



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL PAPEL DE LA BANCA DE FOMENTO EN MÉXICO.
LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA Y SU PAPEL EN LA
ACTUALIDAD.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

MIGUEL ANGEL QUINTOS MORA

DIRECTOR DE TESIS:

CARLOS JAVIER CABRERA ADAME



Ciudad Universitaria, México, D.F.

Octubre 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia que con esfuerzo y abnegación me ha conducido hasta donde estoy. A mis abuelos, padres, hermanos, tíos y tías, primos y primas. A los que están y los que ya no están con nosotros.

A los amigos, los que tengo, los que tuve.

A Aura o las violetas.

A todos y a nadie.

Entre vivir la historia e interpretarla se pasan
nuestras vidas. Al interpretarla la vivimos:
hacemos historia; al vivirla, la interpretamos:
cada uno de nuestros actos es signo.

Octavio Paz

PRESENTACIÓN

El presente trabajo persigue dos propósitos fundamentales: conocer los orígenes del sistema financiero en México, y principalmente estudiar las transformaciones y la evolución que ha experimentado la Banca de Fomento.

Se encuentra integrado a un tema mayor que vendría a ser el estudio del sistema financiero mexicano, en particular de las instituciones de crédito nacionales. De ahí que nuestro trabajo ponga énfasis en el estudio del impacto que la Banca de Fomento ha tenido en la vida económica de nuestro país, observando el funcionamiento de este financiamiento en la práctica, en la realidad cotidiana de la historia económica.

Para comprender a las instituciones de crédito y su impacto en el financiamiento de la actividad económica es indispensable tomar en consideración el análisis del circuito del crédito. Éste como se sabe representa la forma más elemental de la actividad bancaria, constituye la base o esencia de las actividades que llevan a cabo las instituciones de crédito. Se comprenderá entonces que dentro de la actividad crediticia sea muy significativo el papel que desempeñan los Bancos como intermediarios financieros para el financiamiento de proyectos productivos y en particular, los Bancos con orientación estatal.

El crédito representa una de las principales fuentes de financiamiento con que cuenta toda actividad económica para desenvolverse con mejor armonía en las coyunturas del ciclo económico, de lo que se sigue que el crédito o financiamiento dirigido es fundamental en todo ciclo económico, por lo tanto asignar crédito debe ser una función que debe de cumplir el gobierno para influir en el mercado.

La Banca de Fomento constituye el ejemplo de este tipo de pensamiento. El papel que se le atribuye a la Banca de Fomento implica una postura acerca de las responsabilidades del Estado con el desarrollo económico nacional. Siendo así, la Banca de Fomento se transforma en un instrumento de política económica con que cuenta el Estado para poder influir en el comportamiento de los mercados y, señalar tendencias, compromisos, objetivos, buscando orientar el rumbo del desarrollo económico a largo plazo.

La Banca de Fomento tiene así varios compromisos que una Banca Comercial no tendría en cuenta; por una parte atender los sectores productivos a los que la Banca tradicional no se acerca o no toma en cuenta, pero también a partir de la dirección del Estado impulsar los sectores que se consideran estratégicos o prioritarios para el desenvolvimiento de la vida económica nacional.

Por último, el papel económico de la Banca de Fomento ha sido muy pocas veces tratado desde una perspectiva integral; por tanto el estudio de la Banca de Fomento sigue siendo un tema a tratar como prioridad para comprender de mejor manera el lugar del Estado mexicano en la economía.

INDICE GENERAL

Agradecimientos.....	2
Presentación.....	3
1. Los orígenes del crédito en México.....	8
1.1. Antecedentes del sistema crediticio.....	8
1.1.1. La situación económica en la Nueva España.....	8
1.1.2. Los mecanismos de crédito existentes en la Colonia.....	9
1.2. El crédito en México durante la primera mitad del siglo XIX.....	12
1.2.1. Contexto general en los primeros años de vida independiente.....	12
1.2.2. El crédito y las fuentes de financiamiento.....	13
1.3. Los primeros intentos de industrialización nacional.....	15
1.3.1. La experiencia del Banco de Avío.....	17
1.3.2. El Banco de Amortización de la Moneda de Cobre.....	22
2. La creación del sistema bancario nacional.....	25
2.1. La situación política y económica durante la segunda mitad del siglo XIX.....	25
2.1.1. Los proyectos para la creación de bancos.....	26
2.1.2. La importancia del crédito prebancario y las casas comerciales.....	28
2.2. Surgimiento del sistema bancario mexicano.....	29
2.2.1. Los bancos del Norte.....	29
2.2.2. Los bancos del Centro.....	31
2.2.2.1. El Banco de Londres y México.....	33
2.2.2.2. El Banco Nacional de México.....	34
2.2.3. La importancia de la banca regional	35
2.3. La legislación bancaria.....	39
2.3.1. El Código de Comercio de 1884.....	39
2.3.2. El Código de Comercio de 1889.....	40

2.3.3. La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.....	41
2.3.4. La reforma monetaria de 1905.....	42
2.3.5. La reforma bancaria de 1908.....	43
2.4. Derrumbe de las instituciones bancarias durante el periodo revolucionario.....	45
2.4.1. El funcionamiento del sistema bancario durante la presidencia de Francisco I. Madero.....	45
2.4.1.1. La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Agricultura, antecedente del primer banco agrícola.....	46
2.4.2. El sistema bancario durante el gobierno del general Victoriano Huerta, febrero 1913-julio1914.....	48
3. El sistema financiero nacional emanado de la Revolución Mexicana.....	50
3.1. La reestructuración del sistema bancario durante el gobierno constitucionalista.....	50
3.1.1. La Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito y la liquidación del sistema bancario porfiriano.....	52
3.1.2. La Comisión Reguladora y el primer proyecto para constituir el Banco Único de Emisión.....	52
3.1.3. La incautación de los bancos.....	53
3.1.4. El camino hacia el Banco Único de Emisión y el intento de reformar la Ley General durante el gobierno de Carranza.....	54
3.2. La política bancaria de los sonorenses (1920-1928): Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles.....	55
3.2.1. De la Convención Nacional Bancaria a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.....	56
3.2.2. La creación del Banco de México.....	57
4. El nuevo sistema financiero y el fomento a la industria nacional.....	60
4.1. El Banco de México en sus primeros años.....	60
4.2. Creación y consolidación de las principales instituciones financieras controladas por el gobierno. Bancos de fomento.....	62
4.2.1. El Banco Nacional de Crédito Agrícola (BANGRICOLA).....	62

4.2.2. Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.....	64
4.2.3. Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA).....	65
4.2.4. Banco Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL).....	66
4.2.5. Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).....	67
4.2.6. Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (BANOFI).....	69
5. La economía mexicana y el papel de la Banca de Fomento durante 1925-1982.....	70
5.1. De la crisis a la industrialización: 1929-1940.....	70
5.1.1. La importancia de tener un Banco Central.....	71
5.1.2. La consecuencia de la crisis: la industrialización.....	74
5.1.3. El programa económico de Lázaro Cárdenas y la creación de Instituciones.....	76
5.2. El crecimiento económico acelerado: 1940-1954.....	77
5.3. El desarrollo estabilizador: 1954-1970.....	80
5.4. El crecimiento impulsado por el gasto: 1970-1982.....	83
5.4.1. El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976).....	85
5.4.2. La presidencia de José López Portillo (1976-1982), y la crisis de la deuda externa.....	86
5.5. El impacto de la Banca de Fomento en el desarrollo industrial del país.....	88
5.5.1. La política de industrialización y la orientación de los créditos.....	88
5.5.2. La trayectoria de la Banca de Fomento hasta 1982.....	91
5.5.2.1. El papel sobresaliente de NAFINSA en el desarrollo industrial del país, 1934-1982.....	92
5.5.3. Los principales Fondos de Fomento.....	95
6. El entorno económico y la situación de la banca de fomento a partir de 1982.....	99
6.1. Una visión de largo plazo de la economía mexicana.....	99
6.2. Las reformas estructurales.....	99
6.2.1. Las reformas al sistema financiero.....	101

6.2.2. La privatización de la banca.....	103
6.2.3. La euforia crediticia y la crisis de 1994.....	104
6.3. La transformación del sistema financiero y, en particular, de la banca de fomento a partir de las reformas estructurales.....	107
6.4. El papel de la banca de fomento en la actualidad, 2000-2012.....	108
6.4.1. El declive de Nacional Financiera.....	110
Conclusiones generales.....	112
Anexos.....	117
Bibliografía consultada.....	125

1. Los orígenes del crédito en México

1.1. Antecedentes del sistema crediticio

1.1.1. La situación económica en la Nueva España

La situación colonial del reino de la Nueva España dispuso que se orientaran gran parte de los esfuerzos productivos hacia la actividad minera para la obtención de metales preciosos los cuales iban a parar a España, de esta manera principalmente se dotaba de riqueza a la metrópoli. Por ejemplo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII la producción de plata en la Nueva España aumentó rápidamente llegando a producir entre 65 y 70 por ciento del total del metal argentífero que salía de las minas en América Latina.

La subordinación de la Nueva España hacia la metrópoli ocasionaba desaliento para que florecieran otro tipo de actividades rentables aparte de la minería; invertir en otros sectores como el agrícola o el fabril no resultaba un próspero negocio. Si la agricultura no se expandía era generalmente, entre otras causas, por el tamaño reducido del mercado, los elevados costos del transporte y las prohibiciones al comercio exterior que imponía España, lo cual desincentivaba la producción.

En lo que respecta al sector de manufacturas, es importante reconocer que durante la Colonia se desarrolló un precario sistema de fábricas de obraje en centros urbanos como Puebla, Querétaro, Oaxaca y la Ciudad de México, que empleaban a cerca de 60 mil trabajadores y cuya producción llegó a representar entre 7 y 23 millones de pesos a fines del periodo colonial. Sin embargo esta actividad no llegó a extenderse debido a que “los altos costos del transporte hicieron que la industria fuera relativamente ineficiente porque las áreas productoras de materias primas se encontraban alejados de los centros manufactureros”¹. Pese a todo con las reformas borbónicas y la guerra en Europa, que interrumpía el comercio con la metrópoli, se dio un auge de la industria textil novohispana por lo que algunos grupos tradicionales de la Península se opusieron al desarrollo de los obrajes en territorio de la Nueva España pues veían sus intereses afectados. Pero este auge resultó efímero, ya en vísperas de la revuelta del cura Hidalgo el papel de la industria textil había disminuido, entre otras causas por la competencia de Estados Unidos.

En consecuencia era casi imposible invertir o impulsar otras actividades ajenas a la minería por el escaso desarrollo del mercado novohispano y porque la metrópoli condicionaba los niveles de industrialización de sus colonias buscando con ello crear una dependencia hacia los productos provenientes de España.

Por otra parte, en la Nueva España el poder económico estaba concentrado en manos de los grandes comerciantes españoles los cuales controlaban las rutas de comercio

¹ Enrique Cárdenas, “Algunas cuestiones de la depresión mexicana en el siglo XIX”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, Tomo II, FCE, México, 1990, p. 34

entre la metrópoli y la colonia, quienes además eran los únicos capaces de financiar y sortear las desventuras económicas que suponían los fletes y caminos. Posteriormente, con las reformas borbónicas se establecen las primeras medidas que afectaron seriamente a la clase oligopólica de comerciantes españoles, sus resultados inmediatos fueron la mayor afluencia de mercancías hacia la Nueva España a partir de 1780 y con ello el surgimiento de un nuevo grupo de comerciantes y de nuevas líneas de crédito.

Por último cabe señalar que además de los comerciantes tenían gran importancia en la economía las autoridades religiosas, las cuales acaparaban casi todos los bienes inmuebles o raíces por ser instituciones que otorgaban créditos mediante la garantía de éstos, razón por la cual muy pronto llegaron a acumular gran cantidad de acervo físico y de capital.

1.1.2. Los mecanismos de crédito existentes en la Colonia

El crédito en la Nueva España era una actividad común aunque no plenamente desarrollada, ya que únicamente se circunscribía a determinadas actividades. A pesar de esto, el crédito durante la época Colonial llegó a ser de diferentes tipos, por ejemplo²:

- a) El *crédito mercantil*, era aquel que realizaban los comerciantes entre sí mediante el uso de una letra de cambio llamada *libranza*. Dichos créditos eran generalmente de corto plazo para realizar alguna actividad comercial inmediata.
- b) El *crédito a la minería*, éste crédito podría ser de corto o mediano plazo y se habilitaba mediante el instrumento del *avío*, el cual consistía en dotar de dinero o provisiones a quienes desempeñaban alguna actividad relacionada con la minería. Surgieron desde la época colonial dos instituciones que se encargaban de proveer de este tipo de créditos:
 - i. *Banco de Avío de Minas* creado en 1784, durante el reinado de Carlos III, con un capital de 5 millones de pesos provenientes de las regalías que debían de pagar las minas a la Real Hacienda. La función de este banco consistió básicamente en dotar a los mineros de recursos y medios necesarios para desarrollar su actividad productiva, por lo tanto “sus funciones consistían en el otorgamiento de préstamos refaccionarios, la administración de capitales a rédito y la atención de las cuentas del Tribunal del Cuerpo de Minería”³. Aún siendo importante la función del Banco, éste tuvo una existencia bastante corta y finalmente fue liquidado en 1787.

² Ludlow y Marichal, “Introducción”, en L. Ludlow y C. Marichal (coords.), *La Banca en México 1820-1920*, pp. 10-12

³ Ernest Moore, *Evolución de las Instituciones financieras en México*, CEMLA, México, 1963, pp. 13-14

II. Fondo Dotal del Tribunal de Minería⁴.

- c) El crédito hipotecario, éste tipo de crédito era dominado prácticamente por las instituciones religiosas. Se trataban de préstamos a largo plazo que tenían por garantía los bienes raíces, y por los cuales se cobraban tasas de interés de entre 5 y 6 por ciento.
- d) Crédito prendario. Realizado sobre todo por el *Real Monte de Piedad de Ánimas*, institución creada en 1774 por Carlos II, con un fondo de 300 mil pesos donado por Pedro Romero de Terreros. Originariamente funcionó sin cobrar intereses ya que su fin no era el lucro sino ayudar a las clases menos favorecidas con créditos prendarios. Los préstamos se realizaban por un lapso de 6 a 8 meses hasta la cantidad máxima de 2 mil pesos; al liquidar la deuda era de esperar que los favorecidos en señal de gratitud hicieran una cooperación voluntaria hacia la institución con el fin de pedir por las ánimas del purgatorio, pero dado que había poco interés en dar donaciones voluntarias muy pronto se comenzaron a cobrar tasas de interés de cerca del 12 por ciento.
- e) Las Cajas de Comunidad, este tipo de crédito funcionaba a nivel local y correspondían a las cajas de comunidad y a las numerosas cofradías locales pertenecientes a las 4,500 repúblicas o pueblos de indios que se reconocieron durante la colonia.

Podemos observar que durante la colonia el crédito se reducía a pocas instituciones y además el tipo de crédito que se otorgaba en su mayor parte, y el más demandado, no era para promover actividades productivas de largo plazo sino para solucionar problemas económicos coyunturales e inmediatos.

En ausencia de un sistema crediticio desarrollado en la Nueva España las principales fuentes de financiamiento se reducían básicamente a dos: la Iglesia y los prósperos comerciantes.

En lo que se refiere al papel de la Iglesia es preciso considerarla como la única institución que durante el periodo colonial, y gran parte de la vida independiente, otorgó ayuda financiera a casi cualquier persona que lo solicitara; los préstamos que daba la Iglesia se hacían a tasas de interés de 5 o 6 por ciento bajo la garantía de bienes raíces y por un periodo que iba de 5 a 9 años, con prórrogas para el pago y sin imponer condiciones respecto al uso de los fondos prestados. Los recursos de la Iglesia provenían de los diezmos, las rentas de sus propiedades y de las capellanías, obras pías, donaciones privadas, herencias y demás.

En lo que se refiere al carácter económico de la Iglesia conviene aclarar algunas cosas. A pesar de que muchas personas suelen asociar el atraso económico con la

⁴ Sobre este Fondo no he podido encontrar información en fuentes documentales, se anota únicamente por mencionar la existencia de esta institución.

presencia de las instituciones religiosas no siempre es correcta esta interpretación. Bástenos por el momento señalar sólo dos aspectos de las fuentes financieras de la Iglesia⁵:

- a) El diezmo, como su nombre nos orienta, era un impuesto del 10 por ciento a la producción bruta tanto agrícola como ganadera. Como lo haría cualquier impuesto reducía la rentabilidad, sin embargo se piensa negativamente que este 10 por ciento de la producción bruta se perdía “como si los cobradores del diezmo se quedaran con una décima parte de cada cosecha para quemarla como sacrificio”, cuando sería más apropiado considerar que el ingreso que se recolectaba se canalizaba a otras actividades ya que, como hemos mencionado, gran parte de los ingresos de la Iglesia eran invertidos en préstamos.
- b) Destaca también el hecho de que la Iglesia recibiera rentas y administraba propiedades, pero esto no repercutió de manera directa en el crecimiento económico, las propiedades eran tan bien administradas como lo serían las privadas, incluso “muchas propiedades rurales de la Iglesia estaban alquiladas a particulares, sobre todo después de la Independencia, de tal modo que la eficiencia de dichas propiedades no era asunto de la Iglesia... [en todo caso] la mayor diferencia entre la Iglesia y el sector privado consistía en que estaba exenta de la mayoría de los impuestos cobrados a la empresa privada por el gobierno colonial y posteriormente por el gobierno nacional”.

La otra fuente importante de financiamiento durante la Colonia provenía de los ricos comerciantes que habían conseguido hacer grandes fortunas, los cuales por añadidura a sus negocios mercantiles se dedicaban a otorgar préstamos crediticios. De esta manera los mercaderes se convirtieron en *banqueros* que financiaban la minería, la agricultura y la industria urbana y rural; pero los comerciantes no solo facilitaron el crédito a diversos sujetos económicos, muy pronto comienzan a otorgar financiamiento al mismo gobierno.

El crédito proveniente de agentes privados al gobierno comenzó a ser muy importante desde los últimos años de la vida colonial. Así, para el año de 1794 la deuda de la Corona en la Nueva España ascendía a 41 millones de pesos; a partir este momento, en que la cantidad de la deuda contraída era tan grande, los ricos comerciantes novohispanos se negaron a seguir prestando al gobierno virreinal a causa de que no se les pagaba, y sólo accederían a dar préstamos cuando sus intereses estuvieran seguros bajo el amparo de títulos de deuda pública o bienes raíces.

⁵ John H. Coatsworth, “Características generales de la economía Mexicana en el siglo XIX”, en E. Cárdenas (Comp.), Historia Económica de México, Tomo II, FCE, México, 1990, p. 18-19

1.2. El crédito en México durante la primera mitad del siglo XIX

1.2.1. Contexto general en los primeros años de vida independiente

Después de conseguir su independencia política la nueva nación queda sujeta a múltiples dificultades las cuales ocasionaban problemas para el desempeño óptimo de la actividad económica tanto al exterior como al interior del país. No es exagerado decir que durante las primeras décadas de vida independiente se vive en un total caos, con un desorden administrativo en todos los niveles, acompañado por la inestabilidad política fruto de los intereses personales más mezquinos.

La agricultura nacional se encontraba con grandes devastaciones y pérdida de infraestructura, las minas estaban anegadas y abandonadas debido a lo cual el ritmo de su producción declinó frenándose una de las principales actividades para obtener recursos. La industria textil nacional, en si ya en declive desde 1804, perdió mercado ante la competencia de las mercancías importadas de Estados Unidos por lo que su producción se estancó y perdió el dinamismo que había observado durante los últimos años de la colonia. Existía también una escasez de recursos productivos, esta situación se agrava por la fuga de capitales de entre 36 y 140 millones de pesos, debido en su mayor parte a que los comerciantes ricos emigraron del país llevándose consigo su capital (este hecho hasta cierto punto esperado repercute aún más por el decreto de expulsión de los españoles en 1829) y además, porque las políticas de la nueva administración tenían el recelo de las clases opulentas mismas que se negaban a darle préstamos, en un principio como forma de castigo hacía el nuevo gobierno y más tarde como postura política respecto al rumbo que debería tomar la administración de la república.

En resumen, los circuitos de crédito desarrollados durante la Colonia y las fuentes de riqueza tradicionales quedaron de pronto cerrados y destruidos por la guerra y el mal ejercicio de las políticas públicas. En los comienzos de la vida independiente “la escasez de capital líquido, junto con la ausencia de instituciones financieras, dejando de lado a la Iglesia, constituyó un grave impedimento a las actividades empresariales”⁶. En lo que respecta a ésta última no había condiciones para realizar empresas de tipo alguno debido a la restricción del crédito y el reducido desarrollo del mercado, a lo que se sumaba que las rutas comerciales estaban llenas de bandidos, el mal estado de los caminos (o la inexistencia de ellos) todo lo cual imposibilitaba el comercio; en este punto la geografía jugó también un papel crucial ya que “la población y la actividad económica de México estuvieron siempre concentrados en valles y altiplanos, lejos del mar... Toda la economía dependía de costosos transportes terrestres para el acarreo de mercaderías y personas”⁷.

⁶ E. Cárdenas, op.cit., pp. 42-43

⁷ John Coatsworth, op.cit., p. 20

1.2.2. El crédito y las fuentes de financiamiento

Como hemos mencionado, la crisis financiera de los gobiernos independientes no es originada solamente por ellos, se trata de una crisis administrativa arrastrada desde la época colonial pero que, sin duda, se agrava con la guerra y la desorganización hacendaria que trajo consigo la lucha por la independencia y las posteriores luchas internas. En consecuencia el problema central para la nueva administración recaía en la habilidad para proveerse de recursos y poder sostener su gasto corriente ya no se diga de inversión.

Sin embargo, con el cese del colonialismo se cierran las fuentes de financiamiento tradicionales que habían estado operando, por eso el gobierno busca otras formas de obtener recursos entre estos mecanismos los más usuales serían: la deuda pública externa, los créditos forzosos o la confiscación de capitales, el crédito de los agiotistas, el préstamo que concedían los sectores más acaudalados del país.

En lo que respecta a la deuda pública externa hay que mencionar que desde los comienzos de vida independiente México obtiene dos préstamos ingleses por más de 20 millones de pesos. El dinero del crédito se destinó a la compra de equipo naval y militar, amortizar los intereses y comisiones de los mismos préstamos, amortizar la deuda interna, la compra del tabaco para poder establecer nuevamente el estanco, gastos de administración, y otros menesteres. Como puede observarse esta fuente de financiamiento no contribuye en nada al fomento nacional, a pesar de ser muy onerosa para los mexicanos, ya que no se empleaba en ningún tipo de inversión. Podemos sin embargo sopesar estos males con un efecto benéfico para el país: "Gracias al dinero de los empréstitos, México gozó de unos cuatro años de paz (1824-1828), quizá los únicos en el periodo 1810-1867"⁸.

Para solucionar los problemas inmediatos y calmar las pugnas entre caudillos todo comienza a ser válido para que el gobierno en turno obtenga los recursos necesarios y financiar su gasto corriente (la permanencia en el poder prácticamente dependía de esto). México inicia su vida independiente con unos onerosos préstamos externos e internos que lo llevaron muy pronto a ser presa de sus acreedores.

En medio de este ambiente surgió una nueva generación de empresarios nacionales que con los créditos concedidos al gobierno encuentran un apalancamiento a su riqueza. El incentivo que los empresarios encontraban en ser prestamistas del gobierno estaban en las múltiples concesiones que se les otorgaban las cuales en condiciones normales serían facultades indiscutibles del Estado como son: la administración de las aduanas, construcción y mejoramiento de caminos, el estanco del tabaco, transporte de correo, la administración de las casas de monedas, etc. Además de estos beneficios, los prestamistas del gobierno recibían los pagos de sus elevadas tasas de interés y el cambio de deuda que amortizaba el gobierno para pedir más deuda.

⁸ Jan Bazant, "Origen de la deuda externa (1823-1827)", en E. Cárdenas (Comp.), Historia Económica de México, Tomo II, FCE, México, 1990, p. 274

La actividad de estos nuevos empresarios no se limitaba solamente a estas actividades podían también transferir recursos de un lugar a otro del país (o incluso en el extranjero), compraban deuda del gobierno y especulaban con ella, recibían letras de cambio con descuento, realizaban compras de divisas, vendían los pesos plata en Estados Unidos y podían hacer conversiones de los tipos de cambio.

Con los préstamos de los agiotistas y los créditos forzosos que hacía el gobierno, éste resolvía sus problemas temporalmente. Sin embargo, el verdadero problema residía en que dada la situación caótica de las finanzas públicas el gobierno quedaba preso de sus agiotistas, el costo pues era muy elevado ya que el Estado perdía una de sus principales facultades: la soberana gestión de sus recursos.

Lo anterior dificultaba enormemente la actividad comercial, sin embargo paulatinamente se comienza a realizar el comercio en base a instrumentos comerciales, de uso ya en la época colonial, como es el caso de las *libranzas* que normalmente utilizaban y aceptaban las casas de empresarios nacionales y extranjeros, y descontaban a una tasa de entre 6 y 15 por ciento del monto total.

De esta manera las casas de comercio fueron convirtiéndose en la institución por excelencia para otorgar financiamiento, funcionando casi como los bancos modernos puesto que incluso recibían depósitos de particulares a los cuales pagaban un interés anual casi siempre del 6 por ciento. Esta actividad de captación de fondos, en sí trascendental para cualquier institución crediticia, les permitía a los empresarios privados disponer de dinero en efectivo que después invertían de manera más productiva generalmente en la compra de títulos de deuda del sector público.

En esta primera etapa de vida independiente, los comerciantes eran los encargados no oficiales de conducir las fuentes de financiamiento, ya que eran los únicos con la capacidad económica para hacerlo. Aunque sus actividades frecuentemente se orientaban hacia la adquisición de títulos de deuda pública, a partir de la década de 1840 comienzan a diversificar sus inversiones en sectores como la industria, la minería, las haciendas y rancherías, y siguen también dando crédito a particulares con tasas de entre 6 y 40 por ciento de intereses, incluso algunos llegan a prestarle a la propia Iglesia quedándose con muchas de sus propiedades, décadas antes de las famosas leyes de desamortización.

En resumen, prácticamente no existía ningún sector que pudiera producir ganancias en el cual no estuvieran los intereses de algún agiotista. De esta manera el nuevo grupo empresarial pronto llegó a conformar un frente de interés común y a expresarse políticamente en torno a las causas liberales, como es el caso de Manuel Escandón que presionaba al gobierno para que adoptase reformas económicas: "Los propietarios de fábricas y de minas demandaban un aumento y mejora en los caminos con el fin de la venta de los crecientes excedentes de sus establecimientos. Por primera vez (desde

el año de 1827) los agiotistas esperaban del gobierno algo más que la rápida devolución de sus préstamos”⁹.

1.3. Los primeros intentos de industrialización nacional

La experiencia productiva de manufacturas en México es antigua, sobre todo en la elaboración de productos textiles (vía que, según nos enseña la historia económica, siguieron los países hoy industrializados). La manufactura de telas de algodón y lana se realizaba en unidades pequeñas de producción que iban desde un simple telar hasta la fábrica o el obraje con veinte trabajadores. El primer obraje para producir paños que se establece en el país data de 1539, fue puesto por Francisco de Peñafiel en la ciudad de Puebla, lugar que por muchísimo tiempo fue centro de intensa producción de textiles.

