficit de pagos podían recibir préstamos en proporción a sus propias cuentas en la institución y abonarlos posteriormente, y después en 1971, a la inconvertibilidad y luego a la devaluación del dólar

Para entonces, se habían producido ya dos fenómenos de enorme significación. Entre 1949 y 1968, los dólares-billete en circulación en el exterior pasaron de 6.4 a 35.7 mil millones, mientras las reservas norteamericanas bajaban de 24.6 a 10.4 mil millones de dólares; había nacido el eurodólar, sobre cuya base medraría la euromoneda en general, ampliando considerablemente la circulación monetaria internacional. Paralelamente, el control de esa inmensa masa monetaria se traslada progresivamente hacia los bancos privados; el fenómeno es particularmente acentuado a partir de mediados de la década: en 1964, apenas 11 bancos norteamericanos tenían filiales en el exterior, cifra que había subido a 125, en 1974, mientras sus activos aumentaban en el periodo de poco menos de 7 a 155 mil millones de

dólares. Más adelante nos referiremos con mayor amplitud ampliamente a esa expansión tan formidable del mercado de dinero.

Ha sido la base del reordenamiento de la economía capitalista mundial y de la expansión monetaria que tuvo lugar que el capital privado norteamericano amplió progresivamente el radio de su acumulación. El periodo de la hegemonía británica había sido el de la creación y consolidación del mercado mundial; el periodo de la hegemonía norteamericana habría de ser el de la integración imperialista de los sistemas de producción.

En la raíz de ese proceso, se encuentra un acelerado proceso de monopolización. El fenómeno es normal en las economías capitalistas, pero se amplía a medida que aumenta la escala de acumulación. Detentando enormes masas de capital, los monopolios norteamericanos las han volcado al exterior. La inversión directa norteamericana había aumentado de un 12% a un 15% anualmente; su valor contable era ya de 32 mil millones de dólares en 1959, alcanzando 80 mil millones en 1970. Sumadas las reinversiones en el exterior y las inversiones en títulos, los activos norteamericanos en el extranjero sumaban en esta última fecha, 120 mil millones de dólares. El peso del capital norteamericano es incontrastable, correspondiendo a un 61% del total mundial de la inversión directa, en el año considerado.

La expansión y aceleración tanto de la circulación de capital productivo como de la circulación de capital-dinero han ido configurando una nueva economía capitalista mundial, que reposa sobre un esquema de división internacional del trabajo distinto al que regía antes de la crisis mundial mencionada anteriormente. Pasó el tiempo del modelo simple centro-periferia, caracterizado por el intercambio de manufacturas por alimentos y materias primas. Nos encontramos ante una realidad económica en que la industria asume un papel cada vez más decisivo. El resultado ha sido un reescalonamiento, una jerarquización de los países capitalistas en forma piramidal.

América Latina ingresó a esta nueva etapa del desarrollo capitalista en el periodo de la crisis mundial de entreguerras. Las economías latinoamericanas de mayor desarrollo relativo, como Brasil, México, Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela lograron impulsar un proceso de industrialización, que posteriormente se generalizaría a toda la región. Ello le permitió a América Latina aprovechar los cambios que tenían lugar en la economía capitalista internacional para desarrollar aunque de manera fragmentaria la industria manufacturera.

La penetración del capital extranjero (principalmente norteamericano) en la economía latinoamericana, y en particular en su sector manufacturero, es presentada por

algunos autores como un proceso de internacionalización del mercado interno. La industria latinoamericana logró en algunos países un peso importante en el mercado interno -lo que se conoce como primera fase de la industrialización sustitutiva de importaciones-, el hecho mismo de que se tratara de un proceso de sustitución indica que ello correspondía a un aumento de la participación de la producción nacional en un mercado ya establecido, y con un carácter internacionalizado. Lo que caracteriza realmente el periodo de la posguerra es el control de ese mercado por el capital extranjero, pero ya no a través del comercio, sino más bien de la producción. Más que la internacionalización del mercado interno se trata de la internacionalización (y la consiguiente desnacionalización) del sistema productivo nacional, es decir, de su integración a la economía mundial.

La nueva estructura de la economía mundial capitalista brevemente reseñada en las páginas precedentes iba a generar nuevas y profundas contradicciones en el interior de las naciones tanto imperialistas como sobredesarrolladas del sistema capitalista e impondría graves problemas económicos, y desordenes monetarios de funestas consecuencias para todo el mundo capitalista, sumiéndolo en la peor crisis de su historia.

1.1.4.- Crisis actual y perspectivas del sistema financiero internacional.

La crisis actual del sistema financiero internacional, queda manifiesta en 1974, cuando los efectos de la inconvertibilidad del dólar, su devaluación en 1971, y el incremento en los precios de los hidrocarburos en 1973, llevan al capitalismo mundial a experimentar la primera crisis generalizada desde la Segunda Guerra Mundial, induciendo un proceso de inflación-recesión; poniendo fin al periodo de expansión monetaria y al proceso de reordenación monetaria iniciado desde la década de los cuarentas.

La recesión en los países industrializados al extenderse por todos los demás países capitalistas, afectó grandemente al comercio internacional, en la medida en que la caída de la producción, del empleo y en la demanda por fondos para la inversión por parte de los países más industrializados, reducen la demanda de los bienes de consumo y los bienes de producción importados (incluye la demanda por materias primas).

En consecuencia los países exportadores -principalmente de materias primas-, ven reducidos considerablemente sus recursos. La recesión internacional provocó la caída en las cotizaciones de diversas materias primas, llevando a los países atrazados a disminuir sus

ingresos de divisas en el momento mismo en que sus gastos en divisas habían aumentado considerablemente debido al incremento en sus importaciones que el modelo de industrialización que habían adoptado exigía, principalmente para aquellos países subdesarrollados no exportadores de petróleo.

Con el aumento de precios del petróleo primero en 1973 y después en 1980, la demanda de créditos internacionales se vió incrementada considerablemente. Hasta antes de la crisis los países que enfrentaban problemas para financiar sus déficit en la balanza de pagos, recurrían preponderantemente a los créditos que otorgaban las instituciones oficiales de préstamos internacionales como el FMI y el BID, entre otras.

Pero, desde 1973 cuando las necesidades de crédito para el financiamiento de la balanza de pagos de los países subdesarrollados crecieron inmoderadamente, las instituciones oficiales no pudieron cubrir esos requerimientos. En su lugar, los bancos internacionales privados se convirtieron en la fuente principal para poder financiar sus déficit en la balanza de pagos. Los bancos internacionales privados que habían reaparecido como grandes prestamistas a los países menos desarrollados a mediados de los años cincuenta, fueron acrecentando su participación en el financiamiento internacional, para 1975 estos bancos

habían sustituido a las entidades financieras multilaterales y a los gobiernos de los países industriales como fuente primordial de financiamiento externo a mediano y largo plazos hacia los países menos desarrollados. Tan sólo para América Latina, la participación de la banca privada en el financiamiento externo total representaba en 1981 el 70 por ciento de la deuda contraída.

Como ya hemos mencionado el proceso de internacionalización de la banca norteamericana y europea, promovida por la acumulación de grandes sumas de capital-dinero y por los efectos de la recesión en los países industrializados, que al no demandar recursos monetarios para la inversión, propiciaron que en los bancos privados de sus respectivas naciones, se acumulara una gran cantidad de capital-dinero, obligando a los grandes bancos internacionales europeos y norteamericanos a volcarse hacia el mercado potencialmente atractivo que representaban los países subdesarrollados para colocar sus grandes capitales ociosos.

La competencia entre los bancos europeos y norteamericanos por abastecer a los deudores de primera clase, es decir, a los países relativamente más sólidos de todo el mundo subdesarrollado, y luego por colocar el capital restante a cualquier costo, les llevó muchas veces a otorgar infinidad de préstamos sin haber evaluado correctamente los

riesgos que implicaban prestarles a estos países. Esto agravó más aún la inestabilidad capitalista mundial, poniendo al sistema financiero internacional al borde del colapso total.

La ganancia financiera que estimula los movimientos de capital es la contrapartida de la falta de oportunidades para la reinversión productiva que la propia crisis de valorización del capital productivo determina los límites y el alcance potencialmente explosivo del marco especulativo de divisas clave que caracteriza a la actual coyuntura económica.

En consecuencia, el futuro del sistema financiero internacional es totalmente incierto en el sentido de que la lucha por conservar la preeminencia mundial por parte de unos cuantos países altamente industrializados ha puesto en evidencia que sus acciones sólo han desestabilizado aún más al sistema capitalista mundial. Es probable que los préstamos que provienen del sistema financiero internacional se contraigan considerablemente en la década de los ochentas, mientras que las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo continuarán acrecentándose, ya que los volúmenes del servicio de la deuda y la remesa de beneficios, y los desequilibrios en cuenta corriente, sólo podrán ser cubiertos con nuevos préstamos.

El futuro incierto del financiamiento internacional acentúa la gran importancia que tendrán en el futuro inmediato las instituciones financieras de los países deudores en donde la banca de fomento tendrá que reorientar sus esfuerzos y acciones en materia de allegarse los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos hacia los mercados de capitales internos.

Por todo lo anteriormente dicho, resulta indispensable el análisis sobre el desarrollo y la evolución de las instituciones de fomento a nivel mundial y a nivel regional para así estar en condiciones de entender el verdadero motivo de su existencia. En el capítulo siguiente se analiza dicho proceso

2. La Banca de Fomento

2.1. Antecedentes Históricos

La creación de los bancos de fomento, como instituciones financieras para promover el desarrollo económico y social, es un fenómeno histórico relativamente reciente que se ha presentado en los países subdesarrollados, a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en algunos de esos países, como es el caso de México, su existencia está presente desde la década de los años treinta. En lo fundamental, tal creación respondió a la urgente necesidad de contar con un instrumento financiero que permitiera promover el desarrollo de sectores clave para la actividad económica. Como se aclaró antes, (Capítulo 1, pág. 48), la satisfacción de esta necesidad constituye una de las interrogantes que esta investigación se propone contestar.

Para ubicar históricamente a las actuales instituciones de fomento, debemos señalar que no se trata de una situación particular de los países subdesarrollados. Por el contrario, constituye un producto de la evolución de las instituciones financieras establecidas en los países de Europa Occidental a partir del siglo XIX (Diamond, °, pág.) mismas que han servido de modelo para el desarrollo de instituciones similares en los países subdesarrollados, a pesar de lo cual,

su evolución ha mostrado características muy específicas en relación a la actividad que vienen desempeñando. Del análisis que se presenta en los siguientes incisos, se desprende que existen diferencias notables entre la forma en que han venido operando estas instituciones y el modelo que los países capitalistas desarrollados han tratado de imponer en las regiones de la periferia.

Para el caso particular de México y, en especial, de uno de los primeros y más importantes bancos de fomento regional que tiene el país, se intentará delimitar concretamente los elementos más importantes en su estructura y funcionamiento, con el objeto de probar la hipótesis de que, en base a la evidencia estadística recabada, esta institución ha cumplido de manera parcial con su objetivo central de apoyo a los estados y municipios del país.

En consecuencia, resulta importante destacar el proceso evolutivo de las instituciones financieras de los países industrializados de Europa occidental como antecedente inmediato de los bancos de fomento.

2.1.1 Las instituciones financieras en el siglo XIX.

La creación de instituciones destinadas a proveer el financiamiento a largo plazo se presentó en Europa durante el siglo XIX cuando el proceso de industrialización en esa época evolucionó de la pequeña unidad productiva familiar a la gran empresa corporativa.

La creciente necesidad de capital de inversión que este proceso demandaba, no era posible cubrirla por medio de los pequeños bancos comerciales que se habían venido creando en Europa desde la aparición del capitalismo como modo de producción dominante en el mundo. Tal incapacidad resulta evidente en el hecho de que tal tipo de instituciones no contaban con los recursos necesarios para solventar la demanda de crédito que en esos momentos se estaba dando. La dinámica del proceso de acumulación capitalista comenzó a generar una fuerte contradicción entre la creciente necesidad de enormes volúmenes de capital por parte de los empresarios y del Estado en esta nueva fase del capitalismo, frente al rezago de las instituciones bancarias.

Se hizo entonces necesario recurrir a fuentes alternativas de financiamiento, las cuales estuvieron representadas por las

casas de bolsa y por instituciones especiales de financiamiento mismas que, paulatinamente, se fueron constituyendo, principalmente para promover proyectos de desarrollo industrial, agrícola e infraestructura urbana. En este sentido sería importante mencionar que de las instituciones de financiamiento señaladas, las que desempeñaron el papel más importante fueron las casas de bolsa, ya que se convirtieron en un factor de primer orden en la captación y canalización del ahorro interno.