La expansión de los obrajes tuvo lugar entre 1570 y principios del siglo XVII. Pero a partir de 1630 los obrajes poblanos comenzaron su declive debido a la prohibición del comercio intercolonial. “Para 1759, de los 84 obrajes que existían en la Nueva España, algo menos de la mitad se encontraban en la ciudad de México y en Querétaro, mientras en la región de Puebla habían disminuido a cinco..., pero a principios del siglo XIX había sólo seis obrajes activos alrededor de la ciudad de México (tres en Coyoacán, uno en Tacuba y dos en la ciudad) y 13 en Querétaro”¹⁰.

La revolución de independencia de 1810 desarticuló la industria textil existente por la violencia con que actuó en la zona de concentración de los obrajes; miles de personas dedicadas a la producción de textiles se quedaron sin trabajo (desde los que cultivaban el algodón en Veracruz hasta los que producían la tela en los obrajes). Para 1812 sólo estaban activos cinco obrajes textiles en Querétaro, lo cual generaba un descenso y estancamiento productivo que duraría gran parte del siglo XIX.

Después de haber logrado la Independencia, la nueva nación buscando favorecer su crecimiento económico adopta políticas librecambistas, lo cual repercutía en la industria manufacturera pues no podían competir con los textiles provenientes de Europa o Estados Unidos, los productos nacionales solamente podían venderse con altas barreras arancelarias.

Buscando reglamentar el comercio exterior se aprueba el 15 de diciembre de 1821 una ley aduanal que establecía el libre comercio con un impuesto de 25 por ciento sobre el valor de lo importado, aunque se establecían excepciones para nueve artículos (algunos relacionados con la agricultura, pero el más importante era el concerniente a la libre importación de maquinaria para la industria o agricultura). Las medidas prohibitivas adquieren un nuevo impulso con el gobierno de Iturbide, el cual vota la prohibición de importar cualquier textil extranjero que sea parecido a los nacionales;

⁹ Bárbara Tenenbaum, “Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-184)”, en L. Ludlow y C. Marichal (coords.), *Banca y poder en México 1800-1925*, Editorial Grijalbo, México, 1985, pp. 92-95

¹⁰ Manuel Palma, *Las industrias, siglos XVI al XX*, Ed. Océano-UNAM, 2004, p. 22

estas medidas no prosperaron por mucho tiempo y finalmente con la caída del Imperio mexicano las medidas prohibitivas quedaron también suprimidas.

Aunque el Estado mexicano ya había tomado medidas para fomentar y reactivar la actividad minera, otros sectores como el manufacturero comenzaban a exigir políticas propias; la ley de 1821 se corrigió el 20 de mayo de 1824 con lo que se amplía la lista de artículos vetados de nueve a ciento dieciséis (ninguno relacionado con los textiles de algodón, los cuales eran una fuente de recursos tributarios importantes para Hacienda).

Los primeros intentos de lograr la industrialización a partir de la dirección del Estado se deben a las políticas tomadas durante la administración de Vicente Guerrero, el cual, presionado por los representantes textiles de Puebla en el Congreso, decreta el 22 de mayo de 1829 la prohibición de importaciones de tejidos de algodón a territorio nacional con el fin de proteger la naciente y pequeña industria de la competencia de los bienes extranjeros (o al menos de la industria poblana que buscaba preservar el predominio manufacturero sobre las demás regiones del país). Estos representantes poblanos a su vez se opusieron al proyecto de Juan Ignacio Godoy, en ese entonces ministro de la Suprema Corte, el cual planteaba a cambio de concedérsele el derecho de importar textiles de algodón el compromiso de modernizar los telares en todos los estados del país.

Sin embargo hasta este punto llegaron las intenciones del general Guerrero. Bajo la administración de Anastasio Bustamante y Lucas Alamán, se pretendió impulsar la industrialización a partir de la utilización de los fondos públicos con el fin de lograr la innovación tecnológica e introducir nuevos métodos fabriles.

Las primeras propuestas vinieron de Idefonso Maniau, en ese entonces Jefe del Departamento de Cuenta y Razón: "He aquí el plan de Maniau. Para mejorar las manufacturas (...) era necesario que el Estado proveyera de capital a los artesanos mexicanos, y también de maquinaria moderna y de la enseñanza técnica necesaria. Para afrontar los gastos del programa... Maniau recomendaba la suspensión de ésta ley [la ley prohibitiva del 22 de mayo de 1829] en lo concerniente a la importación de tejidos baratos, y la adopción, en su lugar, de un impuesto especial de 10% sobre los mismos. Lo que se recaudaría por este concepto, que sería adicional al 40% normal ad valorem, se dedicaría exclusivamente al fomento de la industria"¹¹.

Para ese entonces, Lucas Alamán ministro de Relaciones Exteriores, había cambiado sus ideas respecto a la principal actividad que debería impulsar el gobierno, ya no consideraba a la minería como la fuente primaria para obtener recursos ahora consideraba que el bienestar nacional dependía, en parte, del desarrollo de las manufacturas él señalaba que "un pueblo debe tratar de no depender de otros para las cosas indispensables para sus subsistencia" y para lograrlo "... deben procurarse fabricas que produzcan los artículos de mayor consumo y que sean también los mas

¹¹ Robert Potash, *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria nacional, 1824-1846*, FCE, México, 1959, p.71

fáciles de establecer...Tejidos baratos... necesarios para vestir a la clase mas numerosa de nuestra población, son cosas que deben fomentarse, alentando a los capitalistas mexicanos y extranjeros a fundar fabricas con la maquinaria necesaria para que los artículos resulten a precios moderados, algo que nunca se conseguirá sin esta ayuda”¹².

El Congreso aprueba el 6 de abril de 1830 la primera disposición para la creación de un fondo de fomento industrial, como parte de la ley para la colonización de Tejas. De la recaudación de los bienes importados de algodón una parte serian para sufragar los gastos de los colonizadores y otra (cinco por ciento) para ayudar al desarrollo de la industria textil del país. Como los fondos destinados al proyecto de industrialización del país eran muy escasos, en julio de 1830 se lleva al Congreso una iniciativa de ley para crear una institución especial que fomentara la industria nacional; finalmente esta se convierte en ley el 16 de octubre de 1830 es así como surge el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*.

El desarrollo industrial de México, en su primera etapa relacionado con la industria textil, fue un proceso que sufrió muchas demoras. Ahora bien, a esta paulatina transformación de los obrajes en un sistema fabril moderno contribuyó el *Banco de Avío*, el cual “se proponía distribuir un millón de pesos -cantidad importante para entonces- a las sociedades industriales expresamente formadas bajo la forma de préstamos garantizados para adquirir máquinas, en particular para el sector textil (algodón, lana y seda). Según la ley instituida de 1830 este capital debía constituirse con la quinta parte de los derechos aduanales obtenidos de la introducción de géneros de algodón prorrogando la entrada en vigor establecida por la ley de 1829”¹³.

Aunque en sus doce años de vida el Banco apenas pudo conceder préstamos por poco más de la cantidad asignada, la importancia del *Banco de Avío* radica en el impulso que dio a la iniciativa privada y a la inversión en el sector industrial para la formación de nuevas empresas. Prueba de ello se refleja en que: “La mecanización del hilado de algodón se expandió a partir de 1837 y, aunque siguieron predominando en la producción de tejidos los viejos telares a mano, aumentaron los telares mecánicos pasando de 60 existentes en Puebla en 1838, a 540 en 1843, fecha en que llegaron a 1,889 en toda la república... [Y ya para] 1845 había, pues, 52 fábricas en operación, localizadas sobre todo en Puebla, México y Veracruz; la mayor parte de ellas aprovechaban la energía hidráulica producida a lo largo de los ríos”¹⁴.

1.3.1. La experiencia del Banco de Avío

El *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional* surge el 16 de octubre de 1830 mediante un decreto del entonces presidente Anastasio Bustamante. El capital de la institución se formó a partir de los impuestos a la importación de artículos de algodón (una quinta parte la recaudación total) hasta lograr juntar un capital inicial de

¹² Citado en Robert Potash, op.cit., p.73

¹³ Manuel Palma, op.cit., p. 34

¹⁴ Idem, pp. 35-36

un millón de pesos. Las operaciones de la nueva institución consistieron en dar préstamos a sociedades o a particulares, además de la compra y distribución de maquinaria y equipo para diversas ramas industriales.

La administración del Banco estaría a cargo del Secretario de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, y otros dos miembros permanentes. De esta manera los miembros de la primera Junta Administrativa del Banco fueron: Lucas Alamán (presidente), José Mariano Sánchez Mora (vicepresidente), Ramón Rayón (primer vocal), Santiago Aldazoro (segundo vocal), Lic. Basilio José Arrilaga (secretario), este último será sustituido después por Victoriano Roa. Cabe mencionar que ninguno de los miembros tenía experiencia en la actividad crediticia.

La Junta del Banco pensaba abarcar diversos ámbitos para cumplir con éxito la tarea encomendada. En primer lugar tenían que elaborar el reglamento interno del Banco (el cual se terminó hasta mediados de 1835 y donde señalaban los puestos de sus empleados, los horarios de trabajo y más importante aún, la manera de conducirse con los préstamos). En segundo lugar, deberían tomar la posesión y el manejo de los fondos que por ley le correspondían.

Como primera tarea, el Banco buscó conocer la situación de la industria en el país, para esto elaboraron un cuestionario que fue remitido a todos los estados del país. También elaboraron manuales técnicos acerca de las actividades que se buscaban desarrollar; establecieron en Coyoacán una oficina donde se daba instrucción y capacitación en la extracción de la seda a diversos jóvenes invitados de todas las estados de la república. Además, buscando mejorar la producción de las materias primas se hizo todo lo posible para importar especies exóticas de animales laníferos y de plantas, se impulsó la cría especializada de gusanos de seda, la compra de rebaños de borregos y cabras. Pero también para mejorar los métodos de producción se propusieron comprar maquinaria, por lo que se hicieron pedidos para comprar cientos de máquinas de hilar y telares de mano con el fin de que se distribuyeran, y otros pudieran copiarse y servir de modelo para el desarrollo de las máquinas nacionales.

El criterio con que la Junta autorizaba los créditos consistía en que el proyecto a financiar “debería implicar el abastecimiento de un artículo que generalmente se importara en cantidades considerables, o la introducción de técnicas de producción más avanzadas que las que estaban en uso”¹⁵. Una vez otorgado el financiamiento el Banco tenía derecho a revisar los libros contables de las sociedades o el prestatario, para observar el buen uso de los fondos o para comprobar la solidez de la empresa, también podría suspender el préstamo si lo creía conveniente; se establecían además las condiciones de pago, los intereses y las garantías que tendría el Banco, generalmente de bienes raíces.

Al establecer el Banco los criterios con los cuales podría otorgar préstamos, comenzaron con optimismo creyendo poder otorgar apoyo a todo aquel que lo

¹⁵ Robert Potash, op.cit., p. 99

solicitará no sólo prestaban sino buscaban la manera de financiar proyectos. Esta forma de conducirse en los préstamos prevaleció hasta junio de 1831, posteriormente la Junta del Banco actuó con mayor moderación al hacer un balance entre los medios de que disponía y las necesidades nacionales de financiamiento, de esta manera de junio a noviembre del mismo año no realizan ningún préstamo, únicamente continuaron con los proyectos ya autorizados previamente.

Para el segundo año de vida de la institución el criterio para otorgar préstamos se volvió más estricto y ahora la industria mayormente beneficiada fue la textil. “Casi el 75% de los préstamos... fueron para cinco negocios que proponían dedicarse a las manufacturas de algodón y lana; el resto fue para empresas a que el Banco ya había otorgado fondos el año anterior”¹⁶. Hasta el año de 1832 las actividades del Banco se habían conducido de la mejor manera posible, sin embargo a partir de este momento comienzan los problemas que dificultarían sus actividades; problemas que si bien el Banco padece, como institución dependiente de las finanzas públicas, no los ocasiona.

Podemos señalar el inicio y la secuencia de estos problemas: Santa Anna se sublevó en Veracruz (2 de enero de 1832) con el fin de que cesaran de sus cargos a Lucas Alamán y Facio (éste último ministro de Guerra) y regresara a la presidencia Manuel Gómez Pedraza, esta sublevación hará que Anastasio Bustamante firme un arreglo para la renovación completa de la administración federal y estatal. Gómez Pedraza es nombrado presidente provisional, convocará a elecciones y, así para abril de 1833, el nuevo presidente electo resultará ser Santa Anna y como vicepresidente Valentín Gómez Farías.

La ocupación del puerto de Veracruz fue el inicio de los males para el Banco; las comunicaciones quedaron cortadas y se suspendió el transporte de mercancías, por lo cual la maquinaria que la Junta había encargado y que ya estaba en el puerto permaneció inmóvil y sufrió saqueos, la depreciación y el desgaste que provoca la intemperie y el mal manejo de los fletes en el puerto. Además dado que los técnicos que habrían de instalar éstas máquinas estaban ya en el país, el Banco tuvo que pagar sus honorarios aunque no estuviesen empleados. Otro efecto pernicioso de la revuelta consistió en que el Banco se quedó sin recursos debido a que las aduanas fueron tomadas por los rebeldes; para resolver esta situación la Junta resolvió dar un respiro a sus clientes y canceló el cobro de intereses, a su vez para captar recursos del público puso títulos de deuda en el mercado, previa autorización del Congreso, los cuales no tuvieron éxito debido a que la Secretaria de Hacienda realizó en esas fechas una deuda por cuatro millones de pesos cuyos títulos ofrecían mayores ventajas para los acreedores.

Para el año de 1833 ante una situación política más estable se comienzan a dar nuevos préstamos y a movilizar las mercancías del puerto de Veracruz, si bien la Junta no tenía dinero, comenzó a girar préstamos en base a los recursos que le pertenecían de las aduanas de Veracruz y Tampico. El *Banco de Avío* no lograba obtener los fondos que por ley le correspondían debido a que el gobierno federal hace uso de

¹⁶ Ídem, p. 104

ellos. La Junta estaba sujeta al poder del Ejecutivo y a las necesidades del erario público, por lo que durante los dos años siguientes el Presidente y el Secretario de Relaciones en turno eran los verdaderos directivos del Banco, los cuales tomaban decisiones arbitrarias sin consultar con los demás miembros de la Junta: como el regalo de maquinaria y el uso de fondos del Banco para otros fines.

Ahora bien, con el Banco en manos del gobierno directamente las prácticas concernientes a las políticas de préstamos no variaron mucho, a pesar de que anteriormente era motivo de queja constante contra el gobierno de Anastasio Bustamante, siguieron con la línea de otorgar préstamos a las compañías con las cuales ya se habían comprometido.

Durante esos años la situación del Banco era poco alentadora, y los funcionarios públicos de ese momento no mejoraban en nada la situación. “Hacía ya cuatro años que se había fundado el Banco, y aún no se habían realizado los anunciados cambios industriales. De las empresas más importantes que habían recibido ayuda... las compañías textiles de Querétaro y de Celaya estaban ya bien muertas, y por ahí andaban las labores de sericultura de don Domingo Lazo de la Vega. En Zacualpa de las Amilpas, la fundición de hierro, obstruida por un sinfín de dificultades, no trabajaba todavía. La textil de algodón de Tlalpan, y las más pequeñas emprendidas por Aldazoro y Roa en la Ciudad de México, no habían producido aún su primer carrete de hilo. Al mismo tiempo, los muchos miles de pesos gastados en traer técnicos extranjeros para las compañías de Querétaro y León habían sido una pérdida total”¹⁷.

Sólo había una noticia alentadora para el Banco, la fábrica textil de Esteban Antuñano estaba casi concluida y para el 7 de enero de 1835, la fábrica poblana llamada acertadamente la *Constancia Mexicana*, iniciaba sus operaciones. Había tomado cuatro años su construcción, necesitado un capital invertido del gobierno por \$164,000 así como el de sus propietarios. Pero al final, ahí estaba para la historia de la nación: la primera fábrica de textiles de algodón movida por energía hidráulica.

Mientras tanto la situación nacional había cambiado, los centros artesanales del país se oponían a los bienes extranjeros pero también a cambiar sus métodos de producción, como sugería el Banco. Esto colocaba al Ejecutivo en una posición delicada ya que buena parte de sus ingresos provenían de los aranceles al sector externo; el Ejecutivo emitió un decreto que aumentaba el capital del Banco a un millón y medio de pesos (aunque seguía sin obtener un solo peso físicamente), reconocía su autonomía y señalaba que se iban a seguir importando textiles hasta que no se juntara la cantidad asignada a la institución.

El Banco otorgó préstamos nuevamente entre abril y junio de 1835, seis préstamos por el monto total de \$152,000. Posteriormente, en una euforia crediticia, se otorgaron quince préstamos por un monto total correspondiente a \$476,000. Pero ante la insuficiencia de fondos, el Banco tuvo que expedir giros contras sus ingresos futuros en las aduanas para cubrir los préstamos asignados. En consecuencia dado que eran

¹⁷ Ídem, p. 126

muchos giros, grande el monto y poco el plazo de su realización, para hacerlos efectivos de inmediato éstos fueron vendidos a especuladores depreciando su valor real.

De nueva cuenta la crisis política del país agravaba la situación crediticia del Banco. En octubre de 1835 estalló la rebelión en Tejas y el gobierno cesa de sus recursos a la institución mientras solucionaba el conflicto bélico. La Junta queda nuevamente subordinada a los vaivenes de las finanzas públicas, la actividad del Banco permanece estancada, no había dinero ni para sostener su gasto corriente.

Con el inicio del año de 1837 comienzan las críticas hacía el Banco: la poca transparencia de sus actividades (desde 1834 los funcionarios del Banco no habían declarado nada respecto a sus ingresos y egresos), la permanencia y el conflicto de interés de sus miembros (por ejemplo, Victoriano Roa llevaba más de seis años en el puesto, cuando su cargo debería de renovarse cada año, además era a la vez deudor y miembro de la Junta del Banco), se les vincula con los agiotistas (se argumenta que Ignacio Loperena con el préstamo que recibió del Banco dio a su vez un préstamo al gobierno) y demás.

Ante las críticas, para mediados del año de 1837 surgieron los cambios en la Junta de Administración del Banco: José Joaquín Pesado (presidente), José Gómez de la Cortina (vicepresidente) después sustituido por José Mariano Marín, Miguel Cervantes (primer vocal), Luis Vieyra (segundo vocal), Ignacio Leal (secretario).

Con este nuevo presidente, el Banco comenzó la costumbre de publicar en la gaceta oficial los resultados de las sesiones de la Junta (costumbre que no sobrevivió mucho tiempo), se regularizaron los horarios de trabajo de todo el personal, bajo pena de multa, y se redujo el personal a lo indispensable. En lo que respecta a otros aspectos la Junta sufrió serias decepciones: cuando se disponían a ver el estado de las máquinas que custodiaban se dieron cuenta que no existía ningún registro de las mismas y ni siquiera se habían tomado las medidas necesarias para protegerlas; con la contabilidad pasaba lo mismo, no existían documentos importantes ya que algunos se los llevaban los antiguos funcionarios o eran dados a las oficinas del gobierno y jamás los devolvían. Ante esta caótica situación la Junta del Banco pidió al Tribunal de Cuentas del Congreso una auditoría.

A partir de 1840 la actividad del Banco nuevamente se estanca y entra durante los dos años siguientes en una época de letargo. Ante esta situación muchos son los que buscan liquidar el Banco y hacerse de los recursos que manejaba la institución. Sin embargo, una vez que Santa Anna asume nuevamente la presidencia en 1841 buscó hacerse de los fondos que tenía el Banco, para esto remató los activos que el Banco tenía valorados en cerca de \$240,000 a tan sólo \$150,000 pesos, de los cuales únicamente recibió el gobierno \$81,000 pesos en efectivo y todo lo demás pagado con bonos de la Deuda Pública. “Con este remate de la cartera de préstamos del Banco, ya fue cuestión de poco tiempo que la institución misma quedara abolida. El 23 de

septiembre de 1842, el general Santa Anna expidió el decreto de disolución¹⁸. El cambio en la postura de fomento económico del gobierno se debía al supuesto de que el Banco ya no podía seguir cumpliendo con el objetivo que se le había planteado inicialmente, puesto que ya había agotado su capital, pero que sin duda la labor del Banco estaba hecha dado que finalmente se había logrado implementar el espíritu de empresa en todo el territorio nacional.

En resumen, a pesar de que el Banco constantemente tenía que ceder sus recursos ante las necesidades del gobierno federal, por la inestabilidad política, durante sus doce años de funcionamiento otorgó 37 créditos por un monto total de \$1,295,520 pesos aunque el importe neto de lo efectivamente prestado sólo alcanzó el monto de \$773,695. Sin embargo, la importancia del Banco radica en otros rubros, por ejemplo en la iniciativa empresarial que logró fomentar, en la profunda investigación y estudio de los problemas y necesidades de la industria nacional, en la importante labor que ejerció para la capacitación de las compañías de textiles y, en algunos casos, contribuyó a la formación de las empresas de manera directa. Por tanto, la idea del Banco es acorde con la visión de un estado comprometido con el desarrollo industrial.

1.3.2. El Banco de Amortización de la Moneda de Cobre

Fruto también de las ideas de Lucas Alamán, se establece mediante un decreto el 17 de enero de 1837. El propósito fundamental del banco, como revela su nombre, era retirar las monedas de cobre en circulación puesto que se habían emitido en grandes cantidades (que además se falsificaban) por lo que su valor fluctuaba constantemente.

Para que pudiera realizar su propósito se le asignaban al Banco otras funciones como: la amortización de todos los bienes raíces propiedad nacional, los créditos activos del gobierno vencidos hasta junio de 1836, la renta del tabaco, las contribuciones rurales y urbanas de algunos Estados, el monto de las multas cobradas a los monederos falsos, la nueva moneda que se acuñase para subrogar la actual, y la negociación de un empréstito extranjero hasta por 4 millones.

El Banco no sólo no cumplió su objetivo sino que rebajó el valor nominal de la moneda de cobre; al año siguiente se le impuso, por una nueva ley con la cual se le asignaban múltiples funciones pero sobre todo “la actividad principal del Banco, se circunscribió a procurar recursos al gobierno para financiar la guerra de Texas, la guerra contra Francia, y otros menesteres”¹⁹.

En resumen, la función del Banco era auxiliar a la Administración en la obtención de recursos, por esto en 1838 contrató un crédito por 6 millones y para el año siguiente logró otros dos créditos por un monto total de 800 mil pesos. “Por este camino se dieron repetidas facultades para contratar empréstitos con el clero, a fin de sufragar la

¹⁸ Ídem, p.173

¹⁹ José Antonio Bátiz, “Trayectoria de la banca en México hasta 1910”, en L. Ludlow y C. Marichal (coords.), *Banca y poder en México 1800-1925*, Editorial Grijalbo, México, 1985, p. 272

escasez del erario, convirtiéndose en una agencia de préstamos al Gobierno”²⁰. Buscando atraer capitales privados el Banco ofrecía tasas de interés de 18 por ciento anual con el fin de acrecentar sus fuentes y poder estabilizarse como una sólida institución de crédito en el corto plazo, pero el sector privado no se interesó en los títulos que el Banco emitía.

Algunos autores consideran que entre las tantas facultades conferidas al Banco debe destacarse una, la cual será una disputa constante, la administración de la renta del tabaco. Se buscaba que el nuevo Banco pudiera adquirir toda la producción de tabaco y a partir de esto revenderla a los empresarios y con la diferencia obtenida mediante esta transacción dotar al gobierno de recursos para poder amortizar la moneda de cobre. De esta manera: “...la pugna pública en torno a la renta del tabaco había sido un factor decisivo para el surgimiento del Banco [esto] se demuestra por el hecho de que la amortización de la moneda de cobre podría realizarse perfectamente sin necesidad de un banco, solo mediante una caja de fondo destinado especialmente para ello, como finalmente se hizo en noviembre de 1841, cuando su monto fue integrado a la deuda pública interna”²¹.

Sin embargo, pese a que se puede asociar la creación del Banco con el monopolio de la renta de tabaco por parte del gobierno, tal relación parecería circunstancial a la luz de otros acontecimientos de mayor relevancia a nivel nacional, como los conflictos bélicos ya mencionados.

Es importante también no dejar de lado la situación de la moneda de cobre, ya que siendo sometida a una creciente oferta de ese metálico pronto su valor real se depreció. La devaluación de la moneda de cobre afectaba a la gran mayoría de la población, que era gente pobre, los cuales recibían su salario en dicha moneda (jornales de 30 centavos); pero también afectaba a los empleados del gobierno, un número considerable ya para entonces. Así, la pugna por la renta del tabaco no es un hecho prioritario en relación con otros para ligar unívocamente la historia del Banco, parece más adecuado estudiar la creación del Banco considerando los problemas que había entonces en el país. Más significativa es aún la labor del Banco para obtener cuantiosos créditos en el extranjero a petición del gobierno federal, y así poder financiar las continuas guerras y amortizar la moneda de cobre buscando con esto atacar dos frentes posibles de discordia, uno al exterior y el otro al interior del gobierno.

En resumen, este Banco es sólo una fuente más de recursos con los cuales buscaba desesperadamente apoyarse el gobierno: la renta del tabaco, los créditos externos, la renta de los Estados, la amortización de los bienes raíces, etc. Por esto el Banco no es contemplado como un proyecto de largo plazo, y finaliza cuando cumple sus objetivos.

²⁰ Antonio Manero, op.cit., p. 5

²¹ José E. Covarrubias, “El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre y la pugna por la renta del tabaco”, en L. Ludlow y C. Marichal, *La Banca en México 1820-1920*, p. 81

El Banco finalmente es liquidado por el general Santa Anna mediante un decreto el 6 de diciembre de 1841.

2. La creación del sistema bancario nacional

2.1. La situación política y económica durante la segunda mitad del siglo XIX

La segunda mitad del siglo XIX vio triunfar en el terreno político y económico las ideas de los liberales después de una cruenta guerra civil y una intervención extranjera. El movimiento político que éste grupo puso en marcha tuvo como propósito debilitar la influencia y quitarle atribuciones a la Iglesia católica en materia económica; impulsando a partir de diversas reformas una nueva clase de propietarios en los cuales residiría el progreso nacional.

Sin embargo, no todo fue como lo planearon los liberales, “los mayormente beneficiados por la *Ley Lerdo* fueron, en primer lugar, los latifundistas que anteriormente habían hipotecado sus tierras a la Iglesia, ya que pudieron rescatar sus hipotecas pagando intereses muy bajos. Otro grupo beneficiado (...) fue el de los agiotistas, prestamistas y usureros que rondaban la deuda pública interna para especular con los valores de los bonos. Finalmente, un tercer grupo que se aprovechó de la situación fue el formado por comerciantes extranjeros y profesionistas liberales”²². Una de las consecuencias inmediatas de las reformas liberales fueron el incremento de los agiotistas y de la especulación con bienes raíces, iniciándose con esto el proceso de concentración de tierras y de bienes urbanos y rurales, la proletarización del campesino y el despojo de sus tierras para ir a acrecentar la gran propiedad de la Hacienda.