La primera institución de este tipo fue creada en Bélgica en el año de 1822. La Sociedad para Favorecer la Industria Nacional se fundó con el propósito de financiar iniciativas comerciales e industriales, y tenía facultades de vender acciones y bonos para apoyar financieramente a esos proyectos.

Sin embargo, fue en Francia donde estas instituciones recibieron un mayor impulso y donde adquirieron una mayor importancia dentro de la expansión industrial. En 1852 se crearon el Credit Foncier y el Credit Mobilier para que se encargaran de realizar inversiones a largo plazo que tuvieran como objetivo promover el desarrollo industrial, agrícola y urbano en Francia. Estas instituciones emplearon activamente el mecanismo de emisión de bonos y acciones como fuentes fundamentales de allegarse recursos financieros para

canalizarlos hacia el desarrollo de sectores que eran considerados como estratégicos. Tanto el Credit Foncier como el Credit Mobilier fueron grandes promotores y financiadores de la industria en Francia. La acción de estas instituciones fue tan exitosa que se convirtieron en modelo para el establecimiento de instituciones similares en países como Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Italia Suiza y España.

De los países donde se establecieron este tipo de instituciones financieras, Alemania representa un ejemplo importante de la participación de este tipo de organizaciones en el desarrollo industrial. En este país las instituciones financieras representaron un papel fundamental en el desarrollo industrial, donde fueron grandes promotores de la forma corporativa por parte de las empresas, así como del crecimiento generalizado de los mercados de capital. Estas instituciones llegaron a tener tanta relevancia en el desarrollo industrial en Alemania, que ninguna empresa importante fue establecida sin la colaboración de una institución financiera.

La falta de recursos financieros dispuestos a invertirse en actividades industriales, hizo necesario e inevitable el apoyo de los bancos para que proporcionaran el capital líquido necesario para la realización de proyectos

prioritarios como la construcción de ferrocarriles, abrir minas de carbón y montar plantas de industrias pesadas. Dada la gran magnitud de recursos financieros y plazos que estos proyectos demandaban, únicamente los bancos comerciales podían proporcionar facilidades crediticias para su consecución.

A diferencia de lo que acontecía en Inglaterra, donde los bancos casi no otorgaban financiamientos a largo plazo, no sólo por considerarlas inseguras, sino también porque los empresarios establecidos podían obtener todo el capital necesario debido a la gran acumulación de capital que habían logrado tanto internamente como por la explotación de las colonias situadas en el exterior, así como por su activísimo comercio exterior; en Alemania existieron desde el primer momento relaciones estrechas entre banqueros e industria. Del mismo modo, mientras que en Gran Bretaña la sociedad por acciones fué poco utilizada en ésa época como medio de inversión industrial, en Alemania era el único medio que permitía obtener capital suficiente para iniciar una nueva industria o ampliar las ya existentes.

Sin duda alguna, el sistema financiero europeo actuó como fundador, planeador y orientador del proceso de industrialización del continente, en la medida que satisfizo las necesidades de financiamiento a través de: la movilización de grandes sumas de capital para la inversión en acciones y para empréstitos a largo plazo; la movilización de

los ahorros de los particulares y las empresas; la promoción de nuevas industrias de servicios básicos, minería e industrias secundarias; la expansión de las sociedades anónimas; y la ayuda para crear otras instituciones y para desarrollar los mercados de capital.

Las aportaciones fundamentales de la Sociedad General, del Credit Foncier y del Credit Mobilier, constituyeron la base de la banca continental del siglo XIX y el antecedente histórico de lo que en la actualidad conocemos como banca de fomento.

2.1.2 Evolución histórica de los bancos de fomento.

El siglo XX marca una nueva etapa en la operación de las instituciones de financiamiento. A diferencia del siglo pasado en donde las instituciones financieras atendieron las necesidades de la gran empresa; en este siglo reorientan sus actividades hacia la atención de problemas que antes no se habían presentado o que no se consideraban prioritarios.

Los conflictos bélicos internacionales, los procesos depresivos, las presiones sociales, etc., plantearon la necesidad de adecuar ese tipo de instituciones para que contribuyeran a la solución de estos problemas.

En este contexto, la necesidad de establecer instituciones financieras de fomento para tratar de coadyuvar a la solución de las nuevas necesidades que se habían presentado. De esta manera surgen en las naciones desarrolladas, principalmente al término de la Segunda Guerra Mundial, instituciones de fomento. En 1929 se creó en Bélgica la Sociedad de Crédito Industrial; el Banco Hipotecario e Industrial de Finlandia se funda en 1924; en Hungría se organiza el Instituto Hipotecario Industrial en 1928; el Banco Económico Nacional de Polonia se crea en 1924; en Italia se establece el Instituto Mobiliario Italiano y el Instituto para la Reconstrucción Industrial en 1931 y 1933 respectivamente; el Banco de Inglaterra se funda en 1930; en Canadá se crea el Banco de Fomento Industrial en 1934; Holanda establece en 1945, el Herstelbank; y en 1949 se crea en Alemania el Banco de Crédito Industrial.

En los países desarrollados la banca de fomento se empleó y se sigue utilizando como un instrumento complementario que ayuda a corregir ciertos desequilibrios en áreas deprimidas o en regiones atrasadas. Son, en algunos casos instrumentos importantes en materia de asesoría sobre conocimientos financieros especializados para la emisión de valores, así como en la suscripción de acciones. Son en síntesis instituciones de apoyo para satisfacer requerimientos de los mercados nacionales de capital y para proporcionar ayuda financiera y técnica al sector privado.

Este tipo de instituciones en los países desarrollados ha desempeñado desde su creación un papel secundario en el proceso de financiamiento interno puesto que los mercados privados de capitales en esos países se encuentran altamente desarrollados, además que una parte importante de las grandes empresas existentes financian sus necesidades de inversión con recursos propios.

Las apreciaciones que se han hecho, nos permiten delimitar el antecedente de la aparición de los bancos de fomento en los países subdesarrollados.

La necesidad de contar con este tipo de instrumentos para favorecer el desarrollo económico y social, se ha presentado dentro de un contexto político, económico, social y cultural totalmente diferente del que privaba en los países desarrollados al momento de su creación.

La aparición de los bancos de fomento en los PMD, surgió fundamentalmente por la necesidad que tienen esas naciones por lograr su propia industrialización. Sin embargo, este propósito se ha visto obstaculizado en la mayoría de los PMD por la falta de adecuación de varios de los componentes del desarrollo industrial entre los cuales destaca el aspecto financiero.

Por otra parte, los procesos recesivos que experimentó el capitalismo mundial, influyeron decisivamente en los PMD para

que desarrollaran acciones tendientes a reorganizar sus estructuras internas y adecuarlas hacia la utilización racional de los recursos nacionales para promover proyectos prioritarios de inversión en actividades productivas generadoras de empleo.

Las instituciones financieras de desarrollo se establecieron principalmente en América Latina durante los años cincuenta, gracias al apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo, para favorecer el establecimiento de instituciones nacionales de desarrollo por todo el continente. Mientras que de 1930 a 1940 había en América Latina 36 instituciones de desarrollo, durante el periodo 1950-1960, existían en latinoamérica 87 organismos de fomento; y a principios de la década de los setenta, América Latina contaba con cerca de 150 bancos de desarrollo.

2.2 Objetivos fundamentales de los bancos de fomento.

Es innegable la importancia de que exista en los PMD, un sistema financiero ágil, eficaz y adecuado para canalizar los recursos internos y externos hacia los diversos sectores productivos, a fin de acelerar su crecimiento económico. En general se dice que la banca de fomento es por sí misma un instrumento de desarrollo nacional. Este concepto es legítimo

si el marco en que se desenvuelven las instituciones financieras es conducente a una asignación eficiente de los recursos.

Existen diversas opiniones acerca de cuales son los objetivos fundamentales de un banco de fomento en los PMD. A diferencia de los países desarrollados en los que su participación es básicamente complementaria, los bancos de fomento en los PMD cumplen un papel muy importante dentro del proceso de desarrollo económico y social; por tanto su funcionamiento se da en un contexto más amplio, debido a las limitaciones de carácter estructural que caracterizan a estos países y que en alguna forma los bancos de fomento deben ayudar a superar.

En consecuencia, los objetivos que deban cumplir los bancos de fomento estarán en función de las prioridades nacionales y de una política económica global en materia de asignación de recursos.

Como señalabamos anteriormente, hay diversos enfoques respecto a los objetivos que cumplen o que deben cumplir los bancos de fomento. Algunos autores ubican a los bancos de fomento como proveedores de capital a largo plazo a fin de alcanzar las metas prioritarias de desarrollo. Otros los consideran como palancas para la maximización del crecimiento económico, o, para la asignación de los recursos financieros,

o bien les atribuyen como función principal la de ser únicamente intermediarios financieros.

Por su parte William Diamond (1965), nos dice que.... "un banco de fomento es una institución financiera dedicada primordialmente a estimular al sector privado de la economía. Tales instituciones fueron proyectadas para servir como medios para movilizar recursos y capacidades, canalizándolos hacia campos aprobados y bajo auspicios privados, más bien que hacia el sector público. Esta clase de institución puede hacer una contribución al desarrollo donde quiera que exista un sector privado, y particularmente en donde la opinión y la política mantengan que el desarrollo económico depende en último termino de un espíritu de iniciativas asentado sobre bases amplias, capacidad ejecutiva y destreza técnica.

Como podemos apreciar son muy diversos los enfoques sobre los objetivos que han de cumplir los bancos de fomento, pero sobre lo que no debe existir duda alguna es que el objetivo más importante es el de ayudar a la canalización eficiente y racional de los recursos entre aquellos sectores que de acuerdo a los programas de desarrollo deban ser atendidos.

Otra función no menos importante de los bancos de fomento es que se trata de agentes dinámicos en la captación y movilización del ahorro interno y externo , en su mayoría los bancos de fomento estan concebidos para realizar las

funciones de captación de los recursos externos que se localizan en los mercados internacionales de capital, o para actuar como distribuidores de grandes masas de créditos que otorgan las instituciones de financiamiento oficial como el Grupo Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros.

Al actuar como intermediarios en la captación de recursos externos, los bancos de fomento cumplen con una función especializada que es indispensable, ya que crean y mantienen estrecha relación con otras instituciones financieras internacionales y permite que los pequeños y medianos empresarios tengan acceso por esta vía indirecta al crédito internacional, que de otra forma sería muy difícil que lo obtuvieran; también los bancos de fomento apoyan a la gran empresa nacional que no está orientada al mercado internacional y que es poco o nada conocida en los bancos privados internacionales o en las instituciones oficiales de crédito internacional, lo que les obstaculiza a tener acceso a los límites de crédito de esas instituciones.

Los bancos de fomento al formar parte del sistema financiero ayudan a cubrir una capacidad de crédito a mediano y largo plazo que no está contemplada en los sistemas financieros convencionales que lleva a cabo la banca comercial. Al ser los bancos de fomento centros de crédito especializados, cumplen una función crítica y fundamental en los procesos de

desarrollo , ya que facilitan la transferencia de recursos entre distintos sectores de la economía.

Cuando las naciones no cuentan con un sistema financiero adecuado y dinámico, el crecimiento de las empresas se hace extremadamente dependiente de la expansión del ahorro interno y del crédito a corto plazo sea de bancos comerciales o de proveedores. Por ello, el fortalecimiento de un sistema financiero deberá estar sustentado en base a mecanismos adecuados que le permitan a la empresa el acceso a los recursos financieros que requieran para su expansión y mantengan así un proceso creciente de acumulación.

Además de su función crediticia, los bancos de fomento pueden actuar como agentes financieros en tanto que pueden realizar actividades de underwriter, esto es, garantizar la colocación de valores en el público o emitir sus propios valores y adquirir dentro de ciertos límites acciones de las sociedades anónimas con el objeto de colocarlas posteriormente entre el público; en esta forma los bancos de fomento podrían otorgar capital no solo en la forma de crédito, sino además, en la forma de asociación para la expansión o formación de nuevas empresas.

Las funciones que hemos mencionado no representa de ninguna manera la totalidad de las actividades que puede desempeñar un banco de fomento, por lo que debemos considerarlas como

indicativas de la gama de funciones que este tipo de institución financiera pueden desempeñar en favor del desarrollo económico y social de un país determinado.

2.2.1 Contribución al desarrollo de la actividad científica y tecnológica.

En las últimas dos décadas la tecnología se ha convertido en un factor fundamental en las relaciones económicas internacionales. El contenido tecnológico de los artículos manufacturados se ha convertido en uno de los principales determinantes de los patrones comerciales existentes entre las naciones desarrolladas, entre estas y los PMD.

Las fases depresivas por las que han atravesado el sistema capitalista mundial, han obligado a los PMD a optar por el establecimiento de estrategias propias de desarrollo económico y social, que se han basado en la industrialización vía sustitución de importaciones.

En la mayoría de los casos este proceso de industrialización sustitutivo de las importaciones generó una demanda de equipo de capital cada vez más complejo y avanzado, que generalmente se obtenía en el exterior, ya que la incipiente infraestructura científica y tecnológica de los PMD carecía de la capacidad requerida para su producción. Este fenómeno

dió como resultado una creciente dependencia de la tecnología extranjera, y en consecuencia, una mayor dominación por parte de los países industrializados

El proceso de industrialización llevado a cabo en los años cincuentas por los PMD desembocó en un círculo vicioso de dependencia y dominación tecnológica por parte de los países desarrollados, es decir, los rápidos avances científicos y tecnológicos en los países industrializados a partir de la postguerra a sido un factor determinante de la dominación científica y tecnológica sobre los PMD.

Casi la totalidad de la tecnología disponible en la actualidad ha sido creada en los países desarrollados, se estima que el 98 por ciento del gasto mundial en investigación y desarrollo es realizado por los países industrializados, en tanto que el 2 por ciento restante es aplicado por los PMD, gasto que en muchas ocasiones se ha realizado en forma equivocada y se ha dedicado a trabajos de investigación de escasa consecuencia para el desarrollo económico. Gran parte de la investigación científica y tecnológica realizada por los PMD se ha elaborado para adaptarse a las condiciones técnicas que imperan en los países industrializados, que nada tienen en común con las necesidades de los PMD, ya que se trata de tecnologías que requieren de grandes cantidades de capital, producción en gran escala y mano de obra altamente calificada.

Por otra parte, los avances en la investigación y desarrollo de nuevos productos sintéticos en los países más desarrollados tienen potencialmente serias implicaciones para los PMD cuyos ingresos de divisas dependen en gran parte de la exportación de materias primas naturales y otros productos primarios.

Los PMD al encontrarse limitados a tener acceso a tecnologías avanzadas se encuentran generalmente en la disyuntiva de elegir entre la producción industrial utilizando técnicas modernas, la mayoría de las veces de capital intensivo, o de privarse de las oportunidades de aumentar sus niveles de producción si esto implica sacrificar sus niveles de empleo que están ligados a tecnologías atrasadas. Este incipiente desarrollo tecnológico propiciado por la baja capacidad en el campo científico y técnico constituye un obstáculo fundamental para que los PMD superen sus principales problemas económicos, particularmente si consideramos el crecimiento demográfico, desempleo masivo, bajo crecimiento y altas tasas de inflación que afectan a esos países.

En algunos casos la falta de posibilidades viables y la falta de conocimientos al adquirir tecnología extranjera en los PMD, ha llevado al derroche de los escasos recursos con que cuentan. Las inversiones fuertes se han hecho a menudo en plantas cuyas capacidades exceden al tamaño de mercado

propiciando con esto los altos precios de los productos, la ineficiencia y la dilapidación de los recursos.

En consecuencia, la incapacidad estructural de los PMD para crear tecnología, o bien para adquirirla del exterior y adaptarla a las condiciones que priven en sus economías ha incidido negativamente en el desarrollo de la tecnología nacional. Como la tecnología extranjera se adquiere fácilmente se ejerció poca o nula presión sobre la comunidad científica interna de los PMD para buscar alternativas tecnológicas propias; en este sentido la política de industrialización que se ha seguido en los PMD ha propiciado y a la vez acentuado la dependencia tecnológica y la falta de comunicación y de acción dinámica entre la comunidad científica local y las necesidades científico-técnicas de los PMD.

Podemos concluir que la actividad científica y tecnológica en los PMD, no ha contribuido al desarrollo económico y social en estos países. La ciencia y la tecnología son en sí mismas un factor potencial para superar las condiciones del subdesarrollo; no obstante las condiciones de la actividad científico-técnica en los PMD son tales que ofrecen un potencial que no ha logrado desarrollarse.

Ante este panorama, en los últimos treinta años los gobiernos de los PMD han buscado promover el estudio de la problemática de la actividad científico-tecnológica como factor

fundamental para superar el atraso y la dependencia. En este sentido América Latina cobró conciencia de la importancia que tiene la ciencia y la tecnología como elemento fundamental para el progreso y el desarrollo.

Para el logro de los objetivos que se pretendan en el área científica y tecnológica, la intervención estatal a escala nacional es imprescindible. La acción del Estado a nivel nacional se ha centrado en los últimos años en el logro de los objetivos como la regulación del proceso de importación de tecnología, el reforzamiento de la capacidad de negociación, el fomento a la interconexión entre las actividades científico-tecnológicas locales y la actividad productiva en las empresas, la promoción de la investigación científica y tecnológica orientada a las necesidades del desarrollo nacional, así como al desarrollo de una capacidad científica y tecnológica en el sector productivo.

Dado que uno de los principales problemas para favorecer el desarrollo científico y tecnológico nacional es la falta de una demanda de tecnología local, la primera línea de acción deberá consistir en aumentar la demanda por tecnología autónoma en el ámbito nacional, regional o subregional.

Entre los instrumentos con que cuenta el Estado para tal fin están su poder de compra y sus sistemas de financiamiento. El Estado a través de agencias gubernamentales, empresas

estatales y otras dependencias, es uno de los principales demandantes de bienes y servicios en los países latinoamericanos, dicha capacidad de compra puede orientarse hacia el desarrollo de la actividad científico-técnica, mediante: la adquisición directa de servicios de investigación y desarrollo para la producción de nuevas tecnologías, la compra de servicios de ingeniería y consultoría para la ejecución de proyectos, y por supuesto de la política deliberada hacia la adquisición de bienes, principalmente de inversión que incorporen una tecnología endógena.

Por lo que respecta al uso de la capacidad financiera estatal, es muy importante la participación de las instituciones financieras de fomento y crédito industrial, minero, agropecuario, de infraestructura básica y de servicios públicos en el proceso de desarrollo económico y social, particularmente en lo que se refiere a la promoción de la actividad científico-tecnológica.

El financiamiento de proyectos de inversión en las áreas mencionadas, y, la creación de fondos de promoción de la actividad científico-tecnológica para ser aplicada al desarrollo de la actividad económica, son quizá el mecanismo más eficaz para introducir la perspectiva del desarrollo tecnológico. El uso de este instrumento como lo es la banca de fomento, requiere en primer lugar la incorporación

explícita de criterios referentes al desarrollo científico y tecnológico en la evaluación de las solicitudes de financiamiento, así como al fortalecimiento de fondos de fomento industrial, científico y tecnológico. La intervención de los fondos de fomento puede dirigirse hacia: a) la provisión de capital de riesgo para el desarrollo y puesta en práctica de nuevas tecnologías de origen local; b) el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales a los usuarios de tecnología local, incluyendo los servicios de ingeniería, diseño y consultoría; c) la financiación de unidades de investigación en las empresas, de institutos de investigación tecnológica, y de programas de investigación específicos en entidades ya establecidas.

Es posible complementar el uso de éstos instrumentos con mecanismos administrativos de carácter legal y con diversos incentivos de tal forma que se produzca un aumento sustancial en la demanda de tecnología local, condición necesaria para lograr un desarrollo científico y tecnológico propio sin que pretendamos adoptar la posición utópica de una autonomía o la satisfacción completa de las necesidades de este tipo.

2.3 Funciones y tipos de bancos de fomento

Puesto que cada banco de fomento es como una respuesta a las necesidades particulares del país al que sirve y al ambiente

político, económico en cuyo seno funciona, existen varios tipos de instituciones de fomento, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de sus actividades.

Fundamentalmente los bancos de fomento se dividen en tres grandes grupos:

- i) bancos de fomento multilaterales internacionales
- ii) bancos de fomento multilaterales regionales; y
- iii) bancos de fomento nacionales.

2.3.1 Bancos de fomento multilaterales regionales.

Las instituciones de fomento de carácter multilateral internacionales, son organizaciones creadas por la asociación de diversos gobiernos con la intención central de contribuir al desarrollo económico y social principalmente de sus afiliados y excepcionalmente de los que no lo son.

Este tipo de organización fundamentalmente de carácter oficial, se encarga de prestar ayuda financiera y técnica tanto a países subdesarrollados, como a las naciones industrializadas. El grupo Banco Mundial es el ejemplo de una institución de carácter multilateral, además de que es la de mayor importancia en su género.

El grupo Banco Mundial está integrado por tres instituciones financieras: el Banco Internacional de reconstrucción y

Fomento (B.I.R.F.), la Asociación Internacional de Fomento (A.I.F.) y la Corporación Financiera Internacional (C.F.I.).

El grupo Banco Mundial fue creado en 1945 por los gobiernos de 135 naciones, su capital está constituido por las aportaciones de los países miembros. El Banco Mundial financia sus operaciones crediticias de manera fundamental con los créditos que obtiene en los principales mercados de capital del mundo. Asimismo una parte importante de sus recursos proviene de las utilidades no distribuidas y de sus recuperaciones de cartera.

En forma general el Banco Mundial otorga préstamos que tienen un periodo de gracia de cinco años y son reembolsables a un plazo de 20 años o menos, y se destinan principalmente a los países en desarrollo con el objeto de incrementar sus niveles de crecimiento económico y de bienestar social. El Banco Mundial otorga préstamos solamente para fines productivos que estimulen el crecimiento económico de los países prestatarios, invariablemente con la garantía del gobierno del país de que se trate.

El Banco financia todo tipo de obras de infraestructura tales como caminos, ferrocarriles, servicios de telecomunicaciones, instalaciones portuarias y de energía eléctrica. Sin embargo, de acuerdo a su estrategia de financiamiento actual, está poniendo especial énfasis en las inversiones que tienen como

meta el bienestar social de las capas más necesitadas de la población de los países subdesarrollados.

En ese sentido, el tipo de proyectos que se apoya son de desarrollo agrícola, de educación, de planificación familiar y nutrición. También se presta ayuda financiera para la realización de obras para agua potable y alcantarillado, así como de vivienda de tipo social y para el apoyo a la pequeña y mediana industria.

2.3.2 Bancos de fomento multilaterales regionales.

Son instituciones creadas con el fin de apoyar financiera y técnicamente a un grupo determinado de países, en sus planes de desarrollo económico y social.

Estas instituciones son de carácter oficial, de donde su capital esta suscrito por los gobiernos de los países participantes. Sus miembros son de la región de que se trate, pero, se dan casos en los que se admite a miembros extrarregionales, principalmente con el fin de incrementar sus recursos. Pongamos como ejemplo, de este tipo de instituciones al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El BID se creó en 1959, integrandose en el mismo los países latinoamericanos miembros de la Organización de Estados Americanos y Estados Unidos. Posteriormente fueron aceptados

como miembros 15 países extrarregionales. Como objetivo fundamental del BID se encuentra la ayuda al proceso de desarrollo económico y social de América Latina. Sus funciones principales son la promoción de capitales públicos y privados en la región y el suministro de asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.

La política financiera del Banco se estructura en base a los programas anuales que dependen de la disponibilidad de fondos, de las prioridades de inversión de los países miembros y de los propios objetivos de la institución. Pueden obtener financiamiento del Banco los gobiernos de los países latinoamericanos miembros, sus subdivisiones políticas, entidades autónomas, y empresas públicas y privadas de esos países.

2.3.3 Bancos de fomento nacionales.

Dentro de los países subdesarrollados, las instituciones de fomento son de carácter oficial, o de participación estatal mayoritaria, básicamente, esto permite a los gobiernos ejercer el control y la dirección de las políticas financieras de esos organismos de acuerdo a programas o planes de desarrollo globales implementados por el Estado.

La actividad de los bancos de fomento nacionales son muy variadas, algunos responden como fuente de recursos en apoyo

a las políticas de desarrollo gubernamentales o privadas; otros se dedican exclusivamente a financiar empresas ,privadas, o bien a proveer de recursos a diversos sectores de la economía.

Existen bancos de fomento que únicamente dirigen empresas; algunos procuran promover el mercado interno de capitales; existen otros bancos que operan exclusivamente dentro de sector público encausando los fondos del Estado hacia empresas oficiales o ejecutando y dirigiendo proyectos estatales como la construcción de carreteras, el desarrollo de la energía o las obras públicas.

Las diversas actividades que desarrollan los bancos de fomento nos indica que no existe un parámetro general que podamos aplicar a todos los países en desarrollo; consecuentemente, la estructura de un banco de fomento estará en función del contexto político, social y económico que prive en cada caso particular.

2.4.- Movilización interna y externa de recursos financieros.

La banca de fomento tradicionalmente ha servido como intermediaria financiera, contribuyen con ello a orientar la

asignación de los recursos financieros hacia aquellos sectores prioritarios de la actividad económica nacional.