Las ideas de los liberales quedaron plasmadas en la Constitución de 1857: adopción de un Estado laico, separación de poderes, librecambio, federalismo representativo, igualdad de derechos entre los ciudadanos, y demás. Pero la realidad nacional distaba mucho de cómo se la imaginaban los liberales de aquella época; el Estado que surgía arrastraba un desorden fiscal y administrativo, reclamaciones del pago de la deuda externa, lo que finalmente conduciría a la invasión extranjera. Tras derrotar la aventura imperialista de Maximiliano de Habsburgo, la tendencia política natural fue hacia la concentración del poder político, ya sea del Congreso o de los Estados; pero la concentración política no bastaba, se hacía imperante conseguir la estabilidad económica, para lo cual era indispensable la reorganización fiscal y administrativa de los ingresos públicos.

De esta manera se inició la elaboración y acumulación de estadísticas generales con el fin de uniformar los impuestos, reducir las atribuciones de los Estados en materia tributaria (lo que llevaría finalmente a la supresión de las alcabalas). A esto siguió la reducción del ejército, y la negociación de la enorme deuda externa e interna (que

²² Carlos San Juan Victoria y Salvador Velázquez Ramírez, “La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)”, en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980, p. 79

llegaba a la cifra de \$281,656,528) para lo cual, durante sus respectivos momentos, se ocuparon el ministro Iglesias y, posteriormente, Matías Romero.

Durante el último cuarto del siglo XIX el país atravesó por profundas mutaciones en el terreno social, político y económico; por fin se tenía en el país un gobierno estable (desde luego, una dictadura), pero a esto tendría que seguir la estabilidad económica. En este periodo, México da los primeros pasos hacia la industrialización, y comienza a transformarse de un país netamente agrario a uno industrial, se crean leyes e instituciones que fomenten y den certeza al desarrollo económico, se avanza en las reformas liberales, se logra establecer una red de caminos y transportes, hasta el momento inexistentes, extendiéndose el mercado interno con lo cual el amplio territorio nacional quedaba al fin comunicado; también se reforzaron los vínculos comerciales con el exterior principalmente con los Estados Unidos.

Durante este periodo la economía mexicana se inserta en el contexto de un crecimiento económico internacional fruto de la segunda revolución industrial, que reduce los costos de transporte y comunicación con la creación y uso del ferrocarril y el telégrafo. Este aumento del comercio internacional también se vio acompañado de una fuerte exportación de capitales de los países desarrollados a la periferia, lo que requería a su vez de todo un marco legal adecuado, un sistema bancario desarrollado y un sistema monetario estable.

2.1.1. Los proyectos para la creación de bancos

Se conocen diversos proyectos bancarios que buscaron concretarse a lo largo de las primeras cinco décadas de México como nación independiente. Sin embargo pese al interés general en crear instituciones de crédito, no existían en el país las condiciones necesarias para establecer y desarrollar un sistema crediticio que financiara las actividades productivas; esto era consecuencia de diversas razones como la permanente carencia de recursos por parte del Estado y de los particulares, la ausencia de un marco legal adecuado para dar seguridad a las instituciones crediticias, el continuo cambio en la administración pública.

Algunos de los múltiples proyectos bancarios que intentaron implementarse durante estos años, de los cuales ninguno llegó a funcionar aún a pesar de que algunos si contaron con la autorización oficial, se encuentran los siguientes²³:

- 1) El 25 de octubre de 1842 se autorizó al Gral. Francisco de Garay establecer un banco de emisión con un capital inicial de un millón de pesos, y la facultad para emitir hasta seis millones de pesos en billetes

²³ Tomado principalmente de José Antonio Bátiz, "Trayectoria de la banca en México hasta 1910", en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Grijalbo, México, 1986, p. 274-279; del mismo autor ver "Aspectos financieros y monetarios (1821-1880)" en C. Cardoso (coord.), op.cit., p.174-177; y también Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, SOMEX/Miguel Ángel Porrúa, México, (ed., facsimilar 1957), p. 5-6

y monedas. Este proyecto a pesar de que contó con la autorización del gobierno y una concesión por quince años, nunca llegó a realizarse.

- 2) En 1849 se buscaba crear en el Estado de Yucatán, un banco con capital de un millón de pesos provenientes de la venta de indígenas durante la guerra de castas.
- 3) El 20 de abril de 1853 el connotado empresario Manuel Escandón presentó, al gobierno del Gral. Santa Anna, un proyecto para establecer un Banco Nacional con capital de seis millones de pesos y una vigencia de veinte años prorrogables. Este banco administraría las rentas del Estado y abriría al gobierno una cuenta para gastos por el monto de nueve millones de pesos al año²⁴. Aunque al final este proyecto fue rechazado por el Secretario de Hacienda Haro y Tamariz.
- 4) El 30 de abril de 1856, durante el gobierno de Ignacio Comonfort y siendo Secretario de Hacienda Manuel Payno, se autorizó a la Junta de Crédito Público la formación de un Banco de Circulación y Descuento con capital de veinte millones de pesos.
- 5) Siendo presidente Comonfort y Secretario de Hacienda Manuel Siliceo, se expidió un decreto el 29 julio de 1857 en el cual el gobierno concesionaba a unos franceses, encabezados por Liger de Libessart, la creación de un banco de emisión que tendría por nombre Banco de México. Este banco contaría con un capital de cinco millones de pesos y estaría exento de impuestos durante un lapso de 10 años.
- 6) El 2 de enero de 1864 se otorga la concesión a otro grupo de extranjeros, Hottinger y Cía., para establecer un Banco de México por un lapso de treinta años. Dicho banco se constituiría por un capital de diez millones de pesos y contaría con el monopolio en la emisión de billetes. Sin embargo, a pesar de que se autorizó la creación del banco nada parece indicar que haya funcionado.
- 7) El 23 de noviembre de 1868 el diputado Peña y Ramírez presenta en el Congreso, junto con un proyecto para el establecimiento de leyes bancarias, una iniciativa para la creación de un Banco Nacional de Emisión e Hipotecario. Dicho plan bancario consideraba que la

²⁴ A. Manero, op.cit., p.5-6, dice que el capital era de 6 millones y abriría al gobierno federal una cuenta corriente por \$29,000,000. Por su parte Jacinto Pallares, *Derecho Mercantil Mexicano*, SCJN, México, (ed., facsimilar 1891), p.341, nos dice que el capital del banco sería de 8 millones y que abriría al gobierno una cuenta para gastos por 9 millones de pesos. J. A. Bátiz, "Aspectos financieros y monetarios (1821-1880)", op.cit., p.175 se menciona que el capital del banco sería de 6 millones y abriría al gobierno una cuenta por 9 millones. En *Historia Financiera del Banco Nacional de México*, Luis C. Cerda González, et.al., 2 tomos, Fomento Cultural Banamex A.C., México, 1994, p.54, se señala que el capital del banco sería de 5 millones y abriría una cuenta al gobierno por 6 millones con tasa de interés de 6%

propiedad raíz tendría que ser la garantía real de los billetes que el banco emitiera. Desafortunadamente esta iniciativa tampoco tuvo éxito.

- 8) “Tampoco se formalizaron otros proyectos como el de Gabriel Mancera, de 13 de enero de 1869 para un Banco de Avío basado en un 15% adicional sobre los impuestos federales y estatales; el de un Banco de Fomento Ferroviario, de mayo de 1868, por Manuel da Cunha Reis. Hubo, además, otros proyectos bancarios: el de un Gran Banco de México, para financiar la agricultura, la industria, la minería y el comercio; un Banco Nacional Mixto, del que serían accionistas el Gobierno, el Monte de Piedad y los particulares; un Banco Agrícola promovido por un grupo de agricultores poblanos. Se propuso más tarde, por los diputados Guillermo Prieto y Gochicoa, en septiembre de 1869, la creación del Banco Nacional de México, con capital de \$10,000,000 y facultad de emitir billetes, y hubo en 1870 otro intento de crear un Banco de Avío protector de la industria del Estado de México, que también no paso de iniciativa”²⁵.

Ante la precaria situación financiera y la ausencia de instituciones de crédito durante gran parte del siglo XIX se usaron diversos mecanismos de pago para efectuar el intercambio comercial, tales como: monedas de plata, plata en pasta, libranzas, pagarés, bonos del gobierno, vales, letras de cambio, moneda extranjera, pago en especie, mercancías, *fichas* de haciendas, hipotecas, etc.

2.1.2. La importancia del crédito prebancario y las casas comerciales

Con el debilitamiento que sufrió el poder económico de la Iglesia por el efecto de las reformas liberales y a los constantes préstamos forzosos de los múltiples gobiernos nacionales, durante la segunda mitad del siglo XIX el único actor económico con capacidad para otorgar préstamos eran los ricos comerciantes. Este grupo venía desarrollándose desde la época anterior a la Independencia, pero se consolidó con ella y vinieron a sustituir a los antiguos consulados españoles que controlaban el comercio en México.

Las principales casas comerciales que se desarrollaron a lo largo del siglo XIX eran: Manning y Makintosh; Drusina y Cía; Antonio Alonso de Terán; Jecker Torre y Cía.; Iturbe; Gregorio Mier y Terán; Agüero González; Rosas Hnos.; José Miguel Pacheco, Goribar; Escandón; Barro; Forbes y Cía.; Béistegui; Bringas; Cortina Chávez; Loperena, y muchos más.

“La actividad mercantil que desplegaban estos hombres les permitía contar constantemente con dinero líquido, con efectivo que astuta y audazmente, invertían en todo tipo de negocios que resultara redituable. En un principio adelantaban dinero a

²⁵ Manuel Sánchez Cuen, *El crédito a largo plazo en México*, México, 1958, p.110

los proveedores nativos (...) más adelante, preferían invertir su capital en asociaciones con los hacendados o mineros, convirtiéndose ellos mismos en hacendados y/o mineros, pero sin abandonar su actividad central y principal, el comercio; es decir que, por medio del crédito, llegaban a controlar, algunas veces, los bienes y las actividades de los deudores”²⁶.

Estas casas, por tanto, funcionaban como los bancos modernos ya que no sólo prestaban el capital propio también recibían depósitos por los cuales pagaban un tipo de interés. De esta manera podían contar con un capital mayor, proveniente de diversas fuentes y regiones, para invertir en otros sectores productivos. Además de los créditos concedidos estas casas de comerciantes-prestamistas también efectuaban otro tipo de operaciones bancarias como: girar letras de cambio, transferencia de recursos a nivel nacional e internacional, conversiones de moneda, compra y venta de bonos de la deuda pública, entre otros.

Algunas casas mercantiles, fueron tan influyentes que incluso, llegaron a emitir sus propios billetes ante la total ausencia de éstos en el país. Estos eran los llamados “vales mercantiles” en los cuales se aseguraba que determinada persona sí tenía fondos en la casa que emitía dicho papel.

Sin embargo, no hay que dejar de considerar que los créditos concedidos por las casas mercantiles eran sólo una extensión a sus actividades tradicionales, por tanto no constituía su actividad principal ni estaban capacitadas plenamente para llevarlo a cabo de la manera más adecuada, lo cual obstaculizaba que el crédito se canalizara correctamente; por ejemplo, era regla general que facilitaban el préstamo solamente a sus amigos, clientes comerciales y a sí mismos. No obstante cuando ya existían en el país instituciones bancarias, seguían operando estas casas de comerciantes-prestamistas con mucha eficacia a nivel regional, llenando los espacios geográficos que los bancos de la capital no podían abarcar. De esta manera, los bancos que posteriormente se fundarían en los estados son la culminación de un sistema crediticio desarrollado por las casas de comerciantes-prestamistas.

2.2. Surgimiento del sistema bancario mexicano

2.2.1. Los bancos del Norte

El gran impulso que tienen las actividades productivas en el norte del país a partir de 1850, en la explotación de recursos naturales, garantizaban el desarrollo de nuevas zonas comerciales, el surgimiento de las vías de comunicación y su conexión con los principales centros productivos. El estado de Chihuahua logra grandes cambios durante la administración de Luis Terrazas, quién realiza las importantes reformas liberales en el estado (como la nacionalización de los bienes eclesiásticos, venta de la propiedad raíz, etc.) y otorga además, concesiones para la creación de bancos en la entidad que favorecieran las actividades productivas de la región.

²⁶ J. A. Batiz, “Aspectos financieros y monetario (1821-1880)”, op.cit., p.169

Es así como entre 1875 y 1883, se fundan en Chihuahua cinco bancos, todos con la facultad para emitir billetes, bajo leyes del mismo estado en ausencia de una ley federal que regulara la actividad de estas instituciones. Los bancos que se fundan en el estado de Chihuahua durante este periodo son los siguientes²⁷:

- a) *Banco de Santa Eulalia*, fue fundado el 25 de noviembre de 1875 por residentes norteamericanos; la concesión original, otorgada a Francisco Macmanus, se traspasa en 1878 a Tomás e Ignacio Macmanus, y H. L. Scott. Estaba localizado en la importante zona minera de Santa Eulalia, rica en yacimientos de oro, plata, zinc y plomo. Se trataba de un banco de emisión y crédito prendario, que concedía préstamos y avíos a los pequeños y medianos mineros de la región; se acordó que el banco abriría al gobierno una cuenta de gastos por un monto de 25 mil pesos anuales con 8% de interés, y fue autorizado a emitir dinero hasta por 100 mil pesos, cambiar sus billetes por pesos en plata con 8% de descuento o sin descuento en monedas de cobre, y finalmente podía realizar hipotecas hasta por un valor de 100 mil pesos. En 1889 se convierte en el Banco Comercial de Chihuahua, quitándosele la facultad de emitir moneda corriente y dejándole solo la facultad de emitir billetes al portador.
- b) *Banco Mexicano del Estado de Chihuahua*, fundado el 8 de marzo de 1878 por Félix Francisco Maceyra, Antonio Asúnsulo y Luis Terrazas, personajes que constituían la élite política y económica de la región. El banco fue creado con el propósito de dar préstamos refaccionarios y de avío para la minería y agricultura; se autorizó una emisión fiduciaria hasta por 300 mil pesos pagaderos a la vista con 8% de descuento en pesos plata o aceptados en monedas de cobre a la par. Este banco tenía una fuerte relación con el gobierno del estado por lo que gozó de muchos privilegios hasta llegar a convertirse en tesorero del gobierno estatal.
- c) *Banco Minero Chihuahuense*, fundado el 31 de julio de 1882 por un grupo de empresarios de la villa Paso del Norte entre los que estaba el residente norteamericano Enrique Creel y el comerciante Vicente Ochoa. Este banco además de emitir billetes hasta por \$300,000 y dar créditos refaccionarios a la agricultura y minería, se autorizó para que enviara giros, recibiera depósitos, realizara hipotecas, entre otras funciones.

²⁷ Los datos fueron tomados de los trabajos de Luis. G. Labastida, *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, Miguel Ángel Porrúa, México, (ed., facsimilar 1889), p.103-106; Leonor Ludlow, "La primera etapa de formación bancaria (1864-1897)", en L. Ludlow y Jorge Silva Riquer (compls.), *Los negocios y las ganancias, de la Colonia al México moderno*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1999, p.337-340, 348-349; J. A. Bátiz, "Aspectos financieros y monetarios (1821-1880)", op.cit., p.179-180; J. Pallares, op.cit., p.346, 571-572; A. Manero, op.cit., p.8,15; Sánchez Cuen, op.cit., p.124; Historia Financiera del Banco Nacional de México, op.cit., p.58

- d) *Banco de Hidalgo del Parral*, sobre este banco tenemos muy pocas referencias, sabemos que funcionó por un breve periodo de dos años; al igual que los anteriores, se dedicó a la emisión y al crédito prendario. Jacinto Pallares menciona solamente de dicho banco que: “Existía o existe además en Chihuahua otro banco llamado de Hidalgo pero según la Memoria de Hacienda de 1884 á 1885 y las posteriores, el Gobierno Federal no tiene nota oficial del origen y funciones de dicho Banco, y no ha dictado respecto de él disposición alguna”.
- e) *Banco de Chihuahua*, fue creado el 19 de diciembre de 1883 por el residente norteamericano Enrique Huller, socio de Luis Terrazas. Este banco fue reformado por el contrato del 15 de diciembre de 1888 quitándole la facultad de emitir moneda corriente y dejándole solo la facultad de emitir billetes al portador.

Después de decretarse el Código de Comercio de 1884, se realizan las negociaciones entre el gobierno federal y los bancos de Chihuahua para que se ajustaran al nuevo marco de legalidad establecido. En estas negociaciones participaron el Secretario de Hacienda Manuel Dublán por una parte, Carlos Pacheco en representación de los bancos de Chihuahua, además José Collado y Ramón Uzandizaga representaron por su parte al *Banco Nacional de México*. Fruto de estas negociaciones fue la legalización de los contratos de los bancos de Chihuahua, en el orden siguiente: *Banco Minero Chihuahuense* (22 de mayo de 1888), *Banco Mexicano* (15 de diciembre de 1888) y *Banco Comercial de Chihuahua* (el 15 de marzo de 1889).

2.2.2. Los bancos del Centro

Una institución crediticia de gran importancia, durante el siglo XIX, siguió siendo *El Monte de Piedad* el cual a partir de 1849 aumentó sus servicios estableciendo un departamento de ahorros (pagando una tasa de 5 por ciento por los depósitos) y entró en negociaciones con el ministro francés para hacer transacciones de dinero al exterior. Años más tarde, buscando remediar la falta de circulación monetaria y bajo la autorización del gobierno del Distrito Federal (a partir de septiembre de 1879), el *Monte de Piedad* comenzó a emitir papel fiduciario hasta cantidades iguales a sus depósitos. Posteriormente el 16 de noviembre de 1881 se le otorgó ya la categoría de banco de circulación y de descuento con garantía de emitir billetes hasta por 9 millones de pesos.

A pesar de los augurios de éxito que se le hacían, la crisis de 1884 lo obligó a abandonar su papel de banco emisor. Los pagos de sus billetes fueron suspendidos el 29 de abril de 1884, los bancos *Nacional* y el *Mercantil* acudieron en su auxilio facilitándole un crédito de emergencia por \$4,500,000, el Gobierno también ayudó recibiendo el 20% del cobro de los impuestos en billetes del *Monte de Piedad*;

después de eso, sus billetes fueron liquidados y la institución no reincidió en emitirlos y continuó únicamente con sus primeras operaciones²⁸.

Por ley del 15 de junio de 1883 se establece en la ciudad de México otro banco de emisión mediante la concesión otorgada, por un plazo de treinta años, a Francisco Suárez Ibáñez previo contrato con el Ejecutivo el día 12 de junio del mismo año. Esta institución se llamaría *Banco de Empleados* y su capital se conformaría a partir de las suscripciones de los empleados públicos, de los cuales se esperaba recibir hasta tres millones de pesos; aunque al final, su capital exhibido no pasó de los \$64,670 y nunca ejerció su derecho de emisión, de los cuales podría emitir hasta por el triple de sus existencias²⁹.

El propósito del banco consistía en hacer préstamos a funcionarios, empleados y pensionistas del gobierno federal bajo la garantía de sus sueldos, por lo que funcionaba más bien como una caja de ahorros. Al final no pudiendo organizarse de la mejor forma y funcionar como se planeaba, modificó su contrato el 11 de mayo de 1886 mismo que se aprueba por decreto el 1 de junio de 1886 por lo que se convirtió en el *Banco Comercial*, bajo este nombre es que finalmente se anexaría, el 21 de agosto de 1889, al *Banco de Londres, México y Sudamérica*.

Otro banco establecido en la Ciudad de México, pero destinado a hacer préstamos en base a hipotecas, surge a partir del contrato del 24 de abril de 1882 entre el gobierno federal y los Sres. Eduardo Garay y Francisco de P. Tavera y Cía., aprobado mediante ley el 22 de mayo de 1882. Esta institución sería denominada *Banco Hipotecario Mexicano*, estaba formado con un capital de \$800,000 y autorizado a hacer emisiones de bonos hipotecarios hasta por el equivalente de sus préstamos sobre hipoteca (con

²⁸ El Secretario de Gobernación, como representante del Ejecutivo Federal, traspasó la concesión que tenía el Monte de Piedad para emitir billetes a favor del señor Alejandro Gessler, el 5 de octubre de 1889, para constituir una nueva institución denominada *Banco Mexicano de Fomento*. En el contrato del Banco se acordó que la concesión sería por un lapso de 50 años, estaría formado con un capital de \$25,000,000 y comenzaría sus operaciones con un capital de 5 millones de pesos. Pudiendo emitir billetes hasta por el triple de sus existencias. Además el Banco facilitaría al Gobierno una cuenta por 3 millones de pesos anuales con un interés de 5% y le prestaría al Monte de Piedad 1 millón de pesos. Sin embargo, esta institución no fue constituida y nunca entró en operaciones por lo que el concesionario fue multado por \$200,000 que fueron a dar al Monte de Piedad por incumplimiento de contrato (ver Sánchez Cuen, op.cit., p.131; Luis G. Labastida, op.cit., p.76-79; J. Pallares, op.cit., p.345-346)

²⁹ L. Ludlow, op.cit., p.350 señala como fecha de creación del banco el 15 de junio de 1885 (pero esta es la fecha de la copia del contrato hecha por el Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y dice en todo caso 15 de junio de 1883). Existen también entre los autores consultados, ambigüedades respecto al nombre del dueño de éste banco: L. Ludlow, op.cit. p.350, lo nombra como Francisco P. Suárez Ibáñez; Manuel Sánchez Cuen, op.cit., p.122, lo llama Francisco O. Suárez; A. Manero, op.cit., p.9-10, hace lo propio nombrándolo Francisco Suárez Ibáñez; Luis G. Labastida, op.cit., p.66,185-195, y J. Pallares, op.cit., p.425-433, lo llaman como Francisco de P. Suárez Ibáñez (nombre con el que aparece en los contratos del banco que adjuntan en sus respectivas obras). Por otra parte, sobre el monto del capital del banco también difieren los autores: A. Manero, op.cit., p.9, señala que se autorizaba a tener un capital hasta por 5 millones; Luis G. Labastida, op.cit., p.66-67, sostiene que su capital era de 500 mil pesos; J. A. Bátiz, op.cit., p.283, asegura lo mismo; L. Ludlow, op.cit.p.350, dice que se esperaba que su capital fuera de 500 mil pesos; y finalmente Ernest Moore, *Evolución financiera de las instituciones en México*, CEMLA, México, 1963, p. 18-19, señala que su capital inicial nunca pasó de \$64,670 pero que se autorizó que recibiera hasta 3 millones

vencimientos entre 3 meses y 5 años); el banco sólo podría otorgar créditos hipotecarios en las propiedades situadas en la Ciudad de México, su lugar de residencia, o en los estados en donde fundase sucursales. Se acordó que el gobierno no daría concesión, durante el plazo de veinte años, a un nuevo banco hipotecario pero siempre y cuando, el *Banco Hipotecario* satisficiera plenamente la demanda de crédito en este sector.

Posteriormente el *Banco Hipotecario Mexicano* celebró un contrato con el Ejecutivo el 31 de agosto de 1888 en el cual cambió su nombre a *Banco Internacional e Hipotecario de México*; en este contrato se le permitió establecer su Consejo de Administración en el extranjero y ampliar el círculo de sus operaciones pudiendo ahora recibir depósitos, emitir certificados de depósito, girar, comprar, vender y negociar letras de cambio, libranzas, mandatos o cheques, apertura de cuentas corrientes, así como hacer préstamos o adelantos sobre trabajos y obras de mejoramiento público y privado.

2.2.2.1. El Banco de Londres y México

El primer banco comercial fundado en México fue el *Banco de Londres, México y Sudamerica* establecido el 22 de junio de 1864; éste banco abrió sus puertas al público el primero de agosto del mismo año en plena invasión francesa. Empezó sus actividades como sucursal del banco inglés *The London Bank of México and South America, Limited*. Su dueño era el inglés Guillermo Newbold y contó con un capital inicial de un millón y medio de pesos. Inicialmente se dedicó a la introducción del azogue y a la venta de plata en el exterior, más adelante gracias a su rápida aceptación entre el público pudo emitir títulos mercantiles que circularon en diversas regiones, razón por la cual se le considera como la primera institución que emitió billetes bancarios en el país. Además de la emisión fiduciaria, realizaba operaciones de compra y cambio de monedas, giros de letras en plazas europeas, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos, créditos a la industria y al comercio, préstamos con garantía, y en un principio, préstamos hipotecarios.

Los promotores del Banco aprovecharon la coyuntura política para atraer capital extranjero a México utilizando las redes comerciales ya establecidas por las casas comerciales inglesas, como la firma Manning y Mackintosh. Se apoyaron en los abundantes contactos mercantiles, mineros y políticos de la otrora poderosa firma extranjera; sus nexos mineros lo conectaban con los principales puertos del país con lo cual podían controlar la circulación de los metales preciosos que eran extraídos de las minas. “La confirmación más explícita de la continuidad que se daba entre la casa de Manning y Mackintosh y el Banco de Londres se encuentra al revisar los nombres de los encargados de las principales diez agencias del banco [estos eran] precisamente los mismos que habían servido como corresponsales de Manning y Mackintosh”³⁰.

³⁰ Carlos Marichal, “El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización”, en L. Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1998, p.119

La concesión del *Banco de Londres, México y Sudamérica* se reformó el 21 de agosto de 1889 al adquirir el *Banco Comercial* (antiguo *Banco de Empleados*), con lo que cambia su denominación por la de *Banco de Londres y México*.

2.2.2.2. El Banco Nacional de México

En representación del *Banco Franco-Egipcio*, Eduardo Noetzlin celebró un contrato con el gobierno federal el 23 de agosto de 1881 para establecer un banco de emisión, depósitos y descuentos; el contrato fue aprobado el 16 de noviembre de 1881 por decreto del entonces presidente Manuel González lo que dio origen al *Banco Nacional Mexicano*.

Esta institución se fundó con un capital inicial de más de 3 millones (siendo que su capital social podría llegar a 20 millones), se acordó que los nacionales podrían adquirir el 20 por ciento del capital social por lo que se le reconoció como institución privada, ajena al gobierno y formada con capital mixto, esta característica dispuso una ventaja para el banco ya que, al igual que el *Banco de Londres*, podía cotizar simultáneamente en las bolsas de México, París y Londres.