La capacidad que tengan estos organismos para movilizar los recursos internos y externos dependerá en primer término de la estructura financiera y del grado de desarrollo económico y social del país; de las oportunidades de inversión productiva que existan y de la capacidad de ahorro de los particulares. En segunda instancia dependerá de las condiciones que privan en el mercado financiero internacional.

Un hecho ampliamente reconocido es que los países subdesarrollados no cuentan en la mayoría de los casos con mercados de capital internos suficientemente desarrollados para satisfacer sus necesidades de financiamiento.

La limitación del mercado interno, la corta capacidad escala tecnológica de las empresas y la protección arancelaria motivaron que el proceso de industrialización se iniciara con un marcado nivel de concentración que se ha ido acentuando debido a la tendencia creciente de la penetración del capital extranjero en las economías en desarrollo con la consecuente desnacionalización de la industria en donde la empresa transnacional fortaleció su poder económico y estratégico, que entre otras cosas contribuyó a los desequilibrios de la balanza de pagos y a la desarticulación de la economía nacional.

Todo esto provocó que el proceso de acumulación de capital fuera insuficiente para financiar las necesidades del desarrollo económico y social de estas naciones; por otra parte la desigual distribución de la riqueza que se caracteriza por el bajo coeficiente de ahorro interno, resultado en parte de las deficientes estructuras de captación generaron que en la mayoría de los PMD no se expandieran sus mercados internos de capital para que aportaran los recursos necesarios para la inversión nueva o para ampliar la ya existente.

En consecuencia, la banca de fomento en los PMD sobre todo en América Latina, más que cumplir con una función de intermediación financiera ha actuado en muchos casos como un instrumento del Estado para colocar fondos del mismo. Ello ha obligado a los bancos de fomento a descuidar sus sistemas de captación interna de recursos, reduciendo así su capacidad de expandir sus activos monetarios y poder canalizarlos hacia nuevas actividades productivas que favorezcan el desarrollo económico y social.

La baja capacidad interna para proveer de recursos financieros a las actividades económicas agudizó la dependencia del financiamiento externo, tan solo en las dos últimas décadas los bancos de fomento de la mayoría de los países subdesarrollados obtuvieron gran parte de sus recursos gracias al financiamiento que obtuvieron de la banca privada

internacional y de las instituciones financieras oficiales de caracter multilateral.

El servicio generado por la deuda externa acumulada, hizo necesario el reendeudamiento para cubrir tanto el servicio como la amortización del principal, provocando con esto serias dificultades para aplicar estos préstamos a inversiones productivas. (vease cuadro No.1).

CUADRO No. 1
 ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA DE LOS
 PAISES LATINOAMERICANOS 1972-1983
 (Z)

C O N C E P T O	1972	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1983 ^D
DEUDA TOTAL.	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- Pública con garantía gubernamental	59.6	64.4	70.6	73.0	75.7	76.5	75.3	71.4	70.3
- Privada no garantizada	40.4	35.6	29.4	27.0	24.3	23.5	24.7	28.6	29.7
SERVICIO DE LA DEUDA	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- Pago de principal	68.3	62.6	58.4	64.0	67.0	64.0	52.4	47.3	53.4
- pago de intereses	31.7	37.4	41.6	36.0	33.0	36.0	47.6	52.7	46.6

D. Cifras estimadas

Fuente: World Bank, World Debt Tables 1982/1983, p.p. 144-145.

Cuando la movilización del ahorro externo se realiza de esta manera, la acción de los bancos de fomento se limita grandemente, ya que una parte importante de los recursos captados se destinan hacia el pago de intereses y de principal, con lo cual se afecta a la canalización interna de recursos para el financiar programas y proyectos de desarrollo.

Lo anterior no significa que la ayuda financiera del exterior sea negativa, se convierte en perjudicial cuando no se emplea como una forma complementaria en pro de los esfuerzos nacionales de desarrollo. El financiamiento externo cuando es empleado adecuadamente y siempre conservando su caracter complementario en el proceso de inversión para el desarrollo puede contribuir grandemente a superar la rigidez de una estructura económica, conducir a una movilización y a un uso más efectivos de los recursos financieros; así como para aumentar la tasa de formación de capital y para acelerar el proceso de industrialización.

Los actuales medios de movilización internos y externos de los recursos financieros, obstaculizan la acción de los bancos de fomento para apoyar efectivamente y con eficiencia al proceso de desarrollo económico y social de los PMD, por ello se hace necesario fortalecer los mecanismos internos de captación y en segundo término se necesita cambiar o

modernizar los esquemas de movilización de recursos tanto a nivel interno como externo, a fin de lograr un mayor beneficio financiero.

2.5.- Estímulo a los mercados internos y externos de capital

Para alcanzar un desarrollo económico y social constante se requiere la interacción efectiva de diversos factores como la expansión de la inversión productiva, el fortalecimiento de los incentivos económicos, la propagación de la alfabetización y del conocimiento científico y tecnológico.

De todas ellas, la inversión desempeña un papel fundamental en el proceso de desarrollo, y en gran medida determina que otros procesos se puedan realizar. El proceso de inversión demanda recursos financiero para programas y proyectos de largo y de corto plazo.

En el primero de los casos el financiamiento requerido es utilizado para la creación o adquisición de activos fijos o para la creación de la infraestructura física necesaria para apoyar efectivamente a los programas de desarrollo. En el segundo, el financiamiento es canalizado como capital de trabajo para ayudar a las empresas a solventar situaciones coyunturales que incidan sobre su normal funcionamiento.

Aún cuando la determinación del límite entre inversión a largo y a corto plazo no es siempre precisa -va que en algunos casos la inversión a corto plazo puede ser empleada para financiar proyectos de largo plazo, o que éstos créditos a corto plazo puedan ser renovados indefinidamente-, es importante hacer esta distinción cuando se trata de países subdesarrollados donde el capital es escaso, los niveles de ahorro insuficientes y las expectativas a largo plazo son altamente inciertas. Esto provoca que los recursos disponibles sean empleados en formas que permitan su rápido retiro o liquidación o en su mayoría canalizados hacia actividades improductivas o para financiar actividades especulativas como el comercio o la compra de bienes raíces.

Las políticas de desarrollo que llevan a cabo los PMD requieren ante todo cambiar la estructura de la inversión dirigiendo los ahorros hacia actividades económicas consideradas como prioritarias para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y no para favorecer los intereses de determinados grupos o sectores.

En este sentido el proceso de inversión implica ante todo el ahorro de los ingresos corrientes excedentes y su riesgo en nuevas inversiones productivas. Para que este proceso de inversión se efectúe, se requiere que el nivel del ingreso individual sea lo suficientemente alto como para permitir el ahorro; por otra parte se necesita la presencia de

instituciones públicas o privadas que sean lo suficientemente aptas para beneficiarse de las oportunidades de inversión existentes y para arriesgar esos ahorros en los proyectos de expansión o para nuevas actividades productivas. En ese sentido, para que la inversión sea efectiva se requiere que dichas instituciones tengan o desarrollen la capacidad ejecutiva, administrativa y técnica necesarias.

En los PMD los ahorros suelen invertirse dentro del propio sector donde se generan, el sector industrial por definición pequeño e incapaz de producir rápidamente los recursos que necesita, debe buscarlos en otras partes, particularmente en el sector comercial; en consecuencia, se hace necesario cambiar los hábitos prevalecientes en este tipo de países porque el desarrollo económico normalmente consiste en buscar nuevas actividades productivas, particularmente hacia la industria que demanda grandes cantidades de capital para su expansión y fortalecimiento.

Para afrontar éstos mayores requerimientos de capital, deben existir instituciones que se encarguen de movilizar los ahorros internos como externos, para transferirlos hacia aquellos inversionistas que estén aptos para utilizarlos eficazmente. En este sentido, los ahorros transferidos o institucionales son particularmente importantes en la medida de que amplían las posibilidades de inversión y mejoran la utilización de los recursos.

Dentro de los PMD, las posibilidades de un rápido fomento del mercado de capitales se encuentran limitadas, principalmente porque el volumen de los ahorros privados es relativamente escaso para que sirva de punto de apoyo y no es probable que el nivel de ingresos sea cual sea, sufra modificaciones importantes. Sin embargo, esto no significa que el monto absoluto de los ahorros sea lo insuficientemente bajo para obstaculizar el proceso de financiamiento hacia los sectores clave de la economía, de hecho es bastante importante el monto de los ahorros que pueden canalizarse hacia las inversiones productivas.

El objetivo inmediato que se persigue al tratar de desarrollar un mercado interno de capitales es inducir a los ahorradores a que coloquen sus recursos de acuerdo a nuevos lineamientos y expectativas que faciliten el financiamiento de proyectos lucrativos o de interés estratégico que requieren de mayores recursos de los que gobierno y empresarios pueden aportar de manera inmediata; su fin último es aumentar las posibilidades para que un país en proceso de desarrollo dependa en menor grado del financiamiento externo.

La contribución de los bancos de fomento al desarrollo del mercado interno de capitales es muy importante, para ello existen diversas formas en las cuales pueden contribuir para estimular su desarrollo. Pueden hacerlo suscribiendo y colocando valores industriales; o bien mediante la venta de

acciones de su cartera u ofreciendo al público sus propias participaciones de capital. La mayoría de los bancos de fomento pueden favorecer el auge del mercado de capitales, estimulando la interacción entre los ahorradores y los inversionistas con la venta de sus propias obligaciones a los particulares o vender papel comercial de sus carteras, o suscribiendo y colocando la emisión de nuevos valores.

Además de captar los ahorros, los bancos de fomento pueden atraer la participación directa de inversionistas a sus programas de financiamiento, proporcionando así otro medio para canalizar los ahorros líquidos hacia inversiones productivas y rentables.

Por lo que respecta al estímulo de los mercados externos de capital, la forma más comúnmente adoptada por los bancos de fomento es la de jugar el papel de intermediación financiera que les permite captar y movilizar el ahorro externo, movilizar y canalizar adecuadamente los créditos concedidos por las instituciones de desarrollo internacionales.

Al actuar como intermediarios financieros en la captación de los recursos foráneos, el banco de fomento realiza una función especializada que es muy importante e indispensable, ya que crean y mantienen vínculos estrechos con otras instituciones del exterior y hacen con ello posible que los pequeños y medianos empresarios tengan acceso por ésta vía

indirecta al crédito internacional que de otra manera difícilmente obtendrían por ellos mismos.

2.6- Fuentes de financiamiento

2..6.1- Fuentes de financiamiento internas.

En forma general los recursos internos a los que tienen acceso los bancos de fomento están básicamente integrados de la siguiente manera:

a) Recursos obtenidos en el mercado a través de diversos mecanismos de captación tales como depósitos de ahorro, depósitos en cuenta corriente y a plazo, créditos de otras instituciones, acciones convertibles, colocación de valores de terceros, certificados negociables de depósito, bonos financieros, entre los más importantes.

b) Asignaciones del presupuesto gubernamental, fondos del banco central, recursos de origen público entregados en administración o fideicomiso, y depósitos obligatorios que deben realizar algunos organismos gubernamentales.

2.6.2.- Fuentes de financiamiento externas.

Las fuentes de financiamiento externas están representadas primordialmente por la colocación de obligaciones en los

mercados internacionales de capital, por los recursos que se obtienen de instituciones oficiales de caracter multilateral como el BID y el BIRF , por la contratación de préstamos con las instituciones privadas de financiamiento, que entre paréntesis han adquirido gran importancia en los últimos años.

Con el análisis precedente, estamos en condiciones teóricas y metodológicas para hacer una revisión general sobre la evolución de la banca de fomento en México y de del asunto que en este trabajo nos ocupa y que es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

III. EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.

3.1 Antecedentes históricos y evolución de la banca de fomento en México.

El desarrollo de la banca de fomento en México forma parte de un proceso global de formación y evolución de las Instituciones de fomento en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial, gracias al apoyo fundamental que prestaron el Grupo Banco Mundial y posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo, para el establecimiento y difusión de este tipo de instituciones en los países latinoamericanos. Como ya hemos señalado en el capítulo anterior, las instituciones para movilizar capitales y promover la inversión productiva han existido desde hace más de un siglo.

En el caso de América Latina las organizaciones financieras de fomento surgieron en respuesta a una necesidad creciente del proceso de desarrollo económico y social de la región, en este sentido, el desarrollo de los bancos de fomento en América Latina se ha dado en función a las necesidades propias de cada nación y en base a la orientación de sus políticas económicas, así como por las condiciones que han imperado en un momento dado en la economía

internacional (guerras, devaluaciones, estancamiento económico, etc.); por tanto, existe una muy variada gama de modalidades en lo que se refiere al modo como estas operan.