Además, el *Banco Nacional Mexicano* tuvo los privilegios de estar exento del pago de impuestos por un periodo de treinta años (tanto de los existentes como los que estuvieran por crearse), el derecho a exportar monedas de oro y plata, derecho de emitir billetes por el triple de su capital, la obligación por parte del gobierno de no aceptar en sus oficinas billetes provenientes de otros bancos durante el periodo de la concesión (a excepción de los billetes del *Monte de Piedad*), y también se convino que en caso de guerra o trastornos internos no podrían ser embargadas o confiscadas las propiedades del banco en la República, ni sus capitales, depósitos en caja o cartera, ni mercancías, acciones, billetes, libranzas o pagarés, y no se impondría condición alguna exterior ni servicio militar a sus empleados. A cambio de estos beneficios el banco colaboraría con el gobierno en la recaudación de impuestos y como intermediario entre los acreedores extranjeros e internos, también abriría al gobierno una cuenta corriente por 200 o 400 mil pesos mensuales con intereses no mayores al 4% anual. Este banco abrió sus puertas al público el 25 de febrero de 1882

Por la ley del 22 de abril de 1882 se aprobó el contrato celebrado entre el Ejecutivo y el Sr. Eduardo L'Enfer, el 18 de febrero del mismo año, para la creación del *Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario*. Esta institución tendría un capital inicial de tres millones de pesos divididos en acciones de cien pesos cada una, con facultades para emitir billetes hasta por tres veces sus existencias y bonos de caja al portador o nominales transmisibles por endoso bajo la vigilancia de un interventor del gobierno. El *Banco Mercantil* abrió sus puertas al público el 27 de marzo de 1882 y como sus socios fundadores eran reconocidos empresarios (antiguos comerciantes y hombres de negocios de la Ciudad de México, la mayoría de origen español) contó muy pronto con la aceptación entre el público.

Estos dos bancos estuvieron funcionando en constante competencia hasta que con motivo de la crisis de 1884 y a instancias del gobierno se fusionaron en una nueva institución denominada *Banco Nacional de México*; el acuerdo ocurrió el 2 de abril de 1884, la concesión del gobierno fue el 15 de mayo del mismo año y fue finalmente aprobado por el Congreso el 31 del mismo mes.

Entre los datos relevantes del nuevo banco destaca lo siguiente: estaría exento del pago de impuestos por el periodo que durase su concesión, esto es por un lapso de 50 años, contó con un capital total de 20 millones de pesos, se acordó que la institución abriría al gobierno una cuenta de gastos corrientes hasta por ocho millones de pesos con interés anual de 6 por ciento, el gobierno podría disponer de la cuenta del banco para financiar los municipios y ayuntamientos del país. Como compensación el banco contó con los antiguos privilegios que se otorgaron al *Banco Nacional Mexicano*, es decir, el monopolio de emisión fiduciaria (aún cuando ya existían otros bancos emisores, como los bancos de Chihuahua y el *Banco de Londres*), pagos de intereses y comisiones por el manejo de la cuenta del gobierno federal, además el Ejecutivo podría ceder al Banco derechos sobre las aduanas marítimas y fronterizas, manejo del servicio de la deuda pública interna y externa, arrendamiento de las oficinas del Timbre en la capital y la Lotería Nacional; pero también el gobierno federal se comprometía a no dar nuevas concesiones para la creación de bancos de emisión en la capital y evitaría que los ya establecidos continuasen operando según los plazos fijados por el nuevo Código de Comercio.

El *Banco Nacional de México* podía cotizar simultáneamente en las bolsas de México, París y Londres, podía obtener créditos del extranjero y la colocación de títulos de deuda del gobierno en las principales firmas bancarias europeas, debido a sus contactos con las principales casas bancarias de Francia, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos. Sin embargo el rápido crecimiento del banco no se debió a su influencia externa sino a las ventajas que le concedió la administración del general Porfirio Díaz. A cambio de las ventajas concedidas el banco ayudó a mantener estables las finanzas del gobierno (con la apertura de una cuenta al gobierno, el cobro de impuestos, la colocación de los bonos públicos y demás operaciones), y se convirtió en un motor del crecimiento económico al financiar proyectos productivos y obras de infraestructura (como el ferrocarril o los créditos a los Ayuntamientos), también fue prudente en sus políticas crediticias siguiendo siempre lo que recomendaban las autoridades debido a lo cual actuaba procíclicamente.

2.2.3. La importancia de la banca regional

Durante el siglo XIX las actividades crediticias se desarrollaron siempre a partir de una base mercantil, como un añadido a las actividades de algunos empresarios; las casas de comerciantes-prestamistas otorgaban créditos a los medianos y pequeños empresarios influyendo de esta manera en el desarrollo económico de sus regiones. Ejemplos de lo anterior se dan en diversos territorios del país, como la actividad crediticia desarrollada en el noreste mexicano bajo las actividades de las casas comerciales de Monterrey; en el sureste, con el impulso de las dos principales casas comerciales orientadas a la producción del henequén; o en la región manufacturera de

Puebla de donde el crédito se expande a otras regiones. Veamos a continuación algunos de estos casos con mayor detenimiento.

El desarrollo y auge del cultivo de algodón en la Comarca Lagunera se realizó con el financiamiento de los ricos comerciantes, sobre todo gracias al crédito proveniente de las casas mercantiles de Monterrey, Saltillo, Ciudad de México³¹. Estos empresarios-prestamistas realizaban habilitaciones para los productores de la Comarca Lagunera, proporcionando desde arados hasta máquinas de vapor, sistemas de irrigación, fuerza de trabajo, semillas importadas, tecnología agrícola y demás; pero también asignaban a una persona de su confianza para que inspeccionara que el crédito otorgado se utilizara efectivamente en su propósito; finalmente estos préstamos eran asegurados mediante prendas, ya fuera pactando un precio por las futuras cosechas o en base a bienes raíces.

Años más tarde, con la apertura de bancos en la región no disminuyó en importancia el financiamiento hecho a partir de las casas mercantiles-prestamistas debido quizá, a que el incipiente sistema bancario no podría afrontar toda la demanda de inversión en esa zona en desarrollo, ya que con el extendido de las vías férreas, la producción de la Comarca se vinculó estrechamente a la demanda del mercado interno ya para 1890 la región producía cerca del 75% de algodón consumido a nivel nacional.

Podemos señalar, que el desarrollo de la región lagunera se logró en base al crédito otorgado por las casas de comerciantes-prestamistas, ya que es sólo hasta la última década del siglo XIX, que se establecen dos bancos aledaños a la región, uno era el *Banco de Nuevo León* fundado en 1892, con un capital de 600 mil pesos por Evaristo Madero; y el otro era el *Banco Mercantil de Monterrey* fundado en 1899, a partir de los capitales de algunos empresarios de la región (como Enrique Creel, Antonio V. Hernández, Sucesores de Hernández Hnos., entre otros), que lograron juntar 2 millones y medio de pesos para la creación del banco.

Años más tarde, y como fruto del dinamismo de la región y de la experiencia de las casas de comerciantes-prestamistas se constituyó el *Banco Refaccionario de la Laguna* en 1907, con un capital de 6 millones de pesos, procedentes de distintas actividades económicas y de espacios geográficos diversos (Monterrey, Chihuahua, Durango, Saltillo). El banco fue ideado por el residente norteamericano John Brittingham, con una amplia experiencia en el financiamiento de la actividad productiva, con el propósito de estimular la economía de La Laguna mediante préstamos de avío que las casas de comerciantes-prestamistas venían realizando en la región durante más de cuarenta años. El banco realizaba préstamos refaccionarios bajo la garantía de las futuras cosechas de la región, muy pronto la demanda por estos créditos aumentó considerablemente, tan sólo tres meses después de su apertura el banco había ya realizado operaciones de habilitación por un valor de \$2,300,000.

³¹ Mario Cerutti, "El préstamo bancario en el noreste de México, la actividad de los grandes comerciantes de Monterrey (1855-1890)", en L.Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, op.cit., del mismo autor, "Empresariado y banca en el norte de México (1870-1910). La

Así también, el financiamiento de la principal actividad productiva en Yucatán, el cultivo de henequén durante 1850-1880, se realizó mediante las casas comerciales en un principio ubicadas en el extranjero (Estados Unidos) puesto que no había en la región. Pero la necesidad de invertir mayores sumas de dinero para financiar la actividad productiva de la región llevó a los hacendados yucatecos a elaborar diversos proyectos de bancos, que lamentablemente no prosperaron, e incluso a solicitar directamente capitales norteamericanos para la creación de un banco en la región.

Con el paso del tiempo, los ricos comerciantes yucatecos lograron establecer sus propias casas mercantiles, entre estas se encontraban la Casa Escalante; Regil y Vales; E. Hubbe, Palma y Sucesores; Viuda de Toledo y Cía.; Dondé Cámara; Eulogio Duarte Troncoso. Ante la ausencia de instituciones financieras oficiales, las casas de comerciantes-prestamistas remediaron la falta de circulante en la región emitiendo vales al portador, impresos en Estados Unidos, con valores de 5 a 100 pesos en moneda nacional. Será sólo hasta la década de 1880 cuando se intentarán establecerse sucursales de bancos del centro en dicho estado, pero solo lograría establecerse en Mérida una sucursal del *Banco Nacional Mexicano*, no obstante su breve existencia esta sucursal logra dar impulso al desarrollo productivo de la región: “Por ejemplo, el banco ayudó a la construcción del ferrocarril de Mérida a Progreso con un préstamo de 30,000 pesos que solicitó José Rendón y Peniche, constructor y propietario de dicho ferrocarril (...) También el ferrocarril de Mérida a Valladolid solicitó un préstamo, a través de su concesionario Francisco Cantón, por la cantidad de 8,000 pesos pagaderos en cuatro meses y el objetivo de dicho préstamo fue para traer de los Estados Unidos una locomotora”³².

Es hasta el año de 1890 cuando la Casa O. Molina y Cía., logró establecer el *Banco Yucateco* buscando competir contra la Casa Escalante e Hijo por el control de la industria y comercio de henequén; éste banco inició sus operaciones con un capital de 700 mil pesos y abrió sus puertas el primero de febrero de 1890. Posteriormente, y en franca competencia, la Casa Escalante establecería el *Banco Mercantil de Yucatán* el 4 de marzo de 1890 con un capital de 500 mil pesos.

Años más tarde dichos bancos fueron afectados por la baja del precio de la fibra de algodón, como consecuencia de la crisis de 1907 en Estados Unidos, y para hacer frente a sus deudas decidieron fusionarse el 18 de enero de 1908 aumentando su capital a \$16,500,000 formando así el *Banco Peninsular Mexicano*.

Otro ejemplo de la fundación de un banco regional a partir de sus bases mercantiles lo constituye el *Banco Oriental de México* creado por importantes empresarios de la región centro del país con negocios en la agricultura, industria textil y el comercio;

fundación del Banco Refaccionario de la Laguna”, en M. Cerutti y C. Marichal (compls.), *La banca regional en México (1870-1930)*, El Colegio de México/FCE, México, 2003

³² Raquel Ofelia Barceló Quintal, “El desarrollo de la banca en Yucatán, el henequén y la oligarquía henequenera”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, op.cit., p.181-182

algunos de sus miembros tenían experiencia en la administración de las sucursales de los bancos de la capital y en el manejo del crédito pre bancario. Aunque en un principio el banco estuvo conformado como banco estatal de Puebla, sus intereses abarcaban un mayor espacio geográfico, cubriendo las regiones de Tlaxcala y Oaxaca. La concesión de éste banco data del 19 de septiembre de 1899, pero se establece hasta el 17 de enero de 1900.

Al año siguiente de su creación el *Banco Oriental de México* funda una sucursal en el Estado de Oaxaca, en 1901, quedando así estrechamente vinculados los intereses mercantiles de los empresarios poblanos con los oaxaqueños. Pero la sucursal de Oaxaca funcionó solamente un año, los directivos del *Oriental de México* optaron mejor por crear un banco estatal y abarcar todo el estado de manera más ventajosa; es así como se constituye en agosto de 1902 el *Banco de Oaxaca*.

Ante la pujanza de la actividad económica de la región, se unen los accionistas de ambos bancos (que eran prácticamente los mismos) para fundar un tercero: el *Banco de Descuento Español de México* con capital de 3 millones. Aunque fue planeado y constituido en Puebla, en mayo de 1904, tenía su domicilio legal en la Ciudad de México. Este Banco se dedicaba a realizar giros, dar créditos, cobros en el país y en el extranjero, descuento de documentos, importación y exportación de materias primas e insumos agrícolas, pero principalmente se dedicaba a la comercialización de mercancías producidas en la región: algodón, café, cacao, azúcar, raíz de zacatón (del norte de Puebla), cueros de chivo, vainilla (de Veracruz), manta, etc. El *Descuento Español* colocaba en el mercado los productos de los empresarios de Puebla, Tlaxcala y Oaxaca, y también les procuraba materia prima a los industriales cobrando por ello pequeñas comisiones de 2%.

El *Banco Oriental de México* siguió creciendo e impulsando las actividades de los empresarios de la región. La gran demanda de crédito estuvo a punto de agotar su capital social por lo cual tuvieron que incurrir en préstamos con los Bancos de la capital, pero intuyendo que esto no era una sana práctica crediticia, los directivos decidieron incrementar el capital social del Banco pasando este a ser de \$6,000,000. Además, en 1908 el *Banco Oriental de México* adquirió 4,500 de las 5,000 acciones que ofrecía el *Banco de Chiapas* (creado enero de 1902); con esta adquisición su esfera bancaria se extendía por cuatro estados de la República, y pretendía abarcar en un futuro los estados de Morelos y Guerrero. Sin embargo la crisis de 1907, puso en peligro la existencia de los bancos de *Oaxaca* y *Chiapas*; ante esta situación el *Banco Oriental* decide absorberlos y fusionar los capitales, la fusión se formalizó en junio de 1909 con lo cual el *Oriental* aumentó su capital a 8 millones de pesos.

Pero no pararon ahí los intereses de los banqueros poblanos, el 4 de octubre de 1911 obtienen la concesión para crear en Puebla el *Banco Español Refaccionario*, con capital de 2 millones. El banco comenzó a operar hasta el 2 de enero de 1912, su propósito era emitir bonos de caja, hacer préstamos a empresas agrícolas, mineras e industriales por un plazo no mayor a tres años, préstamos bajo garantía prendaria (cosechas, ganado, máquinas, etc.). La demanda de dinero para financiar las actividades productivas y el crecimiento de los empresarios de la región, los condujo a

crear este banco refaccionario en plena Revolución Mexicana, pero quizá el motivo principal radicaba “en los bonos de caja que la ley permitía emitir a los bancos refaccionarios de concesión, bonos de caja cuya colocación en el mercado no era sino una forma de hacerse de más dinero. Su monto máximo no podría sobrepasar el doble del capital social efectivamente cubierto, serían pagaderos en un plazo no menor a tres meses ni mayor de tres años, y rendiría a sus tenedores el rédito que la institución emisora fijase. Su colocación significaba, pues, que cada peso del capital desembolsado regresaría duplicado a las arcas del banco: un recurso que el Descuento no podía utilizar para multiplicar su capital, y del cual podía en cambio echar mano un banco público como el Español Refaccionario”³³.

2.3. La legislación bancaria

2.3.1. El Código de Comercio de 1884

A pesar de los múltiples proyectos bancarios y de la intensa actividad crediticia en nuestro país, es hasta el *Código de Comercio* decretado el 20 de abril de 1884, en su Título XIII, que se hace explícita referencia al funcionamiento de la actividad bancaria. Sin embargo, los negocios crediticios no estuvieron lejos de toda normatividad se regían desde la época colonial bajo las Ordenanzas de Burgos, Sevilla y Bilbao las cuales ya regulaban el oficio del banquero o cambista³⁴.

Lo que señalaba el *Código de Comercio de 1884*, en resumidas palabras, era lo siguiente: a) se necesitaba la autorización expresa del gobierno federal para el establecimiento de cualquier institución crediticia, b) éstas serían sociedades anónimas (de cinco socios como mínimo ostentando cada uno en propiedades un mínimo de 5 por ciento del capital social), c) los bancos deberían tener un capital mínimo de \$500,000 al momento de iniciar sus operaciones, d) estaban obligados a publicar sus balances mensualmente en el Diario Oficial y algún otro periódico, e) su domicilio debería estar en territorio nacional, ningún banco extranjero o personas extranjeras podrían tener sucursales que emitieran billetes, f) se pagaría un impuesto de 5 por ciento sobre las emisiones bancarias, g) las emisiones en billetes no deberían sobrepasar el capital social del banco, para la emisión de billetes se exigiría 66 por ciento de garantía (33% en efectivo o títulos de la deuda pública en la Tesorería Nacional y otro 33% en las reservas del mismo banco) y por último, h) los bancos que

³³ Leticia Gamboa Ojeda, “El Banco Oriental de México y la formación de un sistema de banca, 1900-1911”, en M. Cerutti y C. Marichal (compls.), op.cit., p.127

³⁴ Las ordenanzas de Bilbao son las reguladoras de la actividad comercial, aunque en ellas no hay referencia alguna a los bancos después de la Independencia estas normas fueron aceptadas tácitamente y luego en forma expresa por decreto del 15 de noviembre de 1841. Posteriormente bajo el gobierno de Santa Anna se decreta el 16 de mayo de 1854 el Código de Comercio, también llamado Código de Lares, que vino a sustituir las ordenanzas y aunque no incluye ningún apartado sobre la banca a él se atuvieron los primeros bancos que funcionaron en el país. Se le llamaba familiarmente Código de Lares, porque fue Teodosio Lares quién reunió y recopiló dichas leyes. El presidente Juárez, sin embargo, ordenó que se derogase y se sustituyera nuevamente por las Ordenanzas de Bilbao, por haber sido Teodosio Lares un imperialista. (ver Ignacio Soto Sobreyra y Calvo, *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y comentarios*, Porrúa, México, 2003, p. 39-40)

pertenecieran a extranjeros, así como los bancos refaccionarios e hipotecarios, no podrían emitir billetes.

A partir de la promulgación del *Código de Comercio* la situación se torna complicada para el establecimiento de nuevas instituciones bancarias, y también para las ya establecidas. Una de las razones que puede explicar estos obstáculos (en particular para el *Banco de Londres* y los bancos de Chihuahua), era la gran influencia que tenía el *Banco Nacional de México* que actuaba la mayoría de las veces como un banco central gozando de múltiples privilegios. De esta manera los bancos que estaban funcionando y no contaban aún con la autorización del gobierno federal se les exhortaba a estar en orden con el nuevo *Código de Comercio* a más tardar en seis meses, de lo contrario no podrían continuar ejerciendo sus actividades bancarias, se recogerían sus billetes y entrarían en proceso de liquidación.

“El Banco de Londres, en tales circunstancias comenzó por dejar transcurrir el plazo de los 6 meses, sin ejercer ninguna acción. En enero de 1885, el Gobierno intervino el banco para los efectos de recoger sus billetes en circulación; y entonces el banco recurrió al amparo de la Justicia Federal, patrocinada por el abogado Rafael Dondé, quien en su escrito relativo hacia mención de dos principales causas para el amparo; la primera, que la concesión otorgada al Banco Nacional no era constitucional, pues entrañaba un positivo monopolio de la emisión de billetes en abierta oposición con el art. 28 constitucional; la segunda, que la aplicación del Código de Comercio no podría tener un carácter retroactivo ni obligar por tal concepto al Banco de Londres, cuya concesión era muy anterior a la vigencia de tal Código”³⁵.

Esta situación dio inicio a un intenso debate público entre los que estaban a favor del monopolio de emisión y los que se orientaban hacia la pluralidad de emisiones; ambos grupos se formaban en torno al apoyo al *Banco Nacional* o en su caso al *Banco de Londres* por ser estos los bancos más importantes del país. A este intenso debate entraron eminentes personajes como: Joaquín Casasús, Miguel Macedo, Sánchez Gavito, Labastida y demás. Sin embargo, la solución oficial a semejante polémica fue más práctica y consistió en facilitar las cosas para que el *Banco de Londres* adquiriera la concesión del *Banco Comercial* (antiguo *Banco de Empleados*) para que el primero pudiese seguir ejerciendo como banco de emisión; el traspaso se verificó, sin mayores contratiempos, el 23 de agosto de 1886.

2.3.2. El Código de Comercio de 1889

Buscando solucionar los problemas o las omisiones en que incurrió el *Código de Comercio*, en 1889 se formula un nuevo Código que buscaba reforzar las normas de la legislación bancaria. Este nuevo Código señalaba, en su artículo 640, que sería creada una Ley que rigiera las actividades crediticias, pero mientras esto ocurría, no podrían establecerse nuevos bancos sin contar con la autorización expresa por parte del gobierno.

³⁵ A. Manero, op.cit., p. 12

Bajo este sistema la creación de entidades bancarias aumentó pero en un completo desorden debido a que las instituciones se establecían y operaban en base a contratos hechos con el Ejecutivo, con el inconveniente de que ningún contrato era igual a otro. Los bancos que “efectivamente llegaron a operar, lo hicieron sin sujetarse a ninguna legislación especial, actuando de acuerdo tan sólo a sus respectivos contratos, sin reglas uniformes ni en cuanto al capital inicial necesario, ni a las garantías, ni al plazo de emisión, ni siquiera a las denominaciones de los billetes a emitir. Dichas circunstancias comenzaron a generar un verdadero caos bancario que manifestó la urgente necesidad de reordenar el funcionamiento del conjunto del sistema crediticio nacional”³⁶.

2.3.3. La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897

A partir de 1896 el Secretario de Hacienda concentró sus esfuerzos en la creación de un sistema bancario congruente y ordenado que se rigiera por una Ley apegada al criterio de pluralidad de emisiones, con lo que se buscaba disminuir la gran influencia del *Banco Nacional de México*. Para este propósito el ministro Limantour designó una comisión de abogados y banqueros para elaborar el proyecto de una Ley de Instituciones de Crédito. Este Comité estuvo integrado por: Joaquín Casasús, José María Gamboa, Miguel Macedo, y por los banqueros, Carlos Barona, H.C. Walters, Joaquín Trueba y Hugo Sherer (representando a los bancos *Nacional de México*, de *Londres*, e *Hipotecario* respectivamente).

El 20 de abril de 1896 el Ejecutivo solicita del Congreso autorización para promulgar las bases generales de las concesiones bancarias, el decreto es expedido el 3 de junio de 1896 y en él se establecen los siguientes criterios: 1) La ley regirá la vida de las instituciones bancarias en todo el territorio nacional; 2) quedarán sujetas a la Ley los únicos tres tipos de bancos que se reconocen: de emisión, hipotecarios y refaccionarios, 3) el capital mínimo para un banco de emisión o hipotecario será de \$500,000 y para uno refaccionario de \$200,000 ambos con el 50% depositado en efectivo; 4) los bancos de emisión no podrían otorgar créditos por un lapso mayor a seis meses, principalmente se dedicarían al comercio y sólo podían otorgar préstamos hipotecarios bajo algunas condiciones; los bancos hipotecarios realizaban el crédito a largo plazo, de un periodo de 10 a 30 años, podían emitir bonos hipotecarios hasta por el 50% del valor de la hipoteca y siempre estarían garantizados con bienes inmuebles; los bancos refaccionarios prestaban a mediano plazo, hasta un lapso de 3 años, podían emitir bonos de caja y sus créditos se orientaban, principalmente, hacia la industria, el sector agrícola y la minería; 5) no se otorgarán concesiones bancarias si antes no están depositados en bonos de la Deuda Pública mínimamente el 20% del capital social del banco; 6) los billetes y monedas emitidos tendrán una garantía en metálico nunca menor al 50% de las reservas del banco; 7) las emisiones sólo podrían hacerse hasta el triple del capital exhibido del banco, 8) el primer banco establecido en algún estado gozaría de la exención de todos los impuestos respectivos, 9) los bancos de los estados no podrían establecer sucursales en estados diferentes a los suyos,

³⁶ J. A. Bátiz, op.cit. p. 288

para poder establecer sucursales en el resto del país se necesitaría de una autorización especial.

El 30 de noviembre de 1896 el Ejecutivo presentó al Congreso su proyecto de Ley, finalmente la *Ley General de Instituciones de Crédito* es decretada el 19 de marzo de 1897; en esta Ley se fijó, por vez primera en México, el funcionamiento de las instituciones crediticias. Sin embargo la *Ley General* creó en la práctica dos sistemas bancarios al conformar, por una parte, dos grandes bancos de emisión en el Centro con facultades para establecer sucursales en toda la República, emitir billetes hasta por el triple de sus existencias y libre circulación de sus billetes en todo el territorio nacional (estos eran el *Banco de Londres y México*, y el *Nacional de México*), y por otra parte, la creación de múltiples bancos de emisión en los estados, ligados a los intereses empresariales de la región, con facultad de establecer sucursales en la República excepto en la capital del país, estaban limitados a emitir billetes sólo por el doble de su encaje metálico y su circulación se limitaba al área de cada Estado.

La desventaja en que se hallaban las instituciones de crédito de los estados con respecto a los bancos de la capital dio origen a que Fernando Pimentel y Fagoaga, y demás empresarios, aprovecharan la oportunidad y crearan en la Ciudad de México un banco refaccionario no con la finalidad de hacer préstamos a largo plazo, previstos por la ley para esta clase de bancos, sino con el fin de llevar a cabo el intercambio entre los billetes de los bancos de los estados con los de la capital. Este banco se denominó *Banco Refaccionario Mexicano* y su concesión fue aprobada el 12 de octubre de 1898 contando con un capital inicial de 1 millón de pesos, estaría exento de impuestos por 20 años y podía hacer concesiones refaccionarias de largo plazo mediante la emisión de bonos de caja. Sin embargo tan sólo tres meses después, el 28 de enero de 1899, modificó su concesión cambiando su nombre *Banco Central Mexicano* y, aumentando su capital a 6 millones.

2.3.4. La reforma monetaria de 1905

Desde 1823 el gobierno de México había adoptado el sistema bimetálico, aunque en la práctica lo único que operó fue el patrón plata debido a la gran abundancia de este metal en el país. A partir de 1873 el metal argentífero comenzó a sufrir una continua serie de devaluaciones con respecto al oro, lo cual afectaba a las finanzas públicas ya que la moneda nacional estaba valorada en pesos plata y además, el principal producto exportador era dicho metal.

Durante la década de 1890 la inestabilidad de la plata se transformó en volatilidad, creando un clima de desconfianza para las inversiones en nuestro país debido a la fluctuación en el precio de las mercancías. Para remediar esta situación el ministro de Hacienda propuso conformar una *Comisión Monetaria* en 1903 que estudiaría la manera más oportuna de adoptar el patrón oro.

La Comisión estuvo conformada por 44 importantes personalidades de la vida pública nacional (banqueros, comerciantes, mineros, industriales, agricultores, intelectuales), integrados en cuatro subcomisiones con distintas tareas de investigación. Finalmente

cuando las cuatro subcomisiones concluyeron sus trabajos se integró una quinta comisión para hacer las recomendaciones respecto a la manera de llevar a la práctica la reforma monetaria. Después de largas discusiones, la *Comisión Monetaria* recomendó adoptar una reforma monetaria y el ingreso de México al patrón oro; el Congreso aprobó dicha reforma el 25 de marzo de 1905³⁷.

Para poder realizar el cambio al patrón oro se creó una *Comisión de Cambios y Moneda* con un fondo de 10 millones de pesos; sin embargo esta transición no resultó ningún problema porque coincidió con un alza en el precio de la plata lo cual permitió acumular 52 millones de pesos oro como reserva para estabilizar la moneda en 1906.

2.3.5. La reforma bancaria de 1908

México sufre las consecuencias de la crisis mundial de 1907. Crisis que se profundiza por los problemas y deficiencias del sistema bancario que todavía no lograba apegarse a las normas establecidas; algunos bancos seguían cayendo en abusos y errores como el de prestarse a sí mismos, dar créditos bajo pocas garantías, otorgaban préstamos a largo plazo (o renovaban los créditos de sus clientes continuamente lo que equivalía casi a lo mismo, siendo que los bancos de emisión tenían hasta seis meses como plazo para otorgar créditos), otros se fundaban con capital ficticio, algunos emitían billetes más allá de lo que la ley les permitía, en consecuencia ningún banco observaba la regla de tener por lo menos el 50 por ciento de su capital como reserva.

La crisis económica que inició en Estados Unidos en 1907 provocó que los precios de los metales se desplomaran, las tasas de interés se elevaron, el crédito se redujo y posteriormente la Bolsa de Valores colapsó. Todo lo anterior golpeó a la economía mexicana por el carácter exportador de su economía y porque los Estados Unidos constituían el principal mercado para los productos mexicanos.

A pesar de que en años recientes se había sorteado con éxito el cambio al patrón oro, la crisis que estalló en el año de 1907 fue el inicio de serios problemas bancarios en el país; las medidas tomadas por el ministro de Hacienda, Yves Limantour, buscaron prevenir que la crisis internacional contagiara la cartera crediticia del sistema bancario nacional y que se incurriera en problemas de liquidez. Sin embargo ningún banco estuvo dispuesto a sacrificar parte de sus reservas para contener la baja en los títulos de valores y bienes raíces, lo cual dejaba a los créditos concedidos sin respaldo; pero no sólo no contuvieron la crisis sino que los bancos aumentaron el monto de sus créditos exigiendo menores garantías.

Ante las terribles deficiencias del sistema bancario, el Secretario de Hacienda convocó a una junta general a todos los representantes de los bancos con el fin de llevar a cabo una reforma a la *Ley General de Instituciones de Crédito de 1897*, esto ocurrió el

³⁷ *Comisión Monetaria. Actas de las Juntas Generales y documentos a ellas anexos. Reforma monetaria de 1905*, estudio introductorio y selección de María Eugenia Romero Sotelo, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM, México, 2007

10 de febrero de 1908. “La reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito fue promulgada el 19 de junio de 1908 y su objetivo fue obligar a los bancos a realizar únicamente aquellas operaciones que les estaban permitidas en virtud de sus concesiones y facilitar el desarrollo de establecimientos bancarios que atendieran la necesidad de crédito a mediano y largo plazo”³⁸. Básicamente la reforma bancaria de 1908 buscó reforzar las atribuciones del Estado para hacer posible el cumplimiento de las premisas establecidas en 1897 y que hasta la fecha no habían sido cumplidas por las instituciones crediticias.

El gobierno inicia los cambios en el sistema bancario transformando las concesiones de algunos bancos emisores en refaccionarios puesto que no cumplían con las garantías correspondientes. “La idea fundamental de la iniciativa, era conseguir que los bancos de emisión desempeñasen las funciones que genuinamente les correspondían, para lo cual era preciso que la circulación de billetes, los depósitos y, en general, todas las obligaciones exigibles, se encontraran respaldadas por valores de fácil realización en el mercado y de pago seguro en la época del vencimiento. Trataba también de evitar que los servicios de los bancos favorecieran a determinadas personas, a fin de que la función del crédito se hiciera extensiva al mayor número posible de individuos, y asimismo que cada banco se dedicara preferentemente a satisfacer las necesidades propias de la comarca que se le había fijado como órbita en sus actividades”³⁹.

Respecto a la situación de los bancos hipotecarios, el gobierno consideró que no estaban haciendo un trabajo suficientemente adecuado para fomentar la empresa agrícola, así que para dar impulso a este objetivo se creó el 3 de septiembre de 1908 la *Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura*, con un capital de diez millones de pesos y organizada por los bancos *Nacional de México*, de *Londres y México* y el *Central Mexicano*. El objetivo principal de la *Caja de Préstamos* era descongelar las carteras de los bancos de emisión y dotar a la economía de liquidez, para este fin le dieron permiso para hacer préstamos sobre propiedades rurales, comprar y vender bonos, girar letras de cambio, e incluso emitir bonos con garantía del Estado hasta por un monto de 50 millones (monto que posteriormente se amplió a 200 millones).

Lamentablemente “La Caja de Préstamos fue solamente explotada en beneficio de amigos oficiales; y su balance de junio de 1909, es decir nueve meses apenas después de su fundación mostró que con un capital de \$10,000,000 había prestado en ese corto lapso \$30,000,000. Es evidente que si algunas de esas operaciones fueron suficientemente garantizadas, el movimiento revolucionario que estalló meses después, destruyó las garantías rurales que hubiera podido existir, y la Caja de Préstamos fue prontamente puesta en liquidación”⁴⁰.

³⁸ *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM, México, 2008, p. 16

³⁹ A. Manero, op.cit., p.29

⁴⁰ A. Manero, op.cit., p.31

La economía nacional, a pesar de los esfuerzos por parte del gobierno de reanimarla, no parecía encontrarse en la senda de desarrollo indicada; la fragilidad del sistema bancario muestra su rápido deterioro aún antes de la desaparición del régimen; por ejemplo, en 1908 cuando el *Banco Central Mexicano* incurrió en problemas financieros el pánico se apoderó de las demás instituciones crediticias, las cuales elevaron las tasas de interés y suspendieron el otorgamiento de créditos, lo que condujo al paro de la actividad económica y a una deflación general.

2.4. Derrumbe de las instituciones bancarias durante el periodo revolucionario

2.4.1. El funcionamiento del sistema bancario durante la presidencia de Francisco I. Madero

Con los Tratados de Ciudad Juárez, firmados el 21 de mayo de 1911, el general Porfirio Díaz renuncia a la presidencia, asume la presidencia interina Francisco León de la Barra, también renuncia Limantour y su lugar lo ocupa Ernesto Madero, tío de Francisco I. Madero y reconocido banquero. “El pacto entre caballeros al que se llegó permitía la continua marcha de los negocios, excluyendo del poder a los revolucionarios que se habían sumado a la causa maderista en busca de reivindicaciones sociales, en Chihuahua y Morelos especialmente. Se pretendía que el Estado siguiera cumpliendo con sus funciones tradicionales. Tanto Francisco León de la Barra, como Ernesto Madero eran bien conocidos en los círculos empresariales”⁴¹. Cuando Francisco I. Madero llega a la presidencia, después de ganar las elecciones, ratifica a su tío en la Secretaría de Hacienda y nombra a su primo Rafael Hernández en la Secretaría de Fomento.

La economía mexicana seguía funcionando con el mismo ritmo de crecimiento que se experimentó durante la administración del general Porfirio Díaz, incluso los ingresos públicos de 1911 rebasaron los del año anterior. Pero muy pronto el aumento de los gastos militares provocados por las continuas revueltas que azotaban el país provocaron que se excedieran los gastos presupuestales y se acudieran a otras formas de ingresos, incluso por primera vez se pensó en gravar con un impuesto de 20 centavos la tonelada de petróleo producida lo que desencadenó una serie de largos conflictos con las compañías petroleras.

En lo que respecta a la práctica y regulación bancaria, ésta no cambió con la llegada de Madero a la presidencia, su familia tenía vínculos con los bancos fundados en el norte del país y muchos miembros de su familia se dedicaban al crédito comercial. Por esta razón: “Durante el breve gobierno de Francisco I. Madero, tanto en la doctrina sobre la banca como en la administración pública prevalecieron respectivamente, un criterio y una política favorables a la pluralidad de instituciones emisoras de billetes (...) Ernesto Madero, secretario de Hacienda, obtuvo en 1912 la derogación de las

⁴¹ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, COLMEX/FCE, México, 2004, pp.55-56

disposiciones que impedían al Ejecutivo autorizar nuevos bancos emisores, manifestando que justificaban la medida razones de integración nacional, ya que dichos bancos, de carácter regional eran quienes tenían más aptitud para penetrar en el interior de la República y financiar la actividad económica local”⁴².

Sin embargo el número de instituciones bancarias oficiales era ya considerable⁴³, aunque ninguna mostraba interés en apoyar los sectores productivos del país y los que lo hacían siempre encontraban problemas para la recuperación de sus carteras de créditos, lo cual venía a sumir al resto del sistema en la crisis; como ya se ha mencionado esta fue una de las principales razones que llevaron al ex Secretario de Hacienda Limantour a fundar una institución que ayudara al financiamiento del sector primario, afectado negativamente por la crisis de fines del porfiriato.

2.4.1.1. La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Agricultura, antecedente del primer banco agrícola

Hay dos corrientes de interpretación respecto a la situación de la economía agrícola bajo el porfiriato: “Existe una corriente de interpretación que enfatiza el atraso y la ineficiencia de la agricultura mexicana organizada alrededor de la hacienda como forma fundamental de la producción (...), como un dominio feudal poco productivo, causante de la pobreza de los campesinos”, pero hay quienes sostienen “que dicha generalización es inexacta y que, en más casos de los que se pensaba, las haciendas eran manejadas con criterios empresariales y en forma eficiente. Esto quiere decir que ya antes de la revolución se había iniciado una ola de modernización importante en la agricultura mexicana”⁴⁴.

Sin embargo, el desarrollo de la agricultura era muy desigual ya que se desarrollaba entre la modernidad comercial y la agricultura de subsistencia, los productos agrícolas que se exportaban representaban la segunda fuente más importante de divisas. Pero estos niveles eficientes de producción alcanzados no fueron apoyados por ninguna institución crediticia en especial. En el sistema bancario del porfiriato no hubo un banco especializado que orientara sus recursos a la agricultura a pesar de las constantes presiones de los terratenientes, comerciantes y productores, para organizar

⁴² Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, NAFINSA/FCE, México, 1996, pp.83-84

⁴³ Al estallar la revolución en 1910 se encontraban operando en el país 24 bancos de emisión: el Nacional de México, de Londres y México, de Aguascalientes, de Coahuila, el Minero de Chihuahua, de Durango, de Guanajuato, de Guerrero, de Hidalgo, de Jalisco, del Estado de México, el Mercantil de Monterrey, de Morelos, de Nuevo León, el Occidental de México, el Oriental de México, el Peninsular Mexicano, de Querétaro, de San Luis Potosí, de Sonora, de Tabasco, de Tamaulipas, Mercantil de Veracruz y de Zacatecas. Dos bancos hipotecarios: Banco Hipotecario de Crédito Territorial, Banco Internacional Hipotecario. Cinco refaccionarios: de Campeche, de Michoacán (convertidos en refaccionarios en 1909), de La Laguna, de Chihuahua, Banco Mexicano de Industria y Comercio, y el Banco Central Mexicano (ver A. Manero, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, pp.18-19)

⁴⁴ Abdiel Oñate, “Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985, pp.349-350

una institución de crédito agrícola; no fue sino como la crisis de 1907 que surgió un proyecto por parte del gobierno para ayudar a este sector.

Con la crisis de 1907, que golpeó principalmente al sector exportador, gran parte de los hacendados se encontraron imposibilitados de cumplir con los compromisos contraídos y en consecuencia se congelaron las carteras de los bancos comerciales que incurrieron en este tipo de préstamos ya que no podían garantizar la conversión de sus monedas en metálico ante la falta de fondos.

Para evitar este tipo de situaciones, Limantour decidió crear una institución que se dedicara exclusivamente al crédito agrícola, es así como nace el 3 de septiembre de 1908 la *Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura S.A.*, siendo concesionada por cuatro bancos de la capital: el *Nacional de México*, el de *Londres y México*, el *Central Mexicano*, el *Mexicano de Comercio e Industria*.

El capital original de la *Caja de Préstamos* ascendía a 10 millones de pesos, pero pronto aumentó hasta 25 millones bajo el beneplácito del Gobierno Federal. El objetivo principal de la *Caja de Préstamos* era descongelar las carteras de los bancos de emisión y dotar a la economía de liquidez, para este fin el gobierno le concedió hacer préstamos sobre propiedades rurales, comprar y vender bonos, girar letras de cambio, e incluso emitir bonos con garantía del Estado hasta por un monto de 50 millones (monto que posteriormente se amplió a 200 millones).

Entre 1909 y 1910 la política crediticia de la *Caja de Prestamos* estaba, en primer lugar, enfocada en convertir la deuda de corto plazo de los terratenientes en bonos de largo plazo, y en segundo lugar, su política de crédito giraba en torno al financiamiento de las grandes empresas agrícolas o fraccionadoras que realizarían obras hidráulicas.

Con la llegada de Madero a la presidencia la política crediticia de la Caja no cambió mucho aún cuando en este periodo el gobierno adquirió la mayoría de las acciones de la Caja que estaban en poder de los bancos privados. Si bien Madero nacionalizó la *Caja de Prestamos*, el criterio para otorgar los créditos seguía siendo básicamente el mismo, es decir se concentró en las grandes empresas agrarias para fraccionar e irrigar terrenos agrícolas, pero también se comenzó a tratar el crédito directamente con particulares

De esta forma la Caja de Préstamos se convirtió en la principal herramienta para llevar a cabo el proyecto agrícola de Francisco I. Madero, que pretendía mediante esta institución “crear y organizar el crédito agrícola, así como instaurar sociedades cooperativas de crédito agrícola que funcionaran como cajas rurales, cada una con veinte mil pesos como máximo y con una tasa de interés del 5%. La buena marcha de la vigilancia del proyecto estaría en manos del Ejecutivo a través del secretario de Fomento. Los préstamos para obras de irrigación o de infraestructura agrícola durante el maderismo tuvieron dos vertientes. Una permitió al Ejecutivo realizar contratos con

compañías privadas a través de la Secretaría de Fomento, la otra facultaba acuerdos entre particulares y la Caja Préstamos⁴⁵.

Esta nueva política crediticia quedaría interrumpida por la revolución: 1912 fue el último año donde la Caja logró una utilidad bruta por \$1,053,637 y repartió \$600,000 entre sus accionistas. Durante la Revolución el papel de la Caja quedó relegado, se suspendió el pago de dividendos al exterior y no se otorgaron más créditos. En su balance de diciembre de 1914 mostraba que había concedido créditos hipotecarios por un valor de \$53,122,302 muchos de ellos serían ya incobrables. Así “resultó que la Caja de Prestamos, en virtud del incumplimiento de los contratos de préstamo (...) había acaparado una cantidad impresionante de fincas y terrenos en toda la República, con la responsabilidad de administrarlos (...) hasta que pudiera venderlas y recuperar alguna parte de la inversión”⁴⁶.

Posteriormente con el triunfo de la Revolución, y durante la última etapa de su existencia (1922-1926), el objetivo principal de la Caja fue refaccionar la tierra y apoyar a los pequeños productores. Finalmente cuando el gobierno federal terminó el proyecto de un banco agrícola, se procedió a la liquidación de los activos de la Caja buscando con los recursos que se obtuvieran poder fundar la nueva institución bancaria, esto ocurrió el 10 de marzo de 1926.

2.4.2. El sistema bancario durante el gobierno del general Victoriano Huerta, febrero 1913-julio 1914

Con la muerte de Madero y la llegada del general Victoriano Huerta a la presidencia, inicia la verdadera revuelta que sacudirá al país durante el resto de la década, los años de paz alcanzados bajo el gobierno del general Díaz y que propiciaron la bonanza económica se diluyeron rápidamente. En este entorno de inestabilidad política la actividad económica se contrajo y para los bancos muy pronto comenzó a aumentar el número de deudores, ante esta situación los bancos no contaban con ninguna garantía para seguir ejerciendo su actividad crediticia y en consecuencia prácticamente no existió ningún tipo de crédito orientado hacia la producción en todo este periodo.

Las reservas en metálico que los bancos tenían en sus arcas comenzaron a esfumarse, una parte había salido del país o se dió en depósito a la antigua *Comisión de Cambios y Moneda* para sostener el tipo de cambio, pero a su vez el público comenzó a retirar sus ahorros de los bancos e incurrieron en el atesoramiento privado, la especulación, la usura, el regreso de los antiguos medios de intercambio. Pero sin duda lo que más afectó al sistema bancario fueron los préstamos forzosos que exigía el general Huerta como forma de cooperación con el nuevo régimen, lo cual acabó por colocar a las instituciones bancarias al borde de la quiebra.

⁴⁵ Jesús Mendez Reyes, *La política económica durante el gobierno de Francisco I. Madero*, INEHRM, México, 1996, p.91

⁴⁶ Abdiel Oñate, op.cit., p.369-370

Tratando de contrarrestar los efectos negativos que pesaban sobre el sistema bancario y ganar tiempo para mejorar la situación, el gobierno del general Huerta emitió diversos decretos que iban desde el aumento de los días feriados (del 22 de diciembre de 1913 al 15 de enero de 1914), pasando por la reducción de las reservas indispensables que deberían tener los bancos, el consentimiento de dar más prórrogas para las obligaciones de las instituciones de crédito; y en un último esfuerzo se decretó la circulación forzosa de los billetes bancarios lo cual los eximia prácticamente de redimir sus billetes a la par.

Bajo esta situación pronto los billetes en circulación aumentaron, pasando en 1910 de \$103,599,414 a \$221,976,537 para 1914. Resultando de esto que los bancos eran totalmente insolventes para garantizar la conversión de sus billetes en metálico, el sistema bancario estaba en plena bancarrota cuando el general Huerta abandonó el poder.

De esta manera, los bancos que habían contribuido forzosa o voluntariamente a mantener el gobierno de Huerta pudieron continuar con el cúmulo de privilegios y concesiones que habían gozado desde el porfiriato. “En resumen, el sistema bancario nacido de la ley de 1897, comenzó a decaer desde el momento mismo de su aparente grandeza. El motivo (...) fue que, desde la fundación de la mayor parte de aquellos Bancos, la ley fue burlada; primero, en lo relativo a la capitalización en la fundación de los mismos Bancos; y segundo, en el mal uso hecho del crédito, tanto por la renovación constante de los mismos créditos, pocas veces garantizados, cuanto porque dichos créditos no extendían sus beneficios sino a un reducido grupo de amigos, del cual formaba la mayor parte el mismo Consejo de Administración (...) La llegada del General Huerta al Poder, y su estrecha conexión con los Bancos (...) dio el último toque de destrucción al sistema antiguo, y lo puso en estado de completa bancarrota. Con la revolución y sin ella, el sistema bancario nacional de la Ley de 1897, estaba destinado a desaparecer en breve tiempo”⁴⁷.

⁴⁷ A. Manero, *El Banco de México, sus orígenes y fundación*, Banco de México, México, 1992, p.62

3. El sistema financiero nacional emanado de la Revolución Mexicana

3.1. La reestructuración del sistema bancario durante el gobierno constitucionalista

El Primer Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, asumió el papel de reformador del sistema bancario heredado del porfiriato y que había mostrado sus últimos excesos durante la presidencia de Victoriano Huerta. Venustiano Carranza es el primer revolucionario en considerar como urgente la necesidad de reestructurar el funcionamiento del sistema financiero; en primer lugar buscando que los bancos se apegaran a las leyes establecidas; en segundo lugar, y en un sentido más profundo y como parte del proyecto revolucionario, buscaba la transformación del sistema haciendo que las instituciones de crédito gravitaran en torno a un *Banco Único de Emisión* y se concentraran en atender sectores específicos de la economía.

En su discurso del 24 de septiembre de 1913, en Hermosillo, Sonora, Venustiano Carranza había anticipado sus deseos de conformar un *Banco Único de Emisión*, con el fin de que una institución controlada por el Estado tuviera el monopolio de emisión fiduciaria. Pero antes de lograr unificar la moneda, el problema inmediato que se le presentaba al gobierno constitucionalista consistía en regular la situación financiera de los bancos; para solucionar esto el gobierno dicta diferentes medidas, entre ellas destacan las siguientes: el decreto del 12 de diciembre de 1914 que reforma la *Ley General de Instituciones de Crédito* concediendo mayores facultades a la Secretaría de Hacienda para vigilar a las instituciones bancarias; el 25 de octubre de 1915 se crea la *Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito* para conocer la situación financiera de los bancos, dictaminar si cumplían con las leyes y seguirían funcionando o en su caso liquidarse. A esta Comisión también se le encargo elaborar el proyecto de ley del *Banco Único de Emisión*.

Posteriormente el Gobierno de Carranza tomó medidas para regular las emisiones bancarias hechas durante la revolución y darle un valor a la moneda; se hicieron estadísticas de las diversas emisiones para su clasificación, se declararon nulos los billetes hechos sin permiso del Primer Jefe, se limitaron las nuevas emisiones, se procedió a realizar un cambio entre los billetes en circulación y los “billetes infalsificables” con un fondo de garantía en metálico, y finalmente procedieron a la liquidación de aquellos bancos que habían sido declarados en caducidad por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito.

Durante el año de 1916, el Gobierno buscó mediante diversos decretos darle garantía al papel emitido durante la etapa revolucionaria y establecer un valor fijo para la moneda. La circulación monetaria estaba compuesta básicamente por los billetes de los bancos particulares (170 millones, que redondeaban a 200 millones) y los billetes constitucionalistas (500 millones). De estos billetes su valor en plata sumaba la cantidad de 75 millones, que era la cantidad en metálico que los bancos privados tenían en sus Cajas; el Gobierno proponía juntar el dinero de los bancos en un fondo

común, que podría ir ampliándose, para garantizar la emisión de “billetes infalsificables” en los que se redimirían todos los demás billetes.

Al entregar cada uno de los bancos su metálico al Gobierno podrían presentarse dos situaciones: primero, su existencia en metálico podría cubrir por completo su circulación monetaria; y segundo, que el metálico no alcanzara a cubrir su circulación fiduciaria. “El primer caso no necesita comentario especial, pues el Banco entregaría la parte que le correspondiera de su metálico para cubrir su circulación, y si excedieran sus existencias metálicas al monto de dicha entrega, podría conservarla; en el segundo caso, los bancos deberían entregar al Gobierno valores de inmediata realización a su precio comercial en plata hasta completar la cantidad que les correspondía según su circulación. El beneficio que los bancos hubieran recibido es claro (...) vendrían a adquirir la facultad de cancelar su emisión por su valor comercial plata, quedando también ya en condiciones de poder ir liquidando sus carteras con este nuevo papel circulante que tendría ya un tipo de cotización fijo, sin más sacrificio que entregar al Gobierno la concesión de su emisión. Si se compara este estado de cosas para los bancos con el estado de cosas que crearía para ellos la aplicación exacta de la Ley General de Instituciones de Crédito, se verá que no podrían por menos de aceptar tal programa, supuesto que de otra manera, tendrían la obligación de pagar sus billetes en oro y a la par y recurrir a los tribunales para la liquidación de sus pagarés en oro y a la par (...) Terminada esta operación los bancos podrían seguir rigiéndose por la Ley General de Instituciones de Crédito que les abría amplia puerta para convertirse en refaccionarios o de descuento, o bien liquidarse, si así convenía a sus intereses”⁴⁸.

En resumen, el gobierno de Carranza necesitaba retirar todos los billetes en circulación y cambiarlos por los “billetes infalsificables”. Al proceder de esta forma el Gobierno Constitucionalista reconocía una deuda que ascendía a \$671,954,221 consolidada en “billetes infalsificables” al estar ya amortizados los antiguos billetes en circulación y que por tanto se podían cambiar por metálico. Sin embargo cuando el público acudió al canje de sus billetes por los “infalsificables” muy pronto se agotaron las reservas destinadas a la Comisión y se llegó a la inconvertibilidad del “billete infalsificable”. “Puede, pues concluirse con la certeza que permite la falta de estadística y la multiplicidad de disposiciones, que la deuda total en papel moneda fue redimida al tipo de 0.0098 por ciento, es decir, a noventa y ocho centésimos de centavo de oro, por cada peso papel. La forma de esta liquidación hizo que el país viviera sobre el trueque por espacio de dos o tres meses mientras la moneda metálica iba multiplicándose, llegando a la postre a constituirse una circulación exclusivamente metálica hasta la aparición de los primeros billetes del Banco de México en 1925”⁴⁹.

⁴⁸ Antonio Manero, *El Banco de México, sus orígenes y fundación*, Banco de México, México, 1992, pp. 100-101

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 110

3.1.1. La Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito y la liquidación del sistema bancario porfiriano

La reforma bancaria de 1915, que impulsó el gobierno de Venustiano Carranza, buscaba que los bancos se apegaran a las leyes que regulaban su existencia o en el mejor de los casos a sus respectivos contratos. Las reformas que se inician en ese año aumentaron las exigencias hacia los bancos; ahora los obligaban a tener un respaldo en metálico que no fuera menor al 50% de la emisión de sus billetes; pero principalmente otorgaba facultades al Gobierno para que pusiera en liquidación a los bancos que no cumplieran con este requisito en un plazo de treinta días. En esto consistía el decreto del presidente Carranza emitido en Veracruz el 29 de septiembre de 1915, siendo subsecretario de Hacienda Rafael Nieto.

Para llevar a cabo lo que estipulaba el decreto anterior se constituyó la *Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito*, que nombraría a los inspectores que vigilarían que los bancos cumplieran con lo dispuesto y dictaminaran sobre el futuro de las instituciones; pero también y más importante aún, se le daba la facultad para realizar trabajos preparativos para la ley del *Banco Único de Emisión*.

Esta Comisión estuvo integrada por: Rafael Nieto, Antonio Manero, Antonio Azuara (sucedido por José T. Izasola y después Francisco Bracho), el abogado Alfredo J. Perezcano, José P. Camacho. Pero además, para realizar la consulta de los balances bancarios “la Comisión designó un numeroso cuerpo de contadores técnicos que hiciera la inspección y consignara a la Comisión un Estado de Caja y Circulación de cada Banco, firmado por el mismo Interventor y por el Presidente, Gerente y Cajero de cada Banco respectivo. En breves semanas la Comisión tuvo a su disposición el estado concreto de todos y cada uno de los bancos”⁵⁰.

Después de recibir los documentos y estudiar los balances, la Comisión dictaminó que de los 19 bancos emisores existentes en México: 9 cumplían con la reglamentación y los restantes 10 serían puestos en liquidación (4 bancos fueron declarados en rebeldía al no presentar documento alguno). Los estudios de la Comisión mostraron que entre los 19 bancos habían emitido billetes por un valor de más de 220 millones de pesos, pero en cambio tenían existencias en metálico por cerca de 80 millones de pesos. De esta manera quedaba asentado, en un estudio del gobierno revolucionario, la forma irresponsable en que habían actuado los bancos durante el último lustro en provecho propio sin contribuir en nada al desarrollo del país.

3.1.2. La Comisión Reguladora y el primer proyecto para constituir el Banco Único de Emisión

Uno de los principales trabajos encargados a la Comisión consistía en elaborar el proyecto para la creación del *Banco Único de Emisión*. Este proyecto fue encargado a Antonio Manero, cuando estuvo terminado se sometió a la aprobación del Secretario

⁵⁰ *Ibidem*, p. 65

de Hacienda Luis Cabrera, el 1º de marzo de 1916, pero lamentablemente tuvo que ser dejado para tiempos mejores porque las condiciones de las finanzas públicas no permitían llevarlo a la práctica inmediatamente.