En el caso específico de México, el desarrollo y la evolución de la banca de fomento ha dependido fundamentalmente del funcionamiento del sistema financiero en su conjunto y a los esfuerzos del Estado mexicano -particularmente durante los últimos cuarenta años- por crear instituciones financieras para apoyar decididamente al proceso de desarrollo económico y social emprendido a partir de la década de los cuarenta .

Durante el periodo post revolucionario el sistema financiero mexicano observaba una estructura anárquica, pues se encontraba muy fragmentado y disperso, además por que se carecía en ese momento de una política financiera definida. Esto era comprensible reflejando fielmente la situación de inestabilidad económica y política que prevalecía en el país. A medida que se fueron institucionalizando los órganos de poder económico y político el sistema financiero fue adquiriendo una fisonomía más propia que le permitió ser un instrumento fundamental para apoyar el desarrollo económico del país hasta nuestros días.

Los primeros intentos del Gobierno mexicano por crear instituciones de fomento económico se remontan a las primeras

décadas del siglo pasado. Entre 1830 y 1840, se crearon las primeras instituciones de fomento económico en el país: el Banco de Avío (1830) y el Banco Nacional de Amortizaciones (1831). El Banco de Avío tenía como objeto el fomento de la industria textil, mediante la importación de maquinaria para venderla al costo a los industriales de esa rama. También suministraba capitales con intereses bajos a las compañías v particulares preferentemente de la industria textil. Sin embargo, debido a problemas de carácter político v económico dejó de funcionar en 1842. El Banco Nacional de Amortizaciones se creó para retirar de la circulación la excesiva cantidad de monedas de cobre que estaban propiciando su continua desvalorización frente a otras monedas en circulación. Tenía además la facultad e contratar créditos con el exterior, y fué el primer banco en el país que emitió obligaciones, aunque sin éxito la labor de estos primeros bancos de fomento en pro del desarrollo económico se vió obstaculizada por la inestabilidad económica del país y la deficiente estructura del sistema financiero, el que se sustentaba en bancos comerciales de emisión, que favorecían al desorden v anarquía financieras de esa época.

Con la reorganización del sistema financiero mexicano en 1897, cuando se crea la Ley General de Instituciones de Crédito, el Gobierno Federal creó las bases que permitirían la creación de un sistema financiero que apoyara al proceso

de desarrollo económico. Mas tarde, con la creación del Banco de México en 1925 se dió un paso fundamental y definitivo en la configuración de un sistema financiero moderno que respondiera a los requerimientos de una nación que buscaba consolidar el proceso de desarrollo económico y social. En ese sentido, el Banco de México al actuar como banca central puso fin al desorden monetario que imperó en México durante muchos años y creó las bases objetivas que iban a permitir una estructuración del aparato financiero nacional para hacerlo congruente con las necesidades propias del país.

Como complemento de esta política gubernamental, el Estado mexicano comenzó a establecer a partir del periodo 1930-1940 una serie de instituciones financieras con el propósito fundamental de fomentar el desarrollo de aquellos sectores económicos considerados como prioritarios (principalmente la industria y la agricultura). Estos organismos financieros iban a proporcionar los recursos necesarios para cubrir la demanda crediticia a mediano y largo plazos que la banca comercial privada no tenía interés en atender por considerarla riesgosa y poco rentable.

En el siguiente cuadro se presentan las instituciones financieras de fomento establecidas entre 1930 y 1940.

CUADRO No. 1
INSTITUCIONES FINANCIERAS GUBERNAMENTALES
ESTABLECIDAS ENTRE 1925 y 1940.

Banco de México (1925)
Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926)
Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933)
Nacional Financiera (1934)
Banco Nacional de Crédito Eidal (1935)
Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)
Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial (1937)

Fuente: O. Ernest Moore, Evolución de las Instituciones
Financieras en México, CEMLA, México, 1963.

Estas instituciones, cuyos fondos provenían principalmente de las aportaciones gubernamentales, del crédito externo y del apoyo de la banca central, captando una porción relativamente baja del ahorro interno, tuvieron poco éxito durante los primeros años de funcionamiento, no es sino hasta años después cuando habrían de convertirse en pivotes del desarrollo económico y social de México. A partir de la década de los cuarenta el sistema financiero mexicano y en especial las instituciones financieras de fomento, adquirieron una importancia decisiva en el desarrollo económico y social, particularmente a partir del periodo 1950-1970 cuando se adopta un modelo concreto y sistemático de desarrollo, conocido como "desarrollo estabilizador". Este periodo marca el inicio de un vertiginoso desarrollo del sistema financiero el sistema financiero de esa época dentro del cual esta comprendida la banca de fomento, fue tal vez la manifestación más importante de ese modelo de desarrollo económico. En ese sentido los bancos de fomento desempeñaron un papel central en el desarrollo del país ya que proporcionaron los recursos financieros a mediano y largo plazos que sirvieron para el fomento y desarrollo de los sectores económicos prioritarios - industria y agricultura- así como para la creación de la infraestructura básica que el modelo de desarrollo requería.

El cuadro siguiente muestra las instituciones de fomento establecidas a partir de 1940.

CUADRO No. 2
 INSTITUCIONES DE FOMENTO ESTABLECIDAS A PARTIR DE 1940

Establecidas durante 1941-1950	Establecidas durante 1951-1960	Establecidas durante 1961-1970	Establecidas durante 1971-1980
Banco Nacional de Fomento Co operativo. (1944) ³	Financiera Nacio nal Azucarera (1953)	Banco Nacional Agropecuario (1965)	Banco Nacional de Crédito Ru ral. (1975) ¹
Banco Nacional del pequeño Comercio. (1943)			Banco Nacional de Fomento Pesquero. (1980) ²

1 Surge de la fusión del Banco de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional Agropecuario.

2 Antes Banco Nacional de Fomento Corporativo.

3 Antes Banco Nacional de Fomento Industrial.

Fuente: Rogelio Montemavor, Banca de Fomento en México: su evolución y Política de Financiamiento, Facultad de Economía, UNAM, México 1981.

Otro instrumento importante para el fomento de la actividad económica, lo constituyen los fideicomisos financieros de fomento o fondos de fomento. Estos fondos se comenzaron a establecer a partir de la década de los años cincuentas. Los fondos de fomento operan como bancos de segundo piso, es decir movilizan recursos financieros hacia las actividades o sectores que se trata de impulsar a través de una política de redescuento de cartera a tasas de interés preferenciales fijadas en base a las tasas fijadas por la entidad rectora del sector financiero en este caso la Secretaría de Hacienda, que en la mayoría de los casos son menores al costo porcentual promedio de captación del sistema bancario y por las tasas vigentes en los mercados internacionales. La verdadera importancia de los fondos de fomento radica en que además de proveer recursos financieros, proporciona la asistencia técnica, así como diversas facilidades y estímulos para el desarrollo de diversas actividades productivas.

Estos fondos de fomento manejan cantidades considerables de recursos financieros tanto de origen interno como externo; lo que les permite adecuar el financiamiento a las necesidades de monto, plazo y tasa de interés de un determinado proyecto. Esto es de particular importancia en el caso de algunos sectores como el agrícola, el turístico, el urbano, el industrial, el de la vivienda; los cuales por la naturaleza de las inversiones y su cuantía, implican un riesgo mayor y un

plazo también mayor, que difícilmente pueden apovar las instituciones bancarias no especializadas. En el cuadro No. 3, se presentan los principales fondos de fomento económico establecidos en el país.

CUADRO No. 3
PRINCIPALES FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO, 1950-1980

Establecidos durante 1951-1960	Establecidos durante 1961-1970	Establecidos durante 1971-1980
Fondo de Garantía v Fomento a la Pequeña v Mediana Industrias. (1954) (FOGAIN) ¹	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados. (1961) (FOMEX) ²	Fondo Nacional de Fomento Industrial. (1972) (FONFIN) ¹
Fondo de Garantía v Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura. (1954) (FIRA) ²	Fondo Nacional de Estudios y Proyectos. (1967) (FONEP) ¹	Fondo de Equipamiento Industrial. (1971) (FONEI) ²
Fondo de Habitaciones Populares. (1954) (FONHAPO) ³	Fondo de Operación v Descuento Bancario a la Vivienda. (1963) (FOVI) ²	Fondo Nacional de Fomento al Turismo. ^a (1974) (FONATUR) ¹
	Fondo de Garantía v Apoyo a los Créditos para la Vivienda. (1963) (FOGA) ²	Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal. (1972) (FOMUM) ³
	Fideicomiso de Conjuntos Parques, Ciudades Industriales v Centros Comerciales. (1970) (FIDEIN) ¹	Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable v Alcantarillado. (1975) (FIFAPA) ³

a Surge de la fusión del Fondo de Garantía v Fomento al Turismo v del Fondo Nacional de Infraestructura Turística.

1 Administrado por Nacional Financiera.

2 Administrado por el Banco de México.

3 Administrado por el Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos.

Fuente: Rogelio Montemavor, Banca de Fomento en México: Su Evolución v Política de Financiamiento, Facultad de Economía, UNAM, México, 1981

Es conveniente además señalar brevemente algunos rasgos específicos de la política de financiamiento seguida por México durante los últimos cuarenta años a efecto de poder entender mejor la evolución de las instituciones de fomento en el país.

Durante más de cuarenta años el Estado mexicano inició una política de inversión y gasto con el objeto de asentar las bases para el desarrollo económico y social del país. Para tal efecto, el Gobierno Federal estableció una políticas selectivas del crédito para orientarlo hacia aquellos sectores que se consideraban prioritarios para el desarrollo nacional como los sectores agropecuario, turístico, industrial y de desarrollo urbano. La mayor parte de la inversión gubernamental se dirigió hacia esos sectores y, la mayoría de recursos para llevar a cabo esta inversión se obtuvieron en el exterior. Este proceso generó una elevada deuda externa acumulada, cuestionando así la función de apoyo al desarrollo que tienen en el caso que nos ocupa los fondos de fomento, ya que los recursos externos que logran captar del exterior, son en una proporción importante para cubrir los intereses de empréstitos anteriores, siendo incluso insuficientes para amortizar el principal.

Para ejemplificar lo anterior, se presenta el cuadro No. 4, que muestra los niveles de endeudamiento del país a partir de 1961.

CUADRO No. 4
MEXICO: DEUDA PUBLICA EXTERNA BRUTA¹ 1961-1982
(Millones de U.S. Dólares)

AÑO	CANTIDAD	VARIACION ANUAL(%)
1961	2114	
1966	2260	6.9
1967	2643	16.9
1968	3154	19.3
1969	3432	8.8
1970	3775	10.0
1971	4207	11.4
1972	4785	13.7
1973	7259	51.7
1974	9975	37.4
1975	14499	45.4
1976	19600	35.2
1977	22912	16.9
1978	26264	14.6
1979	29757	13.3
1980	33813	13.6
1981	52961	56.6
1982	58874	11.2
1983	60900	3.4

¹ Incluye la parte desembolsada y no desembolsada.

Fuente: RID, Informe Anual 1983.

Durante los últimos años el Gobierno Federal buscando concretar y especificar sus acciones tendientes a impulsar el desarrollo económico y social del país, ha elaborado planes generales de desarrollo para orientar las políticas económicas de los sectores públicos y privados. En consecuencia, la política financiera del Gobierno Federal se orienta por esos planes. Para ello, el Gobierno Federal ha utilizado dos tipos fundamentales de instrumentos de política financiera para canalizar recursos hacia actividades prioritarias: los bancos de fomento y los fondos financieros de fomento.

Los primeros operan en sectores prioritarios como son: el agropecuario, el de comercio exterior, el de obras públicas y sobre todo en el sector industrial. Sus recursos provienen básicamente del exterior (vease gráfica No. 1) y en menor proporción se obtienen del ahorro interno destacándose de entre éstos las asignaciones presupuestales gubernamentales. Históricamente estos recursos se han aplicado hacia los siguientes rubros prioritarios:

- 1) El financiamiento de la inversión pública en infraestructura económica y social.
- 2) Las actividades generadoras de divisas tales como la exportación y la expansión del turismo.
- 3) Los sectores económicos que alienten y aceleren la

- creación de fuentes de trabajo e incrementen la producción y la productividad agropecuaria e industrial.
- 4) Programas concretos de alto contenido social tales como la vivienda popular, el abasto de productos alimenticios básicos, el otorgamiento de servicios de agua potable, alumbrado, etc.
 - 5) La expansión de la pequeña y mediana industrias.
 - 6) La promoción del desarrollo científico y tecnológico nacional.
 - 7) El desarrollo de los recursos humanos en todas las áreas de la actividad económica.