El autor del proyecto lo describe de la siguiente manera: “El Banco se formaría con un capital de doscientos millones de pesos, de los cuales la mitad debería ser cubierta en metálico por suscripción pública, y la otra mitad representada por los cien millones que la Tesorería tenía depositados como garantía de los cuatrocientos millones circulantes en billetes infalsificables. El nuevo Banco tendría la facultad de emitir billetes con arreglo a sus estatutos, teniendo la obligación de retirar con dicha emisión y a su precio comercial, la emisión de los billetes infalsificables para poder llegar al fin apetecido de poder tener una sola emisión de billetes, dependiente de un solo banco, garantizada convenientemente por una existencia metálica y colocada en vías de poder prosperar en su crédito de acuerdo con el sano manejo de la institución que le dé origen y con la prudencia de las leyes que haya creado esa institución”⁵¹.

3.1.3. La incautación de los bancos

El 15 de septiembre de 1916 el gobierno constitucionalista expidió un decreto mediante el cual declaraba nulas todas las disposiciones legales que contrariaran la Constitución (de 1857), en consecuencia se declaraban nulas las concesiones de los bancos de emisión y las disposiciones de la *Ley General de Instituciones de Crédito de 1897*. Se concedió un plazo de 60 días para que los bancos de emisión cubrieran con sus reservas el total de sus billetes puestos en circulación, y se procedió a crear un Consejo de Incautación para cada banco a fin de vigilar el cumplimiento de lo estipulado o de lo contrario proceder a su liquidación.

“La Secretaria de Hacienda procedió inmediatamente a nombrar por cada banco de emisión, un Consejo de Incautación, compuesto por un miembro de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito (...), de un Inventor de Bancos (sic), del Gerente de la Institución y de un representante de los acreedores, que mientras era constituido, lo sería el Procurador de la República o un Agente del Ministerio Público Federal, especialmente designado (...) Al Consejo de Incautación se le dieron facultades para vigilar la conservación de las especies metálicas; para ejecutar toda clase de operaciones con objeto de conservar los intereses del Banco; y para liquidar la institución, previa autorización de la Secretaria de Hacienda”⁵².

Como dentro del plazo marcado por el decreto ningún banco pudo ajustar sus reservas a las exigencias de lo que mandaba el Primer Jefe de la Revolución, el 14 de diciembre de 1916 se decretó la liquidación e incautación de todo el sistema bancario, pasando los bancos a estar en poder del gobierno revolucionario. Sin embargo, en la práctica, los bancos siguieron funcionando como de costumbre, a través del Consejo, puesto que las dificultades por las que atravesaba el gobierno constitucionalista hacían muy difícil, si no imposible, proceder a la definitiva liquidación de los bancos. Incluso,

⁵¹ A. Manero, op.cit., p. 102

⁵² Ibídem, p. 111

posteriormente, las dificultades económicas del Gobierno Constitucionalista lo condujeron a hacer uso de un préstamo forzoso por sus existencias en metálico a los bancos privados que estaban al resguardo de los Consejos de Incautación.

La falta de recursos y los problemas apremiantes de la revolución postergaron la liquidación del sistema bancario, solamente hasta el 6 de abril de 1917 se creyó conveniente decretar únicamente la liquidación administrativa de los bancos. Meses más tarde, el 8 de agosto del mismo año, se declaró insubsistente y se puso en liquidación la *Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito*, por lo que ahora la vigilancia de los bancos pasó a manos de la *Comisión Monetaria*.

3.1.4. El camino hacia el Banco Único de Emisión y el intento de reformar la Ley General durante el gobierno de Carranza

La reforma bancaria emprendida por Venustiano Carranza hizo desaparecer a muchos bancos que no estaban funcionando adecuadamente, según el margen normativo de su concesión, e inició los trabajos para concentrar en un banco estatal el monopolio de la emisión fiduciaria para que de esta manera el Estado surgido de la revolución pudiera contar con una política monetaria y financiera adecuada para promover el crecimiento económico.

Durante los debates del Congreso Constituyente en Querétaro, el gobierno de Carranza buscó elevar a grado constitucional el establecimiento del *Banco Único de Emisión*. Esta propuesta no estuvo exenta de polémica en los debates del Congreso, aunque al final se impusieron los deseos del Primer Jefe y se aprobó lo que mandó al Constituyente el secretario de Hacienda, Rafael Nieto, con 120 votos a favor y 52 en contra. Es así como la Constitución de 1917 reconoce, en su artículo 28, el monopolio de emisión a una institución controlada por el Estado con lo que se ponía fin al sistema de pluralidad de emisiones característico del Porfiriato.

Tomando en cuenta el marco legal de la nueva Constitución y aprovechando el fervor revolucionario, el gobierno de Carranza da los primeros pasos encaminados a conformar el *Banco Único de Emisión*. Envía al Congreso, el 17 de julio de 1917, un proyecto para contraer una deuda pública, interna o externa, por 100 millones de pesos oro y de esta manera integrar el capital del Banco.

Las características de este nuevo proyecto serían las siguientes: “El Banco de la República Mexicana, que así debería llamarse el nuevo Banco, como todas las principales instituciones similares extranjeras, sería exclusivamente un Banco de emisión y descuento. El monto de sus billetes en circulación, no excedería el doble de su capital ni el doble de sus existencias metálicas; y el plazo para los descuentos no excedería de los noventa días, ni podría hacerse con menos de tres firmas independientes. El Banco tendría la libertad para efectuar todas las operaciones que a un Banco de Emisión y descuento corresponden, además de sus funciones como agente del Gobierno de la República en todas sus operaciones financieras”⁵³.

⁵³ Ibídem, p. 137

Simultáneamente con el proyecto de ley del *Banco Único de Emisión*, el Presidente Carranza envió al Congreso un proyecto de *Ley General de Instituciones de Crédito* que reformaba la ley de 1897, creando además de los tres tipos de bancos conocidos otros cuatro, en consecuencia el nuevo sistema financiero estaría integrado por: el Banco Único de Emisión, los Bancos de Depósito, Bancos Agrícolas, Bancos Petroleros, Bancos Refaccionarios y Bancos Hipotecarios.

Sin embargo, el gobierno no tuvo éxito en las negociaciones del crédito externo, y las condiciones políticas internas del país no permitían la creación de nuevas instituciones, por lo que se tuvieron que retirar ambas propuestas del Congreso en 1919, “habrían de pasar varios años después de expedirse la Constitución de 1917 para que se reestructurara legalmente el régimen de los bancos y se cumpliera con las disposiciones constitucionales indicadas. Antes fue indispensable consolidar la situación política, atender problemas sociales y económicos de mayor urgencia y solucionar las distintas cuestiones pendientes con los antiguos, derivados de la larga etapa revolucionaria”⁵⁴.

3.2. La política bancaria de los sonorenses (1918-1928): Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles.

Ante la ausencia de un sistema bancario organizado, la falta de circulante y la imposibilidad de establecer el *Banco Único de Emisión*; comenzaron a operar en múltiples zonas del país “establecimientos bancarios y similares” que ganaban un peso importante dentro del mercado y se constituían en los principales agentes del financiamiento de las actividades productivas⁵⁵.

Después de la muerte de Venustiano Carranza, y con la llegada del grupo sonorense a la presidencia, la relación del Gobierno con los bancos sería distinta. El gobierno de los sonorenses buscará un acercamiento y reconciliación con el sistema financiero; en esta línea de pensamiento debe inscribirse el decreto del 31 de enero de 1921 en el cual el gobierno de Obregón señalaba la derogación del decreto anterior (del 14 de diciembre de 1916 emitido por Carranza), y se devolvían los bancos incautados a sus antiguos propietarios a más tardar en 90 días o en caso contrario proceder a la liquidación de su activo. Sin embargo, las disposiciones de este último decreto tampoco llegaron a ser sino parcialmente puestas en práctica, debido nuevamente a la precaria situación financiera del gobierno que le habían imposibilitado cubrir sus adeudos con los bancos.

⁵⁴ Manuel Sánchez Cuen, *El crédito a largo plazo en México*, México, 1958, p. 175

⁵⁵ Estos “establecimientos bancarios y similares” eran casas bancarias, sucursales de bancos extranjeros, extensiones de las casas comerciales que realizaban las funciones de los bancos comerciales, incautados desde 1916, y que funcionaban al amparo del *Código de Comercio de 1889*. Para 1924 había cerca de 44 tipos de estos establecimientos, controlando aproximadamente el 70% del total de los depósitos a la vista y el 84% de los depósitos a un plazo mayor

Otro cambio importante en la política bancaria, durante la presidencia de Obregón, se da el 9 de febrero de 1921, cuando el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa que promovía el aplazamiento del *Banco Único de Emisión* (hasta dentro de 10 años), y buscaba el permiso para que se establecieran en el país un máximo de 8 nuevos bancos de emisión. Pero esta propuesta del Ejecutivo fue rechazada severamente por el Congreso; el “Lic. José I. Lugo, quien por órdenes del Presidente Obregón retiró la iniciativa, después de explicar de una manera clara y circunstanciada cuáles habían sido los puntos de vista del General Obregón, al tratar de conseguir lo más pronto posible la recuperación de una circulación fiduciaria elástica que ayudara al fomento de la industria y la agricultura, casi paralizadas por la falta de crédito y la rigidez del circulante metálico; agregando que la idea del Presidente había sido sólo posponer algún tiempo la institución del Banco Único de Emisión, para cuando las condiciones del país presentaran más propicia ocasión; pero que siendo como era el criterio del Legislativo opuesto a la iniciativa, y a la interpretación que el Ejecutivo daba al artículo 28 Constitucional, retiraba desde luego la iniciativa en cuestión”⁵⁶.

Hasta aquí llegaron las medidas dispuestas por el general Obregón respecto a la situación de los bancos privados para tratar de alentar el desarrollo del sistema financiero nacional que se encontraba en un franco estancamiento. Será hasta el gobierno del general Plutarco Elías Calles y de su Ministro de Hacienda, Alberto Pani, que lograrán concretarse los proyectos bancarios pendientes desde los comienzos de la revolución, y que habían iniciado con Carranza.

Desde que se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda Alberto Pani, procuró sanear las finanzas públicas a partir de la nivelación de los presupuestos públicos. Un primer paso consistió en estudiar el estado en que se encontraba la Hacienda Pública, para posteriormente hacer las recomendaciones respectivas para la igualación de los ingresos y egresos; otro paso consistió en la importante reforma hacendaria, con la introducción del ISR; y por último, en materia bancaria, buscó un acercamiento y colaboración entre los banqueros y el gobierno para discutir los nuevos proyectos bancarios que se iban a poner en marcha como la *Ley General de Instituciones de Crédito* y el *Banco de México*.

3.2.1. De la Convención Nacional Bancaria a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios

Buscando un acercamiento entre los banqueros y los especialistas del tema, el Gobierno realizó una *Convención Nacional Bancaria*, la cual inició sus reuniones el 2 de febrero de 1924. En menos de un mes la Convención emitió su postura respecto a la forma que debería darse a la *Ley General de Instituciones de Crédito*; fruto de estas relaciones el Gobierno se comprometió a celebrar reuniones anuales, pagar la deuda contraída con los bancos y conformar una *Comisión Nacional Bancaria*.

También de esta primera Convención saldría una Comisión que realizaría el proyecto de diseñar la *Ley General de Instituciones de Crédito*, la *Ley del Banco de México* y

⁵⁶ A. Manero, op.cit., pp.149-150

los Estatutos de dicho banco. Esta Comisión estuvo integrada por Manuel Gómez Morín, Elías de Lima y Fernando de la Fuente.

La *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* fue decretada el 7 de enero de 1925. Esta nueva ley contempla el siguiente esquema bancario: el *Banco Único de Emisión*, los Bancos de Depósito y Descuento, Bancos Agrícolas, Bancos Industriales, Bancos de Fideicomiso, Bancos Refaccionarios y Bancos Hipotecarios. A los bancos agrícolas e industriales se les autorizó realizar préstamos de avío hasta por 5,000 pesos y por un lapso de 10 meses, o préstamos refaccionarios hasta por 8,000 pesos y por dos años. La vigilancia de todas las instituciones quedó a cargo de la Secretaria de Hacienda y en especial, de la recientemente creada *Comisión Nacional Bancaria*.

3.2.2. La creación del Banco de México

Después del fracaso de Obregón para impulsar el sistema financiero, la situación permaneció invariable durante muchos meses, hasta que su Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, obtuvo una autorización del Congreso el 20 de enero de 1923 para formular la *Ley del Banco de México*, hacer todo lo necesario para juntar el capital del mismo y proceder a su pronta instalación. Para llevar el proyecto a cabo se nombró una Comisión integrada por Elías de Lima, Manuel Gómez Morín y Antonio Manero, quienes elaborarían la Ley del Banco de México y también sus Estatutos.

Los criterios generales del proyecto del *Banco Único de Emisión* eran los siguientes: "Tendría la forma de Sociedad Anónima; domicilio en la capital de la República; duración de quince años; prorrogables por el poder Legislativo, y un capital inicial de \$10,000,000.00 autorizado hasta \$100,000,000.00. La representación y participación del Gobierno Federal sería de 51% tanto en el capital como en las utilidades; y el Consejo de Administración sería electo por el 49% restante, es decir, por los propietarios particulares de la minoría de las acciones, que tendrían ciertas restricciones, a saber: el Secretario de Hacienda sería siempre el Presidente del Consejo y los Comisario de la Sociedad serían nombrados por el Gobierno Federal, teniendo además el Ejecutivo, por conducto del Presidente del Banco el derecho de veto sobre determinadas resoluciones del Consejo. Por último, el Gobierno Federal tendría el derecho de comprar, al expirar el plazo de quince años, al precio del último balance aprobado, las acciones del cuarenta y nueve por ciento del capital"⁵⁷.

Sin embargo, el capital no logró reunirse pese a los esfuerzos diplomáticos de Adolfo de la Huerta para reanudar el crédito externo, por lo que el proyecto del *Banco Único de Emisión* tampoco pudo concretarse ese año. Sería hasta la administración del general Calles y bajo el ministerio de Alberto Pani, en la Secretaria de Hacienda, cuando logra concretarse este gran proyecto bancario anhelado desde el comienzo de la revolución.

⁵⁷ *Ibíd*em, p. 158

Como ya se ha comentado, de la *Convención Nacional Bancaria* de 1924 se eligió una Comisión para elaborar la *Ley General de instituciones de Crédito*, la *Ley del Banco de México* y sus Estatutos. Lo que estipulaba este nuevo proyecto de ley, surgido de la Comisión, en lo que respecta al *Banco de México*, era lo siguiente: tendría la forma de Sociedad Anónima, con domicilio en la capital del país, pudiendo establecer sucursales en los Estados y en el extranjero, duración de 30 años prorrogables, un capital inicial de 100 millones de pesos oro representados por acciones de 100 pesos; las acciones se dividirían en dos series: la serie A que tendría en todo momento un 51% el Gobierno Federal, y la serie B que podría ser suscrita por el público o el Gobierno Federal.

La *Ley del Banco de México* finalmente es promulgada el 28 de agosto de 1925 y se inauguró el 1º de septiembre del mismo año. Contó con un capital de 100 millones, dividido en acciones de tipo A y B. Pero como los accionistas privados no estuvieron muy interesados en el proyecto del Banco, al final el Gobierno adquirió en total el 98.3% del capital social. “La formación del capital del Banco de México, con fondos nacionales [... fue] resultado de la aplicación del riguroso programa de economías que el Ejecutivo se trazó; y por el cual vino lográndose un superávit mensual de \$10,000,000.00 aproximadamente lo cual permitió además de solventar los créditos que gravitaban sobre el erario, como decenas atrasadas a los empleados públicos y pagos de facturas a los comerciantes, la formación de un fondo suficiente para constituir el capital del Banco de México”⁵⁸.

Se le asignaron al Banco las siguientes funciones: emisión de billetes por el 50% de su capital, los billetes serían de circulación voluntaria y con respaldo en oro, regularía la circulación monetaria, los tipos de cambio y las tasas de interés, sería el depositario de los fondos públicos, manejaría el servicio de la deuda pública, realizaría el servicio de Tesorería, redescuento de documentos mercantiles y demás operaciones bancarias.

Los redactores de la *Ley del Banco de México* tenían en cuenta asumir su papel como banco central, pero de manera gradual a medida que las condiciones monetarias y bancarias fueran consolidándose; “... la ley constitutiva estableció que el objetivo del Banco de México era realizar algunas funciones de la banca central, así como llevar a cabo operaciones propias de la banca comercial. Las primeras consistieron en ser emisor único de billetes; regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés; fungir con el carácter de acreditante en última instancia de las instituciones de crédito, y actuar como banquero y agente financiero del gobierno. Las segundas correspondían, con ciertas restricciones, a las que entonces podían llevar a cabo los bancos de depósito y descuento, cuya actitud se realizaba principalmente en el mercado de dinero (...) En lo que atañe a la moneda, la ley constitutiva del Banco de México le asignó a éste las funciones que con anterioridad correspondían a la Comisión de Cambios y Moneda (...) considerando que la acuñación de moneda estaba ligada íntimamente con la función de un banco único emisor de billetes, por lo cual era necesario concentrar ambas en una sola institución para que pudiese cuidar

⁵⁸ *Ibíd*em, p.190

el equilibrio de los cambios y la estabilidad de la balanza de cuentas nacionales. Bajo este régimen y actuando en los ámbitos de la banca central y de la comercial, el Banco de México, en sus primeros años de existencia, logró con la emisión de sus billetes aliviar la astringencia monetaria y con sus financiamientos reducir la escasez y el elevado costo del crédito⁵⁹.

⁵⁹ Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, NAFINSA/FCE, México, 1996, pp.97-99

4. El nuevo sistema financiero y el fomento de la industria nacional

4.1. El Banco de México en sus primeros años

Como se ha señalado en capítulos anteriores, con el Gobierno Constitucionalista que se plantea por vez primera que la emisión de billetes es privilegio de la nación y que por lo tanto era preciso constituir un banco único de emisión. Tan pronto como entró en vigor la Constitución de 1917, se buscó por todos los medios crear dicho banco pero las precarias condiciones económicas del país no permitieron fundarlo inmediatamente; no obstante existieron a lo largo de estos años múltiples proyectos e intentos para crear el Banco Central y unificar la circulación monetaria.

Posteriormente, con Alberto J. Pani en la Secretaría de Hacienda se puso en marcha un exitoso plan para rehabilitar las finanzas públicas que permitieron al gobierno contar con los recursos necesarios para fundar el banco. La ley que crea el *Banco de México* finalmente es expedida el 25 de agosto de 1925; los redactores de dicha ley (Elías S. A. de Lima, Manuel Gómez Morín y Fernando de la Fuente) pretendían que la nueva institución asumiera su papel como banco central de manera gradual, a medida que las condiciones monetarias y bancarias fueran consolidándose.

De esta manera la ley que crea el Banco le otorgó las facultades de un banco central, pero también las atribuciones para llevar a cabo operaciones propias de la banca comercial: “Las primeras consistieron en ser emisor único de billetes; regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés; fungir con el carácter de acreditante en última instancia de las instituciones de crédito, y actuar como banquero y agente financiero del gobierno. Las segundas correspondían, con ciertas restricciones, a las que entonces podían llevar a cabo los bancos de depósito y descuento, cuya actitud se realizaba principalmente en el mercado de dinero (...) En lo que atañe a la moneda, la ley constitutiva del Banco de México le asignó a éste las funciones que con anterioridad correspondían a la Comisión de Cambios y Moneda (...) considerando que la acuñación de moneda estaba ligada íntimamente con la función de un banco único emisor de billetes, por lo cual era necesario concentrar ambas en una sola institución para que pudiese cuidar el equilibrio de los cambios y la estabilidad de la balanza de cuentas nacionales. Bajo este régimen y actuando en los ámbitos de la banca central y de la comercial, el Banco de México, en sus primeros años de existencia, logró con la emisión de sus billetes aliviar la astringencia monetaria y con sus financiamientos reducir la escasez y el elevado costo del crédito”⁶⁰.

El *Banco de México* era la culminación de una de las demandas que venía exigiendo la Revolución, era concebido como el eje en torno al cual se articularía el sistema bancario para determinados sectores productivos, un mecanismo necesario para la ampliación y abaratamiento del crédito. Sin embargo, el tan anhelado proyecto revolucionario no dio frutos rápidamente.

⁶⁰ Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, NAFINSA/FCE, México, 1996, p.97-99

Durante su primer año el *Banco de México* no funcionó como se esperaba; realizaba operaciones bancarias que eran propias de la banca comercial y por lo tanto los antiguos bancos lo veían no como el centro del sistema financiero sino como una seria competencia; ya que además, les quitó a los bancos privados el derecho de emisión lo cual era una de sus actividades más lucrativas.

Siendo esta la situación solamente dos instituciones crediticias adoptaron su papel de bancos asociados cuando se creó el *Banco de México*, estas fueron: el *Banco de Sonora* y el *Banco de Londres y México*. Para su segundo año, apenas contaba con cinco bancos asociados al incorporarse el *Banco Nacional de México*, el *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, y el *Banco Refaccionario de Occidente*. Durante los siguientes cuatro años este número no aumentó sino por el contrario, se redujo a cuatro en 1929.

En lo que respecta a su actuación como banco único de emisión, el público se mostró muy reacio a aceptar sus billetes. “El Banco no llegó a emitir hasta fines de 1925, más de 2.5 millones de pesos en billetes, y en los dos años siguientes se contrajo la circulación de éstos a 1.8 millones. Al final del año 1928 circulaban 3.6 millones, pero de nuevo se contrajo su circulación y el 31 de diciembre de 1930 se bajó a 2.8 millones. Desde cualquier punto de vista estas cifras resultan insignificantes”⁶¹.

El impacto del Banco en la vida económica nacional era muy limitado, apenas podía influir en el porcentaje del encaje legal bancario que se tenía que aplicar a los demás bancos, y tampoco pudo incidir sobre el tipo de interés a no ser en sus operaciones directas con los clientes. Por su parte, el tipo de cambio no representaba aparentemente ningún problema dado el saldo favorable en la balanza comercial, pero esta situación cambió con las condiciones políticas y las salidas de capitales, en este sentido los esfuerzos que hizo el *Banco de México* para impedir que se derrumbara el tipo de cambio tuvieron como consecuencia una importante disminución de sus reservas de metales preciosos y de divisas, la tenencia de oro disminuyó drásticamente de 33.5 millones a 9.4 millones para 1926.

A su vez, como se comentaba, los bancos asociados se vieron desplazados por el *Banco de México* en sus operaciones con el público, ya que las operaciones de éste con el público llegaron en 1928 a ser de 47.8 millones mientras que con los bancos asociados representaron tan sólo 8.9 millones. “Otros aspectos de las actividades del Banco que dieron lugar a críticas fueron el haber creado permanentemente un gran número de sucursales [24 sucursales en 1925], la excesiva atención que dedicó a la propaganda turística y a organizar una escuela bancaria y la ejecución de operaciones de cambio y crédito para satisfacer intereses políticos o personales”⁶², como el préstamo otorgado a la Compañía Azucarera del Mante, S.A., propiedad del general Calles.

⁶¹ Ernest Moore, *Evolución financiera de las instituciones en México*, CEMLA, México, 1963, p. 54

⁶² E. Moore, *Idem*, p. 59

De esta forma durante los primeros años de vida el impacto que tuvo el *Banco de México* para impulsar y promover el crédito nacional dirigido a los sectores productivos fue muy insignificante. Será hasta la década de los treinta cuando las diversas modificaciones a la *Ley del Banco de México*, le dieron flexibilidad para convertirse verdaderamente en un banco central, además de ejercer las funciones antes dichas, se le dieron atribuciones para resguardar las reservas bancarias, actuar como cámara de compensación, tener el control sobre las divisas internacionales, con lo que le dio estabilidad al sistema financiero mientras crecía nuevamente la confianza del público por el papel fiduciario y se restablecían las condiciones normales de la actividad económica y comenzaba el gran ciclo de la reconstrucción nacional.

Durante la década de 1930 tuvo lugar en nuestro país la transformación del sistema monetario y el desarrollo del sistema bancario que no habían tenido cambios desde la época revolucionaria: “La ley monetaria de 1931 y sus reformas de 1935 y 1936 (...), sustituyeron el sistema de patrón metálico por uno de moneda, confiriendo en forma primitiva al banco central las facultades de emitir papel moneda y determinar el monto de las acuñaciones de moneda metálica”⁶³. Además el desarrollo del sistema bancario obligó a la creación de una nueva *Ley de Instituciones de Crédito*, que se aprueba en 1932, la cual reconoce el papel del banco central como regulador del sistema financiero mexicano y la subordinación de las demás instituciones de crédito.

4.2. Creación y consolidación de las principales instituciones financieras controladas por el gobierno. Bancos de fomento⁶⁴

4.2.1. El Banco Nacional de Crédito Agrícola (BANGRICOLA)

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles comienza la construcción de un sistema bancario y financiero conformado por instituciones públicas y privadas dirigidas y reguladas por el *Banco de México*. Se promulgó la *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios*, la *Ley del Banco de México, S. A.*, la *Ley de Crédito Agrícola* e inició labores la *Comisión Nacional Bancaria*.

La *Ley de Crédito Agrícola* de 1926, sentó las bases legales para la fundación de un banco agrícola como institución central dentro del sistema de créditos agrícolas que venía realizando la *Caja de Préstamos*. En febrero de 1926 se creó, y hasta marzo del mismo año abrió sus puertas al público el *Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.*, y se reguló el funcionamiento de las Sociedades Locales y Regionales de Crédito Agrícolas.

El *Banco Nacional de Crédito Agrícola* se crea como sociedad anónima y con capital de 50 millones de pesos que estarían ordenados en tres tipos de acciones: las tipo A

⁶³ Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, NAFINSA/FCE, México, 1996, p.99-100

⁶⁴ La mayor parte de los datos aquí presentados son tomados de Ana Paula Solís Rojas, *La banca de fomento en la década de 1930 y su contribución al desarrollo económico de México*, Tesis de Licenciatura, FE/UNAM, 2005.

de propiedad inalienable del gobierno federal, las tipo B para los gobiernos locales y las acciones tipo C otorgadas a particulares y sociedades regionales. La administración del Banco se dio a un consejo de 11 miembros propietarios y 5 suplentes designados por los mismos accionistas.

Entre los principales objetivos que buscaba BANGRICOLA se encontraban los siguientes:

- a) Fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola
- b) Hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas, para la construcción de obras permanentes destinadas al mejoramiento territorial y para la adquisición, el fraccionamiento y la colonización de las tierras
- c) Emitir obligaciones, bonos agrícolas o de caja y bonos hipotecarios, así como autorizar y garantizar las emisiones de bonos agrícolas que hicieran las sociedades regionales de crédito

Por su parte, las *sociedades regionales de crédito* serían creadas como sociedades anónimas con un capital mínimo de 500 mil pesos y, estarían conformadas por 10 miembros como mínimo (los cuales tendrían que estar directamente vinculados al desarrollo agrícola). La principal función de estas *sociedades* consistía en ejercer de intermediario entre sus miembros y el BANGRICOLA para la concesión de créditos.

Por otra parte las *sociedades locales de crédito agrícola* estarían compuestas por personas (20 como mínimo) relacionadas directamente con la agricultura de una determinada localidad. También podrían formarse si lo requerían las *uniones locales de crédito agrícola*, que estarían integradas por un mínimo de 10 *sociedades locales de crédito*, cuyo principal objetivo era funcionar como intermediario entre sus miembros y el BANGRICOLA para facilitar la venta y adquisición de insumos o maquinaria.

La evolución económica y política conllevó a que fuera reformada varias veces la Ley de Crédito Agrícola. “La Ley de Crédito Agrícola de 1931 creó los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, cuya finalidad era estimular la organización de cooperativas agrícolas, concederles crédito, crear organizaciones comerciales e industriales que facilitaran la venta y el desarrollo de los productos de las cooperativas, establecer bodegas y elaborar y ejecutar planes para la educación y la organización agrícolas. La ley también dispuso la creación de sociedades cooperativas agrícolas que sustituyeron a las sociedades locales de crédito de la ley de 1926. Para obtener el crédito oficial los ejidatarios y los agricultores en pequeño tenían que estar asociados en una cooperativa”⁶⁵.

⁶⁵ Dana Markiewics, “La administración de Cárdenas”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, p.148

Posteriormente con las reformas a la *Ley de Crédito Agrícola* de 1934, se autoriza al BANGRICOLA poder recibir depósitos a la vista, se eliminan las cooperativas y se instalan nuevamente las *sociedades locales de crédito agrícola*, además se crea una nueva institución de *interés colectivo agrícola*, esta última se establecería en una localidad obedeciendo al interés o la necesidad de llevar a cabo una obra pública luego de la cual se disolvería la sociedad. Pero aún más importante que lo anterior, fue el hecho de que se dividía a las sociedades en dos rubros que atenderían cada cual a un sector determinado: por una parte, los pequeños y medianos agricultores y por otra, los ejidatarios.

Fue hasta el año de 1935 cuando surge una reforma que dividía formalmente al sistema de crédito agrícola en dos sectores. De esta manera BANGRICOLA atendería al pequeño y mediano productor, y por otra parte, para cubrir las necesidades de los ejidatarios se creó el *Banco Nacional de Crédito Ejidal*.

4.2.2. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

Las reformas a la *Ley General de Instituciones de Crédito* en 1932 contemplaban la creación de un banco especializado en bienes inmuebles y obras públicas, buscando llevarla a cabo en ese mismo año se dan facultades a la Secretaría de Hacienda para que suscriba acciones por el monto de 26 millones con lo que se conformaría el capital social de la nueva institución. De esta manera, surge el 23 de febrero de 1933 *El Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas, S. A.*, con el fin de financiar las principales obras públicas del país, fomentar las construcciones urbanas de interés social y, fomentar y desarrollar industrias de interés nacional (papel que después desempeñaría *Nacional Financiera*).

En sus orígenes el capital del *Banco Nacional Hipotecario*, suscrito y pagado, fue tan solo de 10 millones de pesos los cuales se distribuyeron de la siguiente forma: 60% fue aportado por el gobierno suscribiendo 60 mil acciones de tipo A, y el 40% restante que correspondían a 40 mil acciones tipo B fue concedido a particulares. Posteriormente se autorizó la emisión de 15 millones de pesos en acciones para el público en general, de esta forma el capital total del Banco llegó a 25 millones de pesos.

Por su parte en lo que respecta a las principales actividades del Banco Nacional Hipotecario destacan las siguientes:

- a) Operaciones de crédito para las construcciones urbanas
- b) Operaciones de crédito para las instalaciones industriales
- c) Operaciones de crédito para obras y servicios públicos
- d) Actividades fiduciarias

4.2.3. Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA)

La *Ley General de Instituciones de Crédito e Instituciones Auxiliares* de 1932, contemplaba la creación de sociedades financieras auxiliares de crédito pero será hasta las reformas a dicha ley en el año de 1933 cuando se autorice a la Secretaría de Hacienda a formar una sociedad financiera de carácter nacional. El propósito central de la institución sería dotar de liquidez al sistema bancario mexicano para su buen funcionamiento, pero también tendría por objetivos fraccionar, colonizar y vender los bienes inmuebles y cobrar los créditos hipotecarios que los bancos privados o accionistas quisieran venderle. Finalmente con las reformas a la ley en abril de 1934, se le asignaron “las funciones de constituir y promover el mercado de valores y fungir como agente financiero del gobierno federal. Para ello le dieron atribuciones para participar en empresas e invertir en la emisión de acciones, bonos y otras obligaciones”⁶⁶.

En el año en que *Nacional Financiera* comenzó a operar contaba con un capital nominal de 50 millones de pesos, los cuales estaban conformados por: 250 acciones tipo A suscritas por el gobierno federal, con un valor nominal de 100 mil pesos cada una; y por 250 mil acciones tipo B, suscritas al público por un valor nominal de mil pesos cada una.

Como ya se ha hecho mención, durante sus primeros años *Nacional Financiera* orientó sus esfuerzos hacia el retiro de activos de los bancos que consistían en créditos y bienes rústicos, otorgados y adquiridos durante la Revolución, los cuales restaban liquidez a dichas instituciones. Esta labor era tan necesaria que para 1936 más de la mitad de sus activos estaba constituida por créditos hipotecarios.

En 1937 *Nacional Financiera* emite por vez primera títulos por un valor de 500 mil pesos con lo cual empezó a influir en el mercado de valores; durante el siguiente año continúa actuando en el mercado de valores, pero sus actividades se desplazan hacia el fortalecimiento del mercado cambiario ante las especulaciones y la inestabilidad que provocó el abandono del tipo de cambio (de 3.6 pesos por dólar) y la expropiación petrolera. Durante 1939 los problemas continúan por lo que *Nacional Financiera* reafirma su papel de interventor en la economía mexicana impidiendo la caída del mercado de valores y robusteciendo la confianza general.

Es hasta la década de 1940 cuando *Nacional Financiera* adquiere su papel relevante como el centro de las instituciones de fomento nacional. A inicios de esa misma década se dicta su Ley Orgánica, la cual va a señalar sus funciones de vigilante y regulador del mercado de valores y de los créditos a largo plazo, promotor de la inversión extranjera y la creación y expansión de empresas, así como actuar de

⁶⁶ Gabriel Gómez Ochoa, “La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana”, en Guadalupe Mántey y Noemi Levy (coord.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2010, p.51

agente fiduciario, y agente del gobierno en lo relativo a la emisión y contratación de valores públicos.

4.2.4. Banco Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL)

Durante la administración del general Lázaro Cárdenas se buscó solucionar definitivamente el problema agrario mediante la repartición de grandes latifundios a los campesinos, además de otorgar la ayuda técnica y crediticia indispensable. Como se recordará ya existía un banco dedicado a este fin, pero con Cárdenas el reparto agrario se realizó a un ritmo sin precedentes lo cual hacía necesario reformar y ampliar la legislación agraria para simplificar el proceso que debía seguir una comunidad para obtener la tierra y el apoyo financiero.

A partir de las reformas a la *Ley de Crédito Agrícola* de 1934, se dispuso la creación de una institución de fomento productivo. Finalmente en enero de 1936 el *Banco Nacional de Crédito Ejidal*, inicia formalmente sus operaciones; estando formado como una sociedad anónima con capital de 120 millones de pesos, distribuidos en tres tipos de acciones: 115 millones de acciones de tipo A propiedad del gobierno federal, 2.5 millones de acciones tipo B para los gobiernos locales y 2.5 millones de acciones tipo C otorgadas a diversas sociedades.

El proyecto agrario del general Lázaro Cárdenas era sustancialmente distinto al de sus antecesores, consideraba al ejido como una institución permanente que tenía que fomentar el gobierno para que produjera con los máximos niveles de eficiencia posibles y pudiera proveer al país de los productos primarios. A partir de la ayuda pública, el ejido se convirtió en un éxito comercial, incluso donde se habían llevado a cabo las expropiaciones más controvertidas de empresas que producían para el mercado nacional e internacional. Cárdenas consideraba que “los ejidos creados en las zonas comerciales constituían casos especiales, muy visibles, y él quería probar su idea de que eran capaces de igualar e incluso de superar los elevados rendimientos comerciales anteriores. En consecuencia se les prestó un apoyo especial técnico y financiero”⁶⁷.

“Debido a que el Banco fue autorizado a operar únicamente con ejidatarios asociados en *sociedades locales de crédito*, la organización de las *sociedades* era el primer ejercicio al que se enfocaban. Una vez organizados comenzaban a canalizar los créditos de acuerdo a las posibilidades del banco (...) Entre los criterios que se siguieron para la selección de las *sociedades* merecedoras del crédito, fue la capacidad de garantía. Es por lo anterior, que en términos relativos las *sociedades* beneficiadas disminuyeron inversamente al crecimiento de la demanda de crédito y al reparto agrario”⁶⁸.

⁶⁷ Dana Markiewics, op. cit., p.152

⁶⁸ Ana Paula Solís Rojas, op. cit., p.125

Por lo que respecta a su política crediticia, el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* otorgaba los siguientes tipos de créditos:

- a) Créditos a corto plazo:
 - Directos: son de tipo comercial y con el objeto de financiar las pérdidas motivadas por factores meteorológicos
 - Prendarios: con garantía de alguna prenda, generalmente la cosecha, se hacían con el fin de ayudar a los agricultores a comercializar sus cosechas en condiciones favorables
- b) De habilitación o de avío: se daban para la adquisición de semillas, fertilizantes, herramientas y lo necesario para los gastos de cultivo del ejidatario
- c) Créditos a mediano plazo: estos correspondían a los créditos refaccionarios, los cuales se otorgaban para la compra de activos fijos (como maquinaria y equipo), financiamiento de plantaciones perennes, para obras de irrigación y desmonte
- d) Créditos a largo plazo: se tratan de créditos hipotecarios e inmobiliarios, para obras de irrigación así como para la construcción de silos, plantas de beneficio, entre otros

Dentro de los ejidos colectivos, algunos trabajaban por separado o de manera conjunta mediante la formación de “las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola (SICA), las Uniones de Sociedades Locales de Crédito y las Uniones Centrales. Las SICAS fueron establecidas por la Ley de Crédito Agrícola de 1934 para promover la construcción de silos, presas, canales, plantas y otras obras permanentes para el desarrollo agrícola del grupo; también dentro de su alcance figuraban la electrificación del campo, el mejoramiento de la calidad de la tierra, del agua y el drenaje, y el mejoramiento de la vivienda en las comunidades rurales. Las Uniones de Sociedades Locales se establecieron en la Ley de Crédito Agrícola de 1926 con éxito indiferente, y resurgieron en la ley de 1934 con la finalidad de obtener crédito para las grandes obras para sus miembros de los bancos regionales como el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Las Uniones Centrales se establecieron en la Ley de Crédito Agrícola de 1942 como un intento de organización regional. Deberían consistir en cuatro uniones de sociedades de crédito. En la Ley de Crédito Agrícola de 1955, que permaneció en vigor hasta 1975, las SICAs y las uniones de sociedades de crédito fueron abolidas”⁶⁹.

4.2.5. Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

En junio de 1937 se crea el *Banco Nacional de Comercio Exterior* para promover y desarrollar el comercio exterior del país con el fin de que el sector externo tuviera

⁶⁹ Dana Markiewics, op. cit., pp.154-155

mayor dinamismo y dotara a la economía de las divisas necesarias. El Banco fomentaría las exportaciones, sobre todo las agrícolas ya que se pensaba que así los beneficios recaían en los mexicanos y no en los extranjeros, aunque esto no descartaba el apoyo a los productos manufacturados mediante diversas políticas complementarias.

El *Banco Nacional de Comercio Exterior* “destinó desde sus inicios grandes recursos a la organización y promoción del comercio exterior del país, pues el impulso a las exportaciones no tenía su principal obstáculo en la falta de crédito sino en la conjunción de diversos aspectos imprescindibles para el éxito exportador: organización de productores, comunicaciones, mercadotecnia, formulación y evaluación de proyectos, logística, etcétera”⁷⁰.

Para llevar a cabo sus funciones contaría con un capital social de 20 millones de pesos, integrados por 200 mil acciones clasificadas en tres tipos: acciones pagadoras (50,000), acciones liberarias (54,248) y acciones de Tesorería (95,752), cada una por un valor nominal de 100 pesos. En lo que respecta a su composición orgánica, el Banco Nacional de Comercio Exterior, estaría integrado por un Consejo de Administración conformado por un gerente, 7 consejeros propietarios y 5 suplentes.

Podemos distinguir dos rubros principales mediante los cuales el Banco Nacional de Comercio Exterior canalizó su apoyo:

- a) Fomento a la producción: Se realizarían apoyos indirectos a la producción para mejorar los precios y así estimular a los agricultores; también el Banco otorgaría avales a los bancos regionales con el fin de disminuir el riesgo de préstamo de avío al productor. Posteriormente a medida que se incrementa el capital del Banco se comienza a invertir directamente en la producción y, a organizar la producción de los cultivos (en uniones de productores) con el fin de tener un poder de compra-venta en el mercado y cotizar de mejor manera sus productos, de esta forma se apoyaba el proceso previo a la exportación.
- b) Fomento a la comercialización: Se crea la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S. A., (CIEMSA) para apoyar al Banco en sus funciones de promover las importaciones de alimentos básicos para que el consumidor tuviera, en la medida de lo posible, precios reducidos y estables; posteriormente se buscará la organización de las exportaciones para así tratar de presentar a los exportadores como un frente único y obtener términos comerciales más favorables; pero también daría a los vendedores la información necesaria para la exportación y garantizaría la calidad de los embarques.

⁷⁰ Gabriel Gómez Ochoa, op. cit., p.52

4.2.6. Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (BANOFI)

Ante el impulso que había adquirido el cooperativismo y la nueva organización que estaban teniendo las empresas, el gobierno buscó la creación de una nueva institución que pudiese fomentar el desarrollo industrial concediendo crédito a los trabajadores asociados en cooperativas y a los pequeños productores independientes que no tuviera acceso al sistema bancario.

Se pretendía que esta nueva institución continuara las labores del *Fondo de Crédito Popular* y también de las *Uniones de Crédito Popular*. Es así como con las reformas al sistema de crédito popular en julio de 1937, logra crearse el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial*, con un capital inicial de 3 millones de pesos transferidos del *Fondo de Crédito Popular* y un fideicomiso para el *Fondo de Fomento industrial* que el gobierno entregó a *Banco Nacional Hipotecario*. En lo que respecta a su administración interna, la nueva institución quedó conformada por un gerente general (nombrado y removido por el Ejecutivo Federal) y un Consejo Directivo (integrado por 7 miembros y con rotación cada dos años).

De esta manera, el capital de la nueva institución quedaría conformado por: el *Fondo de Fomento industrial*, el *Fondo de Crédito Popular*, los créditos que poseía *Nacional Financiera* de la compañía azucarera "El Mante" S. A., los bienes de inversión hechos por el gobierno a empresas industriales de administración obrera, una parte del presupuesto de egresos, las aportaciones de los gobiernos de los Estados y el Distrito, las aportaciones de las organizaciones obreras y, el fondo social de las Uniones de Crédito Popular, entre otros.

En lo tocante a los objetivos y funciones que realizaría *Banco Nacional Obrero* se encontraban los siguientes:

- a) Realizar operaciones con las sociedades cooperativas y las Uniones de Crédito Popular para otorgar crédito a los productores organizados que no tuvieran acceso a los bancos privados
- b) Conceder apoyo financiero al movimiento cooperativo
- c) Fomentar directamente el desarrollo industrial

El Banco sin embargo no llegaría a tener mucho éxito y sería liquidado a inicios de la década siguiente (1941) para fundar con su capital un nuevo banco: el *Banco Nacional de Fomento Cooperativo S. A.*; a pesar de esto, el monto total de los créditos concedidos por el *Banco Nacional Obrero* durante sus cuatro años de existencia fue superior a los 26 millones de pesos, beneficiando así a más de 25 mil personas de diversos ramos productivos.

5. La economía mexicana y el papel de la Banca de Fomento durante 1925-1982

5.1. De la crisis a la industrialización: 1929-1940

Durante los años previos al estallido de la crisis de 1929 la economía mexicana experimentó grandes dificultades para hallar el correcto camino hacia el crecimiento económico sostenido. A pesar de que los años más violentos de la lucha armada habían llegado a su fin y se iniciaba la etapa reconstructiva de los gobiernos posrevolucionarios, encabezados por el grupo sonoreense, el país no encontraba la serie de políticas económicas propicias para alcanzar una senda de expansión de la economía; de hecho, podría decirse, que el impacto de la crisis se profundiza por las políticas procíclicas que ponía en práctica el gobierno mexicano.

Las políticas procíclicas eran práctica común en los Secretarios de Hacienda, tanto Alberto Pani como Luis Montes de Oca (que sustituyó al primero en 1927), redujeron el gasto público y aumentaron los impuestos en época de crisis; para frenar la continua depreciación del tipo de cambio, el gobierno implementa la contracción de la acuñación de monedas de plata y aumenta las monedas de oro para contener la devaluación del peso; además los pagos que se hacían a la banca extranjera (por el concepto de deuda) empeoraban la situación financiera del país. Para incrementar sus ingresos, el gobierno aumentó los impuestos lo cual provocó, teniendo como marco una política de presupuesto equilibrado, una contracción en la demanda interna; pero también, dado que no se podían reducir los gastos en la misma proporción que los ingresos aparecieron déficits en los años de 1926 y 1927.

De esta manera, la crisis que se originó en Estados Unidos en 1929 vino a empeorar la situación de la economía nacional; ésta se transmitió por diversos canales a la economía mexicana: el primero fue mediante el sector exportador, que vio reducida su demanda por lo que se desplomó el monto de las exportaciones, aproximadamente 65% entre 1929 y 1932; la segunda vía fue a través de los ingresos públicos, ya que éstos dependían en su mayor parte del sector externo, la recaudación fiscal descendió cerca de 33% en el mismo periodo, tan solo el 63% de esta reducción provenía de la caída en los impuestos relacionados con el sector externo⁷¹.

Pero también, el déficit en la balanza comercial generó efectos multiplicadores depresivos monetarios; esta situación se presentó porque el sistema monetario era bimetalico, estaba basado en oro y plata, con escasa circulación de billetes (aunque ya existía el Banco de México sus billetes todavía no eran aceptados por todo el público), con el creciente déficit comercial se dio una importante merma en las reservas internacionales lo que a su vez impactó en la contracción de la oferta monetaria. Las reservas internacionales comenzaron a disminuir paulatinamente, para el mes de junio de 1931 llegaron a tan sólo 11.5 millones de dólares, y un mes después habían caído

⁷¹ Enrique Cárdenas, "La Gran Depresión y la industrialización: El caso de México", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, p.19

a 6.1 millones de dólares. Esto desató el pánico entre los ahorradores quienes retiraron sus depósitos en pesos y los cambiaron por oro u otra divisa; el retiro de los fondos provocó que quebraran dos bancos (uno en la Ciudad de México y el otro en Sonora).

Una agravante más para la economía nacional, lo constituyó el hecho de que nuestro país no tenía acceso al crédito externo desde la época de la Revolución. Estados Unidos se mostraba reacio a reconocer a los gobiernos posrevolucionarios hasta tener garantías de la forma en que se iban a aplicar los artículos más polémicos de la Constitución de 1917 (principalmente el Artículo 27). En consecuencia México no tenía acceso al financiamiento externo, y tampoco contaba con una fuente de captación interna; por lo tanto, cualquier disminución de los ingresos tendría que completarse con una reducción igual en el gasto público para mantener el equilibrio fiscal.

Consecuencia directa de la crisis fue el aumento del desempleo nacional, llegando a ser en 1932 cerca de 400 mil personas desempleadas. Esta situación se agravó por la aprobación de la Ley Harris que prohibía la entrada de braceros y la repatriación de cerca de 300 mil inmigrantes provenientes de los Estados Unidos que vinieron a engrosar las filas de los desocupados, presionando hacia la baja el nivel salarial.

Si bien los efectos de la crisis fueron intensos, también duraron poco a diferencia de lo que aconteció en otras regiones del mundo, en México se da un fenómeno de contracción-expansión que permitió el rápido crecimiento de la economía al aprovechar la situación en que se hallaban las principales economías. De esta manera la recesión mundial representó la pauta para que el país replanteara su modelo económico de crecimiento: al quedar vedado el camino de expansión por la vía del sector exportador la economía comenzó a girar su eje de apoyo en torno al mercado interno, lo que daría pauta al desarrollo industrial de México durante las siguientes décadas.

5.1.1. La importancia de tener un Banco Central

Desde su fundación, y durante la administración de Calles y el así llamado *Maximato*, el *Banco de México* se comportó como un banco comercial más haciendo poco caso de las principales funciones para las cuales había sido creado; debido a esto muy pronto los bancos privados vieron en ésta institución un competidor desleal que aprovechaba las ventajas por ser el banco del gobierno (como anteriormente lo fuera el *Banco Nacional de México*), por lo cual muy pocos bancos se asociaron desde su fundación al *Banco de México*.

Como se ha mencionado en otros apartados, el sistema monetario nacional estaba basado en el patrón oro, aunque en realidad se tratara de un patrón bimetálico, porque circulaban monedas de ambos metales. Esta situación propiciaba que cuando salía oro del país la plata se depreciaba, y consiguientemente la oferta monetaria disminuía. Las autoridades trataron de remediar esto disminuyendo la acuñación de monedas de plata; de esta manera mientras la acuñación de monedas de plata fue de 29.4 millones y la de oro de 30 millones para 1926, para el año de 1927 la acuñación de plata sólo

llegó a 5.6 millones y la de oro se mantuvo igual, en 1928 la plata acuñada representó sólo 1.3 millones de pesos y el oro disminuyó a 26.9 millones. Estas medidas no lograron recuperar el valor de la plata y si provocaron, en cambio, que se restringiera la circulación monetaria y se agravaran los efectos depresivos de la crisis de 1929.

Ante este panorama se planteó la reforma monetaria de 1931, que significó el abandono del patrón oro en teoría, ya que se reconocía que el sistema monetario seguía perteneciendo al patrón oro pero por el momento no había suficiente metal en las arcas del banco central para respaldar su equivalencia. La situación, sin embargo, era insostenible y provocó la renuncia del Secretario de Hacienda Luis Montes de Oca, y el regreso de Alberto J. Pani quien de inmediato “inició una serie de políticas encaminadas a restablecer la senda de crecimiento económico a través de ciertas medidas expansionistas (...) Entre las nuevas medidas se encuentran la reforma a la Ley Monetaria de julio de 1931, el abandono real del patrón oro y la emisión de dinero, que fueron fundamentales para el proceso de recuperación económica de la gran depresión”⁷².

En lo que respecta a la nueva política monetaria, cuando Alberto J. Pani asume por segunda ocasión la Secretaría de Hacienda, puso en práctica políticas monetarias expansionistas: ordenó la acuñación de monedas de plata y el uso obligatorio de los billetes del *Banco de México* para pagarle a los militares y a los empleados públicos, medidas con las cuales aumentó el medio circulante, de tal manera que para fines de 1932 la emisión de billetes había alcanzado 42.1 millones de pesos. Además el *Banco de México* iba adquiriendo un papel preponderante en el sistema financiero logrando reducir las tasas de redescuento de 7 a 5% con lo cual las tasas de los bancos comerciales se modificaron de 12 a 8%, y aumentando el monto del encaje legal.

En lo que respecta a este periodo, el *Banco de México* fue reorganizado; la descongelación de su cartera crediticia implicaba la reducción de su capital social hasta prácticamente la mitad, para remediar este hecho se reformó su ley constitutiva. La nueva ley orgánica del *Banco de México*, fue promulgada el 12 de abril de 1932, circunscribió sus funciones a las de un banco central prohibiendo las operaciones directas con los particulares. Posteriormente, el 19 de mayo se expidió una ley complementaria, a la del 12 de abril, la cual determinó que todos los bancos comerciales, que realizaran funciones de captación de dinero y operaciones de crédito a corto plazo, debían asociarse forzosamente al *Banco de México*. Ante esta situación el número de bancos asociados pasó de 14 a 42.

Lo anterior también fue aplicado para las sucursales de bancos extranjeros que se encontraran en condiciones semejantes, lo que provocó que se retiraran del país las sucursales del *Anglo South American Bank*, *Canadian Bank of Commerce* y el *Bank of Montreal*; el único banco extranjero que aceptó quedarse bajo estas condiciones fue el

⁷² Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, FCE/COLMEX, México, 1994, p.33

First National City Bank of New York, con lo que casi sin proponérselo se logró *mexicanizar* la banca.

En los años siguientes se hicieron diversas modificaciones a la ley orgánica del *Banco de México* que iban afinando, y afirmando, sus funciones de banco central. Aunque algunos instrumentos y funciones se habían contemplado desde sus orígenes, hasta el momento no habían podido llevarse a la práctica; por ejemplo, será solamente hasta la reforma del 22 de marzo de 1933 que se crea la reserva monetaria, que estaría bajo resguardo del *Banco de México*, para sostener el valor de la moneda, regular su circulación y controlar el tipo de cambio.

Las constantes modificaciones a la normatividad del *Banco de México* no fueron la excepción durante la etapa de creación de instituciones, se buscaba que el banco central fuera el eje del sistema financiero en torno al cual gravitaran todas las instituciones privadas y nacionales. “La Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio [1932] reformó la de 1926 con los fines de relacionar el sistema bancario comercial del Banco de México con el de canalización general del crédito de la República y de posibilitar el crecimiento de esta canalización en consonancia con el progreso nacional (...) El 26 de agosto fué expedida la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito que, llenando los huecos y corrigiendo los defectos de que adolecía el vigente Código de Comercio, en sus partes relativas, creó la estructura jurídica indispensable para la máxima movilización posible de la riqueza. Se tendió, en una palabra, a promover, expansionar y diversificar el crédito en las numerosas modalidades que era susceptible de revestir y, por decirlo así, difundirlo de manera que, en vez de continuar siendo el exclusivo patrimonio de un ínfimo grupo de privilegiados, pudiera vivificar todas las actividades y volverse accesible a todos los miembros de la comunidad”⁷³.

Entre las múltiples reformas que se realizaron, destaca el decreto del 28 de diciembre de 1938, al cual ya se ha hecho mención, que modificaba el monto de financiamiento que el *Banco de México* podía otorgarle al Gobierno Federal. En un principio, la ley del banco central prohibía tener un sobregiro con el Gobierno por un monto mayor al 10% de los ingresos federales; pero dadas las importantes reformas que el gobierno del general Lázaro Cárdenas llevaba a cabo en materia agraria, se propuso que el Gobierno pudiera financiarse mediante la colocación de certificados de la Tesorería en el *Banco de México*.