Convendría destacar aquí que la política financiera del actual Gobierno, pretende establecer nuevas modalidades en materia de financiamiento para el desarrollo económico y social. Para tal efecto, el Gobierno Federal ha determinado tres criterios básicos para hacer más eficiente la canalización de los recursos financieros de acuerdo con las prioridades del desarrollo económico y social, y son los siguientes:

- i) Estructuración del sistema bancario nacional en grupos lo suficientemente amplios para aprovechar las economías de escala potenciales, pero manteniendo la política de competencia

entre ellos, es decir, centralizar las actividades bancarias

- ii) El seguimiento de criterios que favorezcan a la desconcentración de la actividad económica y aseguren una mejor distribución del crédito.
- iii) Revisión de la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, a fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de los recursos y reducir al máximo los subsidios financieros.¹

Los subsidios financieros a los que se refiere el último punto van a ser sujetos de un manejo más racional vía partidas presupuestales y financiamientos que deban merecer el subsidio.

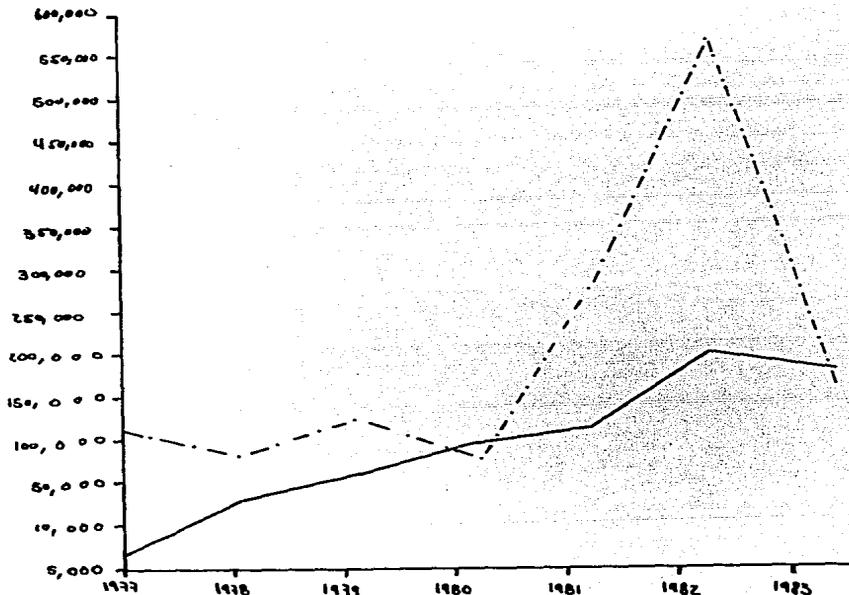
- a) Los bancos de fomento se especializaran en la atención a sectores específicos.
- b) Los fondos y fideicomisos financieros se vincularán, en la mayoría de los casos al banco de fomento más afín con sus propósitos.
- c) Las tasas de interés activas que manejan los bancos de fomento estarán en función del costo de captación de los recursos de que hacen uso.

1) Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, p.p. 92-93 de temporalidad y selectividad

- d) El crédito de fomento se dará como parte de un programa de apoyo más amplio que incluirá asesoría técnica y extensionismo.
- e) Los subsidios financieros se otorgarán con criterios en unos cuantos deudores, ni se discriminará a otros sujetos de crédito que en principio, también se pretende beneficiar.
- f) El crédito de la banca de fomento no se concentrará en unos cuantos deudores, ni se discriminará a otros sujetos de crédito que en un principio, también se pretende beneficiar

Con los criterios señalados, se pretende que los bancos de fomento canalicen mayores recursos reales a los sectores social y privado; y con ello contribuir eficazmente al sostenimiento en el crecimiento de la inversión y el consumo, que conduzcan reorientar el crecimiento de acuerdo con la estrategia económica y social.

GRAFICA No. 1
MEXICO: CAPTACION DE RECURSOS INTERNOS Y EXTERNOS
DE CINCO BANCOS DE FOMENTO, 1977-1983^(a)
(Millones de pesos)



FUENTE:

— Recursos internos

- - - Recursos Externos

(a) Comprende Nafinsa, Banobras, Bancomext, Banrural v Banesca.

D Cifras preliminares.

Fuente: Dirección General de Banca de Desarrollo, SHCP. 3.2 Marco Histórico v evolución del Banco Nacional de Obras v Servicios Públicos.

3.2 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRA), fue establecido en febrero de 1933 bajo la denominación de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, con un capital inicial de 10 millones de pesos, que en su mayoría estaba suscrito por el Gobierno Federal. La creación de Banobras se efectúa en una etapa decisiva de reordenación de la economía mexicana y particularmente de reconstrucción del sistema financiero nacional que hasta entonces no había respondido a las necesidades crediticias de los diversos sectores económicos del país. En este sentido, el Estado decidió como va se ha mencionado establecer una serie de instituciones financieras² para que se encargaran de llenar el vacío del crédito a mediano y largo plazo que existía en México; en esos momentos se crea Banobras como un mecanismo de apoyo financiero: a la construcción de obras y servicios públicos; a la creación y desarrollo de las industrias de transformación de interés nacional; y a la construcción urbana con beneficio social. El discurso que con motivo de la inauguración del banco, hizo el entonces secretario de Hacienda describe claramente los motivos del Gobierno para su establecimiento:

² En 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola; en 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; en 1935 el Banco Nacional de Crédito Fidal; en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior; y en 1937 el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial (hoy Banpesca).

" El panorama del Banco en cuestión es claro, racional v amplio; comprende en principio todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas, para instalaciones industriales v para obras de servicio público. Pero en el primer punto se limitará a aquellas construcciones o mejoras que no sean destinadas a satisfacer un capricho o una necesidad personal, sino que tengan una orientación social manifiesta, tales como la formación de nuevos núcleos de población, la construcción de grupos de viviendas baratas, confortables e higiénicas; en suma, el mejoramiento de las condiciones de habitación de nuestras ciudades. En el segundo punto, se limitará a inversiones para la creación de nuevas empresas industriales, el desarrollo de las ya establecidas o la renovación de su maquinaria v de su herramienta, es decir, con propósitos siempre de aumentar o mejorar la producción en condiciones de absoluta seguridad v, de ninguna manera, de pagar deudas antiguas o de incorporarse a negocios comprometidos. En el tercer punto, se aplicará solamente a aquellas obras públicas que impliquen un servicio v que puedan no sólo ser garantizadas por las comunidades administrativas o políticas correspondientes, sino por los usuarios mismos del servicio, aprovechando al efecto el nuevo concepto que la Lev de Instituciones de Crédito ratifica en nuestro derecho v que hace de las cuotas o taxas establecidas para los servicios públicos, de su fijación, de su percepción, de su inversión no actos de soberanía, sino actos de gerencia eficaz de un servicio que la comunidad necesita"³

El cumplimiento de los objetivos por los cuales se creó BANOBRAS demandaban un gran esfuerzo, y representaron de hecho una tarea ardua para que el Banco por sí solo pudiera realizar, básicamente porque carecía de la experiencia y de la infraestructura humana y administrativa necesarias para tal fin. Como era lógico de suponerse, Banobras no cumplió satisfactoriamente con la responsabilidad de promover al desarrollo industrial, debido principalmente a que la situación del país en esa época era poco propicia para llevarla a cabo y sobre todo porque el desarrollo industrial suponía un esfuerzo demasiado amplio y especializado como para que fuera asignado como tarea suplementaria a una Institución que desde su origen había sido orientada hacia la atención concreta y especializada en materia de infraestructura urbana, preponderantemente en los estados y municipios del país.

- 3) Alberto J. Pani: Discurso pronunciado el 20 de febrero de 1933, con motivo de la inauguración del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

Así, en el informe de 1934 se comentaba que:

"Queda por llenar en materia de estudios fundamentales para la actuación del Banco, una laguna muy importante: la formación de un inventario de recursos y posibilidades industriales, la realización de un análisis técnico y económico de la industria actual, y por la planeación futura de la misma. Esta empresa es muy superior a las fuerzas del Banco y tendrá que hacerse con una amplia colaboración del Estado⁴.

En 1943, diez años después de la fundación de Banobras, se publicó su primera Ley Orgánica, que en forma general establecía como función básica del Banco la de financiar obras públicas, otorgándole al Banco la facultad de emitir y colocar bonos hipotecarios. También podía conceder préstamos hipotecarios; préstamos de refacción y avío; aceptaciones por terceros y operaciones con títulos de valores.

En 1947, cuando entra en vigor su segunda Ley Orgánica, este sufre modificaciones en su funcionamiento que le iban a

4] Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., Informe Anual 1934.

proporcionar una fisonomía más definida como banco de fomento. Se le suprimió definitivamente la función de apoyar financiera y técnicamente a la actividad industrial en virtud de que ya existían organismos especializados para tal fin; asimismo, se le asignaban nuevas funciones como la promoción sistemática a la vivienda para los sectores de la población con menores ingresos; el desempeño como agente financiero del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, entre otras.

El 8 de febrero de 1949, fue promulgada su tercera Ley Orgánica, que entre otras cosas permitía al Banco otorgar créditos inmobiliarios a particulares para habitaciones aisladas y restringía la capacidad del Banco en operaciones de ahorro el cual solamente iba a canalizar para proyectos de habitación popular. Sin embargo, estas disposiciones nunca llegaron a tener una aplicación concreta.

Entre 1953 y 1966, se realizaron algunas reformas y adiciones a su marco legal que suprimían y otorgaban funciones y responsabilidades. Respecto a las primeras se suprimió el financiamiento de habitaciones a particulares, para otorgarlo sólo a planes de conjuntos de viviendas de interés social. En cuanto a las segundas, se le otorgaron entre otras actividades a garantizar las emisiones de bonos inmobiliarios que emitieran los bancos dedicados a préstamos para la

vivienda; a construir un fondo fiduciario especial destinado a apovar obras de servicio público municipal.

En 1966, se cambia la denominación de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas por la de Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos, a fin de hacerlo congruente con su objetivo específico de institución nacional de crédito; asimismo se le confirieron nuevas responsabilidades como la de contratar créditos con el exterior, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y la concesión de crédito a los servicios públicos de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre; en 1968, se le hicieron nuevas reformas a su Ley Orgánica tendientes a ampliar e intensificar su actividad.

Estas reformas ampliaban la capacidad del Banco en la contratación directa del crédito externo y en la emisión de títulos y valores tanto en el mercado nacional como en el extranjero.

Finalmente, con la promulgación de su cuarta Ley Orgánica en diciembre de 1980, el Banco adquiere definitivamente su carácter específico de banco de fomento. Este ordenamiento identifica claramente al Banco como un instrumento financiero para apovar decididamente a los programas de desarrollo gubernamentales a nivel estatal y municipal, para dotar de la

infraestructura urbana a las zonas de desarrollo habitacional, industrial, turístico v portuario.

También puede actuar como agente financiero v consejero técnico de la Federación, Distrito Federal v estados v municipios en lo referente a proyectos de obras v servicios públicos de interés social.

3.3 Objetivos específicos.

Hemos visto de alguna forma como el Gobierno Federal durante las últimas décadas ha tratado sistemáticamente de crear los mecanismos adecuados para lograr un mayor y mejor desarrollo económico y social. El sistema financiero es un instrumento que facilita de manera importante el acceso hacia un desarrollo armónico y equilibrado. Los bancos de fomento participan activamente en la promoción del desarrollo integral de un país; estas entidades financieras en México han desempeñado una importante labor en pro del desarrollo, los objetivos específicos que en la actualidad debe cumplir Banobras están contenidos en el artículo segundo de su Ley Orgánica vigente, y son los siguientes:

- 1.- Promover y financiar obras y servicios públicos o de interés social, así como obras de infraestructura urbana en las zonas prioritarias de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario;
- 2.- Promover y financiar a la vivienda popular;
- 3.- Financiar al transporte marítimo, fluvial, aéreo y terrestre, así como a las actividades relacionadas con el mismo;
- 4.- Actuar como agente financiero o consejero técnico de la Federación, Distrito Federal y Estados y Municipios en la planeación o ejecución de obras y servicios públicos de interés social;

- 5.- Contratar créditos del exterior con instituciones gubernamentales, intergubernamentales o privadas destinadas a obras v servicios públicos o de interés social;
- 6.- Otorgar garantías, v en su caso conceder financiamiento a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas en el extranjero;
- 7.- Realizar operaciones fiduciarias;
- 8.- Prestar servicios de selección v generación de proyectos, asistencia técnica, investigación v capacitación en materia de obras v servicios públicos de interés social, así como financiar la prestación de estos servicios por terceros;
- 9.- Efectuar las operaciones de banca múltiple;
- 10.- Realizar otras operaciones v prestar otros servicios acordados con su función crediticia.

Los objetivos señalados denotan claramente el carácter fundamental del Banco como Institución de fomento para el desarrollo urbano integral que el proceso de industrialización del país necesita. Sin embargo, como habremos de ver más adelante Banobras se ha desviado gradualmente de su objetivo central que es el de prestar apoyo financiero a las diversas entidades federativas del país a efecto de propiciar la descentralización en México.

3.3.1 Política crediticia

La política crediticia de Banobras esta determinada por los planes trazados por el Gobierno Federal en materia de financiamiento para el desarrollo y por las condiciones financieras de la institución. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo constituye la guía sobre la cual el Banco ordena sus propios programas de financiamiento a efecto de canalizar sus recursos hacia la atención de planes o programas integrales de desarrollo sectorial, estatal y municipal, que permitan coadyuvar al desarrollo racionalmente planificado de los asentamiento humanos, a la generación de empleos y en general al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El Gobierno Federal le ha asignado al Banco la responsabilidad prioritaria de apoyar el fortalecimiento de las ciudades medias a fin de evitar hasta donde sea posible las migraciones a las áreas metropolitanas como el Distrito Federal, Monterrey, y Guadalajara. Desde el punto de vista financiero interno, el Banco canaliza su derrama crediticia en función de la disponibilidad presupuestal a efecto de dar congruencia y efectividad a la asignación de los recursos financieros de la Institución con los planes y programas gubernamentales.

3.3.2 Organización administrativa

Banobras se encuentra en la actualidad conformado o estructurado: por una Dirección General, una Subdirección General "A", una Subdirección General "B", la Contraloría General y seis subdirecciones especializadas que son: las Subdirecciones de Banca Comercial, Finanzas y Fiduciaria, adscritas a la Subdirección General "A" y las Subdirecciones de Planeación y Programación Institucional, Banca de Fomento y Administración; que dependen de la Subdirección General "B". Además, el Banco cuenta con una red de 90 sucursales bancarias; y con 6 Delegaciones Regionales, que en conjunto hacen más efectiva la acción del Banco al llevar todos sus servicios a la mayor parte del territorio nacional.

3.4 Fuentes de Obtención de Recursos.

3.4.1 Fuentes de financiamiento internas.

Antes de entrar directamente al análisis de las fuentes internas de recursos a las que Banobras tiene acceso, es conveniente hacer un breve repaso sobre la dinámica en la captación de recursos en el mercado interno de las diversas instituciones que integran en aparato bancario nacional (banca comercial privada y banca oficial), a fin de poder ubicar la participación de Banobras en la captación de estos recursos. Para tal efecto se tomarán como indicadores el

número de sucursales distribuidas por todo el territorio nacional v los montos de recursos captados en el mercado interno.

En 1976, el fenómeno es el mismo: la banca comercial privada captaba el 81.6% de los recursos v la banca oficial el 18.4% sobrante, mientras que para 1982 existían 4,292 oficinas de la banca comercial privada en operación dentro del territorio nacional y 882 oficinas de instituciones de la banca oficial. En términos porcentuales, esto significa que las instituciones privadas representaban a esa fecha el 83% y la red de oficinas de la banca oficial en 17% ; con lo cual podemos inferir de manera inmediata que el mercado interno estaba acaparado por la banca privada comercial.

Por lo que respecta a la captación de los recursos en el mercado local tenemos que para el mismo año, la banca comercial privada captaba el 76% de los recursos internos, mientras que los banco oficiales solo lograban obtener el 24% restante. Como podemos observar la banca oficial ha enfrentado serias dificultades para obtener fondos del mercado interno en las condiciones y montos requeridos para poder cumplir con su función de apovo v promoción del desarrollo económico v social. El acaparamiento de los recursos por parte de los bancos privados como ya se mencionó

impedían que los bancos del Estado obtuvieran suficientes fondos, lo que los obligaba a recurrir al apoyo crediticio de los bancos privados con el consiguiente incremento en el costo de los recursos que se obtenían por esa vía. Tal es el caso del Banco Nacional de Obras Y servicios Públicos, quién desde hace más de dos décadas ha recurrido sistemáticamente a los préstamos de los banco privados como una de las fuentes más importantes de recursos

De las fuentes de financiamiento internas que se pudieron analizar, la colocación y emisión de valores y los créditos con otras instituciones bancarias han sido en conjunto la fuente principal de recursos para el Banco. Entre 1970 y 1982 ambas representaron en promedio más del 75 por ciento de la captación de recursos internos. Si observamos con más detenimiento dichos datos nos percataremos que a partir de 1980 estas llegan a representar más del 90 por ciento, y de ese porcentaje los préstamos de los bancos privados representan en promedio casi el 60 por ciento.

Los cuadros que se presentan a continuación apoyan lo anteriormente expuesto.

CUADRO No. 5
 BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: PRINCIPALES
 RECURSOS INTERNOS UTILIZADOS.
 (al cierre del ejercicio social en millones de pesos)

AÑOS	(a)		(b)		(c)		TOTAL	b+c (%)
	RECURSOS PROPIOS ¹	%	EMISION Y COLOCACION DE VALORES ²	%	CREDITOS DE BANCOS NACIONALES	%		
1970	697	21	700	22	1872	57	3269	79
1971	772	31	1521	63	141	06	2434	69
1972	888	23	750	19	2226	58	3864	77
1973	1671	23	1750	24	4006	54	7427	78
1974	1855	54	1600	46	-	--	3425	46
1975	1999	43	2190	52	-	--	4189	52
1976	2130	32	4187	64	280	04	6597	68
1977	2321	26	6486	72	236	03	9043	75
1978	2561	17	8024	53	4565	30	15150	83
1979	4388	19	10177	44	8477	37	23042	81
1980	5318	09	18986	32	34776	59	59080	91
1981	8368	09	30869	32	57718	60	96955	92
1982	10074	07	69938	51	57752	42	137764	93

1 Comprende capital pagado, utilidades y reserva legal.

2 Comprende emision de bonos y colocacion de valores a plazo.

Fuente: Banobras, Informes anuales.

CUADRO No. 6
OFICINAS DE LA BANCA COMERCIAL Y LA BANCA OFICIAL.
EN OPERACION EN LA REPUBLICA MEXICANA
(al 31 de diciembre de 1982)

CONCEPTO	CANTIDAD	%
BANCA COMERCIAL	4,292	83
BANCA OFICIAL	882	17
TOTAL	5,174	100

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Boletín de Información Estadística Oportuna, diciembre de 1982.

CUADRO No. 7
PASIVOS^a DEL SISTEMA BANCARIO EN MONEDA
NACIONAL, 1977-1982.
(%)

CONCEPTO	PERIODO					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
BANCA COMERCIAL	81.8	82.7	81.9	79.8	78.2	76.5
BANCA DE DESARROLLO ^b	18.2	17.3	18.1	20.2	21.8	23.5

- a) El pasivo total es igual a la suma de los pasivos de las instituciones menos las operaciones que realizan entre ellas se excluyen las cuentas de resultados, reservas de capital y otros conceptos de pasivos.
- b) Comprende Nafinsa, Banobras, Bancomext, Banpesca y Banrural.

Fuente: Miguel de la Madrid, Primer Informe de Gobierno, anexo: sector política económica, México, 1983.

3.4.2 Fuentes de financiamiento externas.

Las fuentes de financiamiento externas, han representado una parte muy importante de la obtención de los recursos totales del Banco. La contratación de créditos externos se inició a partir de 1953 cuando el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda decidió autorizar a Banobras a contratar préstamos en el exterior (principalmente para financiar las obras del propio Gobierno). Desde esa época, los recursos que provienen del exterior se han ido incrementando año tras año, particularmente a partir de la década de los años setenta, cuando se recurre al financiamiento mayoritario de la banca privada internacional.

En la actualidad estas fuentes de financiamiento externas se encuentran representadas por las instituciones multilaterales de carácter oficial como son el Banco Interamericano de desarrollo y el Grupo Banco Mundial; por los bancos privados internacionales; y por la colocación de valores en los mercados internacionales de capital.

Ante la inconsistencia en el manejo de de información cualitativa y cuantitativa sobre las fuentes externas de financiamiento, se presentaran algunas cifras en lo que se refiere a financiamientos globales por parte del BID y el

Birf, v en otras ocaciones se presentan las cantidades globales que incluyen los tres grandes rubros arriba citados. Así tenemos que el financiamiento total concedido por el BID v el BIRF en el periodo 1970-1982, asciende a 1728 millones de dólares. De ese total el BIRF ha otorgado un total de 725 millones de dólares v el BID 403 millones de dólares. Del total de préstamos del BID v EL BIRF a México, el Banco participa con el 10.4 v el 13 por ciento respectivamente.

De lo anterior v con la información de los cuadros estadísticos que se presentan, podemos inferir que el financiamiento otorgado por la banca privada internacional es el más importante en cuanto a monto se refiere.

CUADRO No. 8
PRESTAMOS DEL BIRF POR SECTORES AL BANCO NACIONAL
DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
(millones de U.S. Dólares)

S E C T O R	M O N T O	PARTICIPACION EN EN SECTOR (%)
TRANSPORTE:	270	35
CARRETERAS Y CAMINOS	120	31
FERROCARRILES	150	39
SERVICIOS:	455	88.5
DESARROLLO URBANO	189.7	100
AGUA POTABLE Y ALCANTA RILLADO	265.3	77

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

CUADRO No. 9
PRESTAMOS DEL BID POR SECTORES AL BANCO NACIONAL
DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
(millones de U.S. Dólares)

S E C T O R	M O N T O	PARTICIPACION EN EL SECTOR (%)
TRANSPORTE:	64	24
CARRETERAS	64	24
SERVICIOS:	259.7	97
AGUA POTABLE	259.7	97
DESARROLLO URBANO	403.7	89

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

CUADRO No.10
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS: RECURSOS
EXTERNOS UTILIZADOS
(millones de pesos)

A Ñ O S	M O N T O
1953	43
1954	156
1958	429
1960	858
1964	1839
1967	2835
1970	2301
1971	3843
1973	8366
1976	14506
1977	15017
1978	14690
1979	37509
1980	12115
1981	61773
1982	58769

Fuente: Informes Anuales.

3.5 Canalización de Recursos.

Banobras ha experimentado cambios significativos en cuanto a montos y beneficiarios de los créditos que otorga, llevando al Banco a desviarse de su objetivo fundamental que es el de apoyar financieramente a los gobiernos de los estados y municipios del país, para dotarlos de la infraestructura urbana indispensable (caminos, agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, etc.) en aquellas zonas que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional como lo son las de desarrollo habitacional, industrial, turístico y portuario.

La estructura del financiamiento del Banco se encuentra englobada en dos grandes renglones: Programas Propios y Gobierno Federal v Organismos Descentralizados. El financiamiento de Programas Propios se desglosa de la siguiente forma: i) Financiamiento a Gobiernos estados y municipios; ii) Financiamiento a cobtratistas de obras públicas; iii) Financiamiento a la habitación popular; iv) Financiamiento al transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial; v) Otros financiamientos.

El financiamiento al Gobierno Federal v Organismos Descentralizados comprende principalmente el apoyo al Departamento del Distrito Federal v a diversos sectores y organismos gubernamentales tales como el sector ferrocarrilero, Caminos y Puentes Federales, Patronato de la UNAM, Fideicomiso Lázaro Cárdenas, entre los más importantes.

Por lo que se refiere al financiamiento de Programas Propios, el rubro más importante lo constituye el que se refiere a contratistas de obras públicas, quienes a partir de 1946 han absorbido más del 60 por ciento en promedio del financiamiento total a Programas Propios. El financiamiento a los gobiernos de estados y municipios que debiera ser el más favorecido ha recibido menos del 20 por ciento del financiamiento total (1970-1982) en cuanto al renglón de Programas Propios. Le siguen en orden de importancia el apoyo otorgado a la vivienda popular, otros financiamientos y el transporte con el 10.5%, 2% y 2.3% respectivamente.

En las siguientes gráficas observamos con más detalle lo expuesto.

Gráfica No. 2
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos:Financiamiento
de programas propios. (Z)

////// Gobiernos de Estados y Municipios
- - - - - Contratistas de obras públicas
+ + + + + Habitación popular
- - - - - Transporte
▲▲▲▲▲ Otros

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Informes
Anuales

En la gráfica anterior podemos apreciar claramente como los contratistas de obras públicas han recibido en forma sistemática a partir de 1946 la mayor parte de los recursos crediticios del Banco; estos en promedio llegan a representar más del 60 por ciento de los recursos totales para programas propios. Por lo que respecta al financiamiento a los gobiernos de los estados y municipios, éstos sólo han recibido aproximadamente menos del 20 por ciento en promedio. Sin embargo, se puede observar como a partir del periodo 1971-1976, su participación dentro de la derrama crediticia tiende a incrementarse hasta representar en el último periodo casi el 30 por ciento de los recursos.

Ahora veamos la evolución del apoyo financiero al Gobierno Federal y organismos descentralizados, como observamos en el cuadro y en la gráfica siguientes, el Gobierno federal a partir de 1953 absorbió una cantidad mayoritaria de los recursos crediticios del Banco, particularmente durante los últimos dos periodos en los cuales su participación es del 60 por ciento promedio, sin lugar a dudas esto ha sido un elemento importante que ha influido en el alejamiento de Banobras de su objetivo central de apoyo a las entidades federativas del país.

Gráfica No. 3
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos: Composición
del financiamiento otorgado. (Z)

//// Programas propios
---- Gobierno Federal

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Informes
Anuales

Cuadro No. 11
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos: Financiamiento
concedido al Gobierno Federal y organismos descentralizados
(millones de pesos)

PERIODO	MONTOS	PARTICIPACION EN EL FINANCIAMIENTO TOTAL. (%)
1953-1958	2,295	54.1
1959-1964	6,496	48.6
1965-1970	9,997	46.6
1971-1976	36,597	56.5
1977-1982	226,874	61.4

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios públicos, Informes
Anuales.

3.6 Evaluación de la actividad financiera, 1970-1982.

En este apartado trataremos de analizar en forma global la evolución del financiamiento del Banco durante los últimos doce años, hemos elegido este periodo por dos razones fundamentales: la primera parte de la convicción de que en ese periodo se manejó una cantidad de recursos sin precedente; la segunda se fundamenta en que en ese periodo el Banco experimentó cambios muy significativos (tanto de orden cualitativo como cuantitativo) en su forma de operar. Para realizar el análisis correspondiente, nos apoyaremos en los cuadros estadísticos que se presentaron en el apartado anterior; ya que muestran claramente hacia adonde se han dirigido los recursos crediticios del Banco.

En principio, se puede afirmar que el Banco dese a su definición formal (que le asigna como actividad fundamental el financiamiento del desarrollo urbano y de la obra pública, enfocándola hacia la creación de la infraestructura física que requieren los estados y municipios del país para poder llevar a cabo un verdadero proceso de desarrollo interno, que permita la efectiva y verdadera descentralización de la vida económica nacional no ha cumplido con las funciones propias asignadas como banco de fomento, el apoyo al fortalecimiento de los gobiernos de estados y municipios, ya que sus

actividades han sido desviadas hacia la atención de otros problemas y que no corresponden a los fines asignados a la institución.

De acuerdo con los objetivos que persigue Banobras, el financiamiento a los gobiernos de los estados y municipios ha sido tradicionalmente insuficiente para poder atender a las necesidades de crecimiento de todas esas entidades federales (menos del 20% promedio a partir de 1946). Si bien es cierto que el Banco surgió con una marcada orientación hacia la construcción de la infraestructura urbana básica (ver gráfica No.) como lo es el abastecimiento de agua potable, drenaje, electrificación, equipamiento urbano, mercados rastos; no menos cierto es que gran parte de sus recursos crediticios se dedicaron al apovo de otras actividades o sectores como el de los contratistas de obras públicas.

Hasta ahora, ha sido el Gobierno Federal quien más se ha visto favorecido por los créditos de Banobras, la gráfica No. 2 muestra como durante los dos últimos periodos el financiamiento al Gobierno Federal representa más del 60 por ciento del financiamiento total. Es importante señalar que la entidad gubernamental que mayores recursos ha absorbido es el Departamento del Distrito Federal, quién a partir de 1972 se convierte en el principal prestatario del Banco.

Sin entrar en detalles podemos confirmar la inconsistencia en las políticas de financiamiento del Banco. Es claro que los contratistas, y las dependencias gubernamentales han sido los principales receptores de la derrama crediticia del Banco, y son los únicos que han gozado de manera permanente y relativamente estable del financiamiento que requieren, lo que nos permite afirmar que Banobras ha dejado sistemáticamente de cumplir con su principal objetivo que es el de apoyar el proceso de desarrollo urbano descentralizador del país. Para apoyar más firmemente esto, se hizo una sencilla comparación entre el financiamiento canalizado al Departamento del Distrito Federal y el financiamiento otorgados a los gobiernos de los estados y municipios del país.

La información del cuadro 13 nos indica que excepto en los años de 1972 y 1977 el financiamiento al Departamento del Distrito Federal fue muy superior en relación con el que se canalizó a los estados y municipios del país: por ejemplo, en 1978 el Departamento del Distrito Federal recibió como apoyo financiero de Banobras una suma mayor que la que obtuvieron los estados y municipios del país en más de cuarenta años, 7373 millones de pesos contra 7340 millones de pesos; más aún, el total del financiamiento recibido por las diversas entidades federativas del país en 50 años, (49,500 millones de 1933 a 1982) fue inferior solamente en 8272 millones de

pesos al financiamiento que obtuvo el Departamento del Distrito Federal en un solo año, 1982. Asimismo, dicho organismo gubernamental recibió en dos décadas más del doble que los estados y municipios.

Esta sencilla comparación nos muestra de manera inobjetable el carácter concentrador y centralizador del financiamiento otorgado por Banobras durante toda su historia, que es contrario a los fines para los que fue concebido.

CUADRO No. 12
FINANCIAMIENTO OTORGADO POR BANOBRAS AL D.D.F. Y
A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1933-1982.
(millones de pesos)

A N O S	DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	ESTADOS Y MUNICIPIOS
1972	226	
1973	2610	
1974	2568	
1975	2288	
1976	2709	
1977	0	7340 ^a
1978	7377	1704
1979	5441	5247
1980	17470	6098
1981	39556	14095
1982	41282	15076
TOTAL	118931	49560

a. Cifra acumulada a partir de 1933.

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos,
Informes Anuales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis realizado se desprende que Banobras no guarda ninguna relación real entre su imagen de banco de fomento en apoyo de los estados y municipios y su desempeño financiero en ese sentido. El estudio que se ha hecho sobre los financiamientos de Banobras a lo largo de su historia apoya esta afirmación, es decir, el financiamiento para el equipamiento urbano en las entidades del país ha sido relegado a un segundo plano, mientras que las grandes obras públicas y las diversas entidades gubernamentales descentralizadas han contado con el mayor apoyo del Banco

En consecuencia, la política de financiamiento de Banobras no ha sido de ninguna manera definida ya que ha funcionado en forma ambigua dado el tipo de financiamiento y el destinatario del crédito, que en conjunto se desvían del objetivo fundamental de Banobras. Sin embargo, ha sido importante su desempeño en apoyo a la infraestructura económica nacional. De hecho, sus financiamientos han tendido en su mayoría a apoyar la modernización del país, pero con una clara tendencia a la concentración urbana en el Distrito Federal, ya que una gran parte de sus recursos se han destinado a la realización de obras en esa entidad.

Ahora bien, todas las desviaciones que en la consecución de sus objetivos registra Banobras tienen una explicación que hace comprensible y hasta cierto punto lógica la forma como se ha desviado este Banco de su objetivo central que es el apoyo a los estados y los municipios del país. Esta explicación se sustenta en que a partir del periodo postrevolucionario, el principal problema al que se tuvieron que enfrentar los diferentes gobiernos, fue el de financiar el proceso de industrialización acelerada como factor de progreso para toda la sociedad. En ese sentido era lógico y muy justificable que los recursos de todas las instituciones nacionales de crédito se dedicaran en mayor grado a apoyar el proceso de construcción de la infraestructura que demandaba el proceso de desarrollo económico diseñado por el Gobierno Federal, aunque esto muchas veces no correspondiera con la finalidad específica de cada institución; el Banco evidentemente no pudo escapar a esta tendencia aún cuando se siguió manteniendo aunque sólo fuera en el papel o en los discursos políticos el carácter de apoyo a las entidades federativas que tenía el Banco.

Pero, el paso de los años, ha puesto de manifiesto los efectos negativos de este proceso de industrialización acelerada e indiscriminada. El gigantismo y la superconcentración de la actividad económica, política, cultural, y sobre todo poblacional en el Distrito Federal y

en unos pocos estados del país, han hecho necesaria y apremiante la desconcentración generalizada del país.

México vive actualmente una situación económica particularmente crítica que se manifiesta entre otras cosas en una alta tasa de desempleo; en una baja utilización de la planta productiva; y en una alta tasa de inflación -80% en 1983- que ha provocado una importante contracción en el ingreso y el producto interno. Esta situación demanda cambios estructurales profundos en todos los ordenes, principalmente en materia financiera e industrial, para que permitan entre otras cosas el reordenamiento y la modernización del aparato productivo y distributivo; la descentralización dentro del territorio nacional de las actividades productivas y sobre todo de adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo económico y social del país, a efecto de convertir el crecimiento económico en un verdadero desarrollo social integral. En este sentido el sistema financiero desempeñará un papel importantísimo en el proceso de ajuste estructural que viene llevando a cabo el país. El Decreto expropiatorio de 1982, motivó un cambio profundo en el sistema financiero mexicano, la nacionalización de la banca privada permite objetivamente que se cumpla con el objetivo de la reasignación en las prioridades de financiamiento, ya que con esto se puede lograr una mayor eficiencia en cuanto a la canalización de los recursos y

también un cambio en la forma en que se obtienen los recursos necesarios para apovar el proceso de inversión . Este cambio se sustentaría en base a un sistema más eficiente de captación del ahorro interno y en la disminución a la fuerte dependencia de los recursos provenientes del exterior.

Todo esto, obligará a Banobras a tener que realizar una transformación profunda que tenga como meta definir con claridad y objetividad su marco de acción, orientándolo hacia la atención de las necesidades crediticias de los gobiernos de los estados y municipios del país, y en un contexto más amplio al favorecimiento del desarrollo económico y social de México. En consecuencia, el Banco debe convertirse en un instrumento que apoye fundamentalmente a la creación de la infraestructura urbana para que haga atractivas para el desarrollo económico a otras zonas que también son prioritarias para el desarrollo nacional. Asimismo, se hace necesario que se convierta en el financiero de la infraestructura que permita a los gobiernos de los estados y municipios del país para un real y equilibrado desarrollo regional. En síntesis, la Institución debe convertirse en un instrumento especializado del Gobierno Federal para la atención de las obras y servicios público que fundamentalmente son responsabilidad del Estado para con la comunidad como lo son el agua potable, drenaje, electrificación urbana, vivienda popular, carreteras y

transporte, entre los más importantes.

Naturalmente que esto demandará una reorientación profunda en los tipos y modalidades de financiamiento que el Banco otorga, lo cual se tendrá que llevar a cabo con la planeación, el tiempo y la prudencia que demandan las actuales circunstancias; pero esto es necesario e inaplazable para que el Banco alcance de una vez por todas la identidad que dará coherencia a su imagen con la realidad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- DOBB MAURICE, Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, Siglo XXI, México, 1978.
- 2.- MANDEL ERNST, El capitalismo tardío, Siglo XXI, México, 1975
- 3.- CERROLAZA ANTONIO, Recursos financieros para el desarrollo, Ed. Aguilar, Madrid, 1972.
- 4.- CEMLA, Bancos de fomento, México, 1968.
- 5.- MANERO ANTONIO, La revolución bancaria en México, Ed. Porrúa 1979, México
- 6.- NIVEAU MAURICE, Historia de los hechos económicos contemporáneos, Ed. Aguilar, Madrid, 1980.
- 7.- JOSE M. QUIJANO, México, Estado y banca privada, FCE, México 1981.
- 8.- ROSA OLIVIA VILLA, Nafinsa, banco de fomento, NAFINSA, México, 1976.
- 9.- FRANK TAMAGNA, La banca central en America Latina, CEMLA, México, 1963.
- 10.- TRIFFIN ROBERT, Vida internacional de las monedas, CEMLA, México, 1963.
- 11.- CARLO NAPOLEONI, Curso de economía política, Ed. Oikos-tau, Barcelona, 1977.
- 12.- ALFREDO FERRARI, La política monetaria, CEMLA, México, 1961.
- 13.- FRITZ MACHLUP, La política monetaria, CEMLA, México, 1964.
- 14.- FACULTAD DE ECONOMIA, UNAM, La banca de fomento, México, 1980.
- 15.- WILLIAM DIAMOND, Bancos de fomento, FCE, México, 1960.
- 16.- BANOBRAS, Una identificación sobre la identidad de, México, 1978.
- 17.- BANOBRAS, Informes anuales 1933- 1982
- 18.- BANOBRAS, Memoria 1959- 1964, México, 1965.
- 19.- BANOBRAS, Memoria 45 años, México, 1976.
- 20.- BANOBRAS, Memoria de sus 35 años, México, 1970
- 21.- BANOBRAS, PIPAPA-1982, México, 1983.
- 22.- REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, vol. 30, nums., 8 y 10, México 1980.
- 23.- REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, vol. 32, num, I-10, México, 1982.