De esta manera: “Con la creación y consolidación del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria; el establecimiento y el desarrollo de la banca nacional (Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, Almacenes Nacionales de Depósito) y el impulso y el apoyo a la banca comercial privada, la división del trabajo en la muy importante actividad bancaria y financiera quedó establecida. En la banca y en otros servicios financieros, se aceptaba la concurrencia del capital privado y el

⁷³ Alberto J. Pani, *Los orígenes de la política crediticia*, Ed. Atlante, México, 1951, pp.27-28

gubernamental. Y ambos aceptaban la presencia y las normas que establecen para su buen funcionamiento el Banco de México y la Secretaría de Hacienda. La banca pública y la privada se apoyaban mutuamente y en muchas promociones y muchos programas y proyectos trabajaban juntas (...) El gobierno atiende y resuelve los cuellos de botella que se presentaban en el país, proporcionando lo necesario a la industria y a la agricultura: obras de infraestructura y abasto de los insumos básicos (...) El gobierno define sus fronteras ideológicas: su responsabilidad por el bienestar público, su derecho a intervenir y producir todo aquello que la industria privada no estaba dispuesta a hacerlo y su obligación de regular la vida económica del país para mejor servir el interés público (...) Se acepta que el Estado debe concentrarse en la doble tarea de promover el crecimiento económico del país y el bienestar de la población (...) El Estado se convierte en motor del desarrollo nacional. Participa en la economía orientando, promoviendo, regulando, produciendo, limitando, prohibiendo, estimulando. Resolviendo conflictos y problemas”⁷⁴.

Es importante resaltar, por último, que para fines de la década de 1930 el gobierno contaba con instrumentos que no tenía en años anteriores con instituciones dispuestas a financiar el desarrollo de la economía, las cuales demostraban el propósito del nuevo sistema financiero nacional, al centro del cual se encontraba, después de diversas modificaciones, un *Banco de México* comprometido con el impulso de las actividades que eran consideradas prioritarias para el gobierno y que desempeñarían un papel trascendental durante las décadas posteriores en un crecimiento económico sostenido.

5.1.2. La consecuencia de la crisis: la industrialización

Durante los años treinta el sector industrial empezó a adquirir preponderancia dentro de la estructura de la economía, comenzando a mostrar un dinamismo que se extendería en los siguientes años. Este proceso, como ya se ha mencionado, se desencadenó a partir de la reorientación que sufrió la industria nacional en torno al desarrollo del mercado interno y a la sustitución de importaciones después de la Gran Depresión.

La Gran Depresión y posteriormente la Segunda Guerra Mundial representaron, para México y la mayoría de las economías latinoamericanas, un hito histórico que contribuyó a la creación de nuevas industrias nacionales que buscaron de la mejor manera posible sustituir los bienes que ya no se recibían del exterior. Si bien el crac de 1929 fue el punto de partida, la orientación de las políticas públicas no se hizo en principio siguiendo una ruta preestablecida o de manera congruente sino que fue fruto, paradójicamente, de las medidas ortodoxas seguidas para proteger la estabilidad del tipo de cambio que condujo a cambios en los precios relativos de los bienes nacionales con respecto a los extranjeros, hecho que constituyó un primer estímulo para el desarrollo industrial nacional.

⁷⁴ Carlos Tello, op.cit., p. 251-253

“Del lado de la demanda, la devaluación del 67% experimentada por el peso en el periodo 1929-1933 cambió los precios relativos de las importaciones y de los productos que competían con ellas, lo que alentó la sustitución de los bienes importados por los bienes de fabricación nacional. De hecho cerca de 37% del crecimiento de la demanda industrial observado en el decenio provino de la sustitución de importaciones, un proceso que alcanzó mayor intensidad en las industrias de bienes de consumo y no fue tan marcado en las de los bienes intermedios”.

Debido a esta situación los efectos devastadores de la Gran Depresión no permanecieron por mucho tiempo, la economía mexicana se recuperó rápidamente desde la segunda mitad del año 1932, cuando el ciclo depresivo había llegado a su fondo, iniciándose con ello un proceso de crecimiento que se extendería por toda la década. Los responsables de este crecimiento fueron: el incremento en el valor de las exportaciones, y las políticas fiscales y monetarias expansivas.

Pero sin duda, las medidas más sobresalientes para apoyar la recuperación económica vinieron del ministro Alberto Pani, nuevamente a cargo de la Secretaría de Hacienda, implementando una serie de medidas heterodoxas que ayudaron al país a salir de su situación y que contrastaban ampliamente con las políticas seguidas por la Secretaría bajo su mandato anterior. “Se podría afirmar que la política económica gubernamental fue esencialmente ortodoxa desde mediados de los años veinte hasta 1935, en el sentido de que las autoridades intentaron tener un presupuesto equilibrado, financiado con recursos fiscales, mientras que en la segunda mitad del decenio se obtuvo de manera consciente y congruente un déficit presupuestario financiado con la emisión de dinero. Es decir, los déficits presupuestarios observados en 1926-1927 y en 1932-1933 tuvieron una naturaleza completamente diferente de la observada después de 1936. Los primeros déficit fueron impuestos por las circunstancias (...) En cambio, los déficit de la segunda mitad de los años treinta provinieron de medidas de política económica explícitas”⁷⁵.

El ministro de Hacienda abandonó las políticas de estabilización o la defensa del tipo de cambio, con lo cual el gobierno tomó implícitamente la meta de llegar al pleno empleo por encima de otros factores, con lo que se impusieron medidas monetarias y fiscales expansivas. El resultado fue contundente, durante esta década, la producción industrial creció a una tasa de 6.1% y se convirtió en el motor de crecimiento de la economía; por primera vez en la historia del país, el centro del desarrollo económico se orientó hacia la elaboración de bienes manufacturados desplazando el peso tradicional que tenían las actividades primarias en el PIB.

Lo anterior puede explicarse, en parte, por la intensa reforma agraria que se llevó a cabo durante la década de los treinta que provocó incertidumbre en el campo y reducción en las tasas de ganancia. De esta manera la inversión se reorientó hacia otros sectores. Pero también, al rápido despegue del sector industrial contribuyó la

⁷⁵ Enrique Cárdenas, “La Gran Depresión y la industrialización: El caso de México”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, pp.27-30

capacidad instalada ociosa, la depreciación del tipo de cambio que favorecía los precios relativos de los bienes industriales nacionales que competían con los extranjeros y, la construcción acelerada de una amplia red de carreteras que unió los principales centros industriales con las ciudades (el más importante centro de consumo de los bienes manufacturados), logrando ampliar los espacios económicos al extender una red de caminos por todo el país. Durante la etapa constructiva de los gobiernos posrevolucionarios, los caminos pavimentados pasaron de 695 kilómetros en 1928 a 9 929 kilómetros en tan sólo diez años, con lo cual las más importantes ciudades quedaron integradas, complementándose con las rutas de ferrocarriles ya existentes.

5.1.3. El programa económico de Lázaro Cárdenas y la creación de instituciones

Durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se puso en marcha el Primer Plan Sexenal; elaborado por diversas comisiones al interior del todavía Partido Nacional de la Revolución (PNR), y del cual el general Lázaro Cárdenas fue presidente honorario. “El Plan contenía, esencialmente, un conjunto de postulados generales de política económica y social, mucho más cercanos al pensamiento de Cárdenas y al de la ala progresista del PNR (...) Los objetivos prioritarios del Plan fueron: el reparto agrario; el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo a la organización campesina; promover la organización de los trabajadores; la construcción de un sistema económico propio, capaz de lograr mayor independencia del país con respecto al exterior; el crecimiento de la producción para satisfacer las necesidades de la población; otorgar mayores recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural; el uso racional de los recursos naturales, hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera”⁷⁶.

Como puede observarse, el Plan Sexenal estaba compuesto por diversos objetivos uno de ellos (y quizá el más apremiante) lo constituía el reparto agrario; en este aspecto el gobierno del general Lázaro Cárdenas llevó la repartición de tierras hacia un nuevo concepto que constituirá la base de la reforma agraria: los ejidatarios. Es así como entre 1934 y 1940 la mitad de la superficie repartida pasó a manos de los ejidatarios sin que esto significara una disminución en el ritmo de la producción agrícola.

Lo anterior puede explicarse, entre otros factores, debido a que junto con el reparto agrario llegaba la ayuda financiera y técnica, que consistía muchas veces en la puesta en marcha de diversos programas de apoyo a la producción (técnicos agrícolas, semillas, fertilizantes, canales de riego, almacenes, etc.) pero también contó con la creación de instituciones que atendieran específicamente las necesidades de los agricultores y ejidatarios.

⁷⁶ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, FE/UNAM, México, 2007, p.156

Para impulsar la reforma agraria el presidente Lázaro Cárdenas se apoyó en dos instituciones de fomento: el *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, fundado en 1926, y el *Banco Nacional de Crédito Ejidal*, creado en 1935. Además de estos dos bancos que articularon y asistieron cada etapa de la producción agrícola (desde la organización de los campesinos y ejidatarios hasta venta del producto); el gobierno contó con los *Almacenes Nacionales de Depósito* (ANDSA) creados en 1936, para ayudar con el almacenamiento y la comercialización del producto agrícola. A éstas instituciones se sumó en 1937, la *Compañía Nacional Exportadora e Importadora Mexicana* (CEIMSA, que con el tiempo se transformaría en la CONASUPO) para regular los precios, la venta de los productos agrícolas y el abastecimiento de los bienes de primera necesidad.

También durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas se dio un fuerte impulso al gasto público en infraestructura. Durante esta etapa, por vez primera, el gasto público en infraestructura supera al gasto en defensa: la red de caminos pasa de 4,260 kilómetros pavimentados en 1934 a ser de 9,929 kilómetros en 1940; la carga de toneladas por kilómetro para los ferrocarriles aumenta de 4,154 a 4,764 para el mismo periodo; y las áreas incorporadas al riego llegan a 120 mil hectáreas.

Sin embargo, a pesar de que el gasto público se iba convirtiendo en motor del crecimiento económico el gobierno siempre buscó tener una adecuada política macroeconómica caracterizada por un presupuesto equilibrado, y cuando esto no pudo ser posible se buscaba que fueran déficits manejables. De esta manera, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, que tradicionalmente se señala como un gobierno que utilizó en exceso el gasto público incurriendo en graves déficits para impulsar el crecimiento económico, la Secretaría de Hacienda encabezada por Eduardo Suárez siempre trató de mantener un presupuesto balanceado para evitar el surgimiento de fuerzas inflacionarias que deterioraran el nivel de bienestar de la población y el valor internacional de la moneda.

La disciplina también se vio reflejada en el manejo de la política monetaria, a pesar de contar con amplio margen de endeudamiento a partir de las modificaciones a la *Ley Orgánica del Banco de México* para que pudiera financiar los gastos del Gobierno, éste siguió manteniendo la disciplina fiscal y nunca se excedió en el monto de la deuda pública. Por ejemplo, para proporcionar recursos a los importantes programas de reparto agrario llevados a cabo en La Laguna, Valle del Yaqui y Yucatán, el Gobierno necesitaba un “préstamo especial” para el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* por cerca de 90 millones de pesos, lo que sobrepasaba los límites impuestos por la reglamentación del Banco de México; sin embargo a pesar de las protestas del director del banco central, el señor Luis Montes de Oca, el préstamo se aprueba llegando a representar para las finanzas nacionales menos del 1% del PIB.

5.2. El crecimiento económico acelerado: 1940-1954

Desde la década anterior el sector industrial comenzó a fortalecerse hasta alcanzar ritmos de crecimiento solamente vistos en el último cuarto del siglo XIX. “El crecimiento posterior de la inversión en el sector se da bajo condiciones favorables,

creadas por el incremento del gasto público, que no sólo propició el crecimiento de la demanda interna sino que también repercutió en una más alta tasa de ganancia; las expectativas de ganancia se fortalecieron además, por la ausencia de competencia de productos del exterior y por un proceso de urbanización que estimuló la industria de la construcción⁷⁷.

A partir de la Segunda Guerra Mundial la economía mexicana entró en un ciclo acelerado de expansión: el PIB creció durante 1940-1945 a una tasa de 5.2% y el sector industrial se desarrolló a un ritmo de 7.6% anual en el mismo periodo. “La noción de que la prosperidad económica iba de la mano con la industrialización y la urbanización se convirtió en la norma en las administraciones poscardenistas, y la mayoría de los esfuerzos gubernamentales se enfocó a expandir la infraestructura económica en beneficio de la industria, el comercio y las ciudades. El objetivo de justicia social, como había sido considerado durante el periodo de Cárdenas, fue sustituido por el de eficiencia y crecimiento económico⁷⁸”.

Existen interpretaciones ampliamente aceptadas de que dicho crecimiento se explicaba por un proceso de sustitución de importaciones que comenzó a partir del aislamiento experimentado por la economía nacional durante la Segunda Guerra Mundial. Pero esta interpretación no es del todo correcta, al menos para el caso de México; nuestro país “apoyó el esfuerzo bélico [de Estados Unidos] con fuerza laboral y manteniendo sus fronteras abiertas al comercio, según un acuerdo de libre comercio firmado en 1943. En consecuencia, la expansión de la demanda estadounidense por materias primas mexicanas presentó una tendencia ascendente durante la guerra, lo que representa una gran diferencia con respecto a otras naciones de la América Latina, que enfrentaron un aislamiento casi completo durante la guerra⁷⁹”.

La gran demanda norteamericana, concentrada en los esfuerzos de guerra, contribuyó a la expansión que experimentó México a partir de los años cuarenta. México exportaba materias primas hacia Estados Unidos pero también productos manufacturados, los cuales cobraron gran importancia; de representar 7% del total de las exportaciones en 1939 llegaron a representar el 38% para 1945. Sin duda, el crecimiento del sector manufacturero estuvo basado en la demanda externa, ésta contribuyó con el 79% del crecimiento experimentado en la época.

Debido a estas favorables condiciones externas la economía mexicana experimentó un periodo de rápido crecimiento de la producción nacional con tasas promedio mayores a 6% durante 1940-1954, y del sector industrial en más de 7%, mientras que

⁷⁷ Ciro Velasco, “El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización”, en Rolando Cordera y Ernesto Camacho (compls.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, FCE, El Trimestre Económico, núm., 39, México, 1981, p.56

⁷⁸ Enrique Cárdenas, “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)”, en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (compls.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, FCE, EL Trimestre Económico, núm., 94, México, 2003, pp.248-249

el PIB por persona crecía a tasas de 3% para el mismo periodo. Todo esto se explica en buena medida por la demanda externa, pero con el fin de la guerra en Europa el crecimiento de la economía recae cada vez más en el mercado interno; es decir en la expansión de la inversión pública, mediante las obras de infraestructura y el financiamiento de la banca de fomento, y la protección de los productores nacionales, mediante permisos de importación, subsidios, bajas tasas impositivas y precios de garantía (al menos en el sector agrícola).

Sin duda parte fundamental del crecimiento de este periodo se debe al estímulo que recibió el mercado nacional a través de las instituciones nacionales de fomento; el Estado había creado en años anteriores un moderno sistema financiero que proveía a determinados sectores de créditos a tasas competitivas. De esta manera el auge de la economía mexicana fue favorecido por las políticas implementadas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. "Para 1954, las principales instituciones nacionales de crédito y algunos de los fondos de fomento habían sido creados. Estos serían los que, en buena medida y con el mismo nombre o uno nuevo, apoyarían el desarrollo nacional durante los años siguientes: Banco de México (1925); Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926); Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas (1933); Nacional Financiera (1934); Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937), después Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1944); Banco Nacional de Comercio Exterior (1939), Banco Nacional de Pequeño Comercio (1943); Banco Nacional del Ejército y la Armada (1946); Banco Nacional Cinematográfico (1947); Banco Nacional de Transportes (1953); Financiera Nacional Azucarera (1953); Almacenes Nacionales de Depósito (1936), Aseguradora Mexicana (1942); Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (1954); Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria (1954); Fondo de las Habitaciones Populares (1954)"⁸⁰.

Las industrias que resultaron favorecidas por la demanda externa, y posteriormente por la expansión del mercado nacional, fueron la industria textil junto con la de alimentos, bebidas y tabaco, que a su vez impulsaron a otros sectores como el de la construcción. El sector de la construcción por su parte fue impulsado por el amplio programa de inversiones públicas en infraestructura (proyectos carreteros y de riego principalmente), esta inversión se canalizó a través de NAFINSA y otras instituciones de desarrollo, las cuales apoyaban e impulsaban los sectores y empresas que el Estado consideraba estratégicos para el desarrollo nacional, de hecho la inversión pública se incrementó a un ritmo anual de 15% durante la guerra.

Es, por lo tanto, durante este periodo cuando la industria manufacturera mexicana se define productivamente para las siguientes décadas, incluso hasta la actualidad. El sector industrial se especializó en la producción de bienes no intensivos en uso de capital, y de consumo no duradero. A pesar de los grandes montos de inversión alcanzados y la gran ayuda del Estado, los niveles productivos no aumentaron, las empresas nacionales siguieron gravitando en torno a la satisfacción de bienes de

⁷⁹ Enrique Cárdenas, "El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)", op. cit., p.250

⁸⁰ Carlos Tello, op. cit., p.324

consumo tradicionales (alimentos, vestido, bebidas, tabaco, etc.); por lo que, aunque se incrementaron las ventas al exterior, y había un superávit en la balanza de pagos, seguían aumentando las importaciones sobre todo de bienes intermedios y de capital.

5.3. El desarrollo estabilizador: 1954-1970

Los años que corren de 1927 a 1952 pueden dividirse en tres etapas, siguiendo para esta clasificación el tipo de políticas empleadas por la Secretaría de Hacienda: en la primera, de 1927 a 1932, estando al frente Luis Montes de Oca, se instrumentó en México una política fiscal y monetaria ortodoxa para superar sin éxito los estragos de la gran depresión; la segunda ocurre de 1932 a 1936, estando al mando el ingeniero Alberto J. Pani, donde se emplean por vez primera políticas anticíclicas para salir de la depresión económica, iniciándose la recuperación y el crecimiento del producto nacional; y finalmente de 1937 a 1952, siendo secretarios Eduardo Suárez y Ramón Beteta, cuando se ponen en práctica políticas heterodoxas y anticíclicas, basadas en la expansión monetaria y fiscal, las cuales sientan las bases del desarrollo posterior de la economía mexicana.

Si bien durante los años anteriores la economía mexicana había encontrado la senda del crecimiento, a partir de 1954 surge en el país un nuevo fenómeno que combinaba el crecimiento económico con la estabilidad de los precios. Los precios permanecieron relativamente estables durante los siguientes años, creciendo a un ritmo promedio de 3%; y el tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta septiembre de 1976 cuando finalmente se devalúa la moneda.

Entre el equipo de trabajo que apoyó la candidatura a la presidencia de Adolfo López Mateos, se encontraba Antonio Ortiz Mena, el cual elaboró un documento que tituló *Política Económica Nacional*. Al ganar las elecciones presidenciales, Adolfo López Mateos (1958-1964) nombró como Secretario de Hacienda a Antonio Ortiz Mena y ratificó el documento como parte del plan de trabajo de su gobierno.

Por lo tanto, será solamente a partir de 1958 y hasta 1970, en que estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda Antonio Ortiz Mena, cuando el Gobierno puso en práctica políticas cuyo fin fue el crecimiento económico con estabilidad de precios. En este periodo la economía creció a una tasa promedio de 6.8% y los precios lo hacen a tan sólo 3%, debido a lo cual este periodo de la historia económica de México será conocido como *desarrollo estabilizador*.

Las políticas puestas en práctica buscaban ocho objetivos: 1) seguir con el crecimiento económico; 2) detener las fuerzas inflacionarias; 3) elevar el ahorro voluntario; 4) elevar los niveles de inversión; 5) incrementar la productividad del trabajo y el capital; 6) tener una mejoría en los salarios reales; 7) una mejor distribución del ingreso; y, 8) mantener el tipo de cambio estable.

Pero si bien el sistema financiero dictaminó el orden de las cosas se buscó atender otros sectores de la economía como el campo. En esta materia se buscó incrementar

la producción de alimentos, mejorar el nivel de vida de la población rural y hacer que la agricultura generara fuentes importantes de divisas.

Para lograr los objetivos en el sector agrícola el gobierno utilizó diversos instrumentos: el reparto agrario, el crédito especializado, creación de fondos de fomento, los precios de garantía, desarrollo de investigaciones, inversión tecnológica, etc. Uno de los aspectos cruciales se centró en torno al apoyo crediticio que recibió el campo durante el desarrollo estabilizador, además de las instituciones ya establecidas: *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, el *Banco Nacional de Crédito Ejidal*, y los *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura* (FIRA); se creó el *Banco Nacional Agropecuario* para, contrario a los otros dos bancos, atender a los productores agrícolas que si tenían capacidad de pago.

A este sistema de financiamiento agrícola se sumó la *Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera*. También durante este periodo la *Compañía Nacional Exportadora e Importadora Mexicana* (CEIMSA) se convirtió en la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (CONASUPO) en 1960, dándole un mayor impulso a la comercialización de productos agrícolas junto con los *Almacenes Nacionales de Depósito* (ANDSA).

Sin embargo, pese a que los recursos canalizados hacia el sector agrícola se multiplicaron por tres durante el desarrollo estabilizador la producción agrícola creció a ritmos desiguales: “La actividad agropecuaria tuvo un crecimiento acelerado durante los años que van de 1940 a 1965. A partir de este último año y hasta 1970, su ritmo de crecimiento disminuye considerablemente. Mientras que en la década 1940-1950, el sector agropecuario contribuyó con 15% del PIB, en la de los años sesenta su contribución había disminuido a la mitad: 7%”⁸¹.

Para canalizar el ahorro del sistema financiero hacia sectores productivos el Estado se valió de tres recursos: el encaje legal, los bancos nacionales de fomento y los fondos de fideicomiso. “Los recursos del encaje legal, que se depositaban en el Banco de México, además de regular la liquidez y parcialmente financiar el gasto público, podían ser utilizados para fomentar ciertas actividades prioritarias (...) a través de los fondos de fomento. Los bancos podían cubrir parte del requisito de encaje legal, operando créditos a través del sistema de fideicomisos de fomento, que el gobierno federal estableció en el Banco de México y en Nacional Financiera. Estos fideicomisos funcionaban como bancos de segundo piso, que redescontaban a tasas preferenciales los préstamos que la banca privada otorgaba a las actividades que se buscaba fomentar”⁸².

En 1965 se incorpora al Presupuesto de Egresos el sector paraestatal, con lo que el gobierno termina por centralizar toda la administración pública, con el afán de controlar el gasto y su financiamiento. De esta manera todos los ingresos de las entidades públicas entrarían a la Tesorería de la Federación y ésta los distribuiría a las

⁸¹ Ídem, p. 397

⁸² Ídem, pp.408-409

dependencias de acuerdo con el programa nacional de desarrollo. En la práctica esto se conocía como *presupuesto paralelo*, es decir durante el desarrollo estabilizador el Presupuesto autorizado por el Poder Legislativo nunca fue igual al Presupuesto ejercido. “En total para los doce años, el Congreso autorizó 211 720 millones de pesos y se ejercieron 377 154 millones, 78% más de lo autorizado (...) La flexibilidad que el Poder Ejecutivo tenía en materia presupuestal era enorme. Descansaba en facultades que diversos artículos del Decreto Aprobatorio del Presupuesto le otorgaba a la Secretaría de Hacienda (...) Con esas facultades, se podían posponer o acelerar cierto tipo de gastos; promover otros, resolver presiones; estimular ciertas actividades o regiones; solucionar problemas; atender asuntos urgentes. En los ramos de Inversiones Financieras y Erogaciones Adicionales todo cabía. Eran poderosos instrumentos de la política del Desarrollo Estabilizador. A través de ellos se establecían fideicomisos con propósitos muy variados. Se apoyaba a los fideicomisos ya establecidos y también a los bancos de desarrollo. Se adquirían empresas, se participaba en el capital social de otras y se apoyaba a las que ya eran propiedad del Estado. Se canalizaban recursos a todo tipo de proyectos y programas (...) Como resultado de todo ello, se fue consolidando una suerte de Presupuesto Paralelo en el que los recursos destinados a un ramo específico, que atendía una cierta actividad eran superados, y en mucho, a los que a esa actividad se canalizaban por alguno de los ramos genéricos”⁸³. Todo ello lo controlaba la Secretaría de Hacienda con la mediación de los bancos de fomentos o con la ayuda de un fideicomiso instituido en el *Banco de México*.

El gasto del gobierno federal pasó de 8% del PIB en 1959 a más del 11% para 1970, con lo cual la intervención del gobierno en la economía siguió siendo la principal fuerza de crecimiento nacional. Sin embargo, esto no conllevó a grandes déficits, para el año de 1960 éste fue de tan sólo 3.4% en relación con el PIB y para 1970 había subido a 4.7%. El gasto público se financiaba con el ahorro interno que canalizaba el Banco de México mediante el encaje legal; el financiamiento externo fue creciendo durante esos años y pasó de representar el 5.5% del PIB en 1959 a ser de cerca de 9.2% para 1970.

“Los recursos del encaje legal, que de manera creciente financiaban el gasto público, los generaba la economía y los utilizaba el gobierno, a un bajo costo. El sistema financiero estaba captando cada año mayores recursos y, parte de ellos, se aprovechaban para hacerle frente a un gasto público que también año con año crecía. El gobierno, de esta manera, dependía de lo que la banca captara y, en esa medida, le restaba iniciativa y fuerza en sus relaciones con los banqueros. Lo que ponía en peligro la captación de recursos por parte del sistema financiero, ponía de inmediato en peligro el programa de gasto público”⁸⁴.

⁸³ Ídem, pp. 426-428

⁸⁴ Ídem, p.424

5.4. El crecimiento impulsado por el gasto: 1970-1982

Los años que corren de 1958 a 1970 modelan una imagen internacional de México, que era en todos sentidos favorable, se había pasado de ser un país concentrado en el sector agrícola, donde el grueso de su población se hallaba en el medio rural, a otro con preponderancia de la industria, y de los grandes centros urbanos.

Durante los gobiernos priistas posrevolucionarios el desarrollo económico se consolida, los datos son contundentes: “La extensión de la red de caminos pasó de algo más de 5 mil kilómetros en 1935 a más de 70 mil en 1970; la capacidad instalada de energía eléctrica pasa de 550 mil kilovatios a 7 millones y medio en esos años; la producción de petróleo crudo se multiplicó más de cuatro veces en el mismo periodo y la superficie beneficiada con obras públicas de riego va de 160 mil hectáreas en 1935 a casi tres millones en 1970. Los programas puestos en práctica en materia de educación, seguridad social, salud y otros mejoraron las condiciones de existencia de la población, sobre todo la que habitaba en los centros urbanos”⁸⁵.

La situación de estabilidad que experimentó el país lo hacía distinguirse del resto de las economías latinoamericanas que sufrían golpes de estado, guerras civiles, y en el aspecto económico mostraban problemas inflacionarios imparables. Bajo este contraste México parecía ser la excepción a la paz social se le sumaba la estabilidad económica; es decir, el llamado *desarrollo estabilizador*.

Sin embargo, la sólida imagen que se tenía en el exterior, y en la que creían los ejecutores de las políticas públicas resultó al final un espejismo. En realidad, la producción de bienes y servicios básicos no crecía, permanecía estancada, el mercado interno no mostraba signos de gran dinamismo; por otra parte se carecía de un salario competitivo para demandar bienes y servicios (educación, salud, esparcimiento, habitación). Una parte importante de la población permanecía desempleada y no había suficientes fuentes de oferta para absorberla.

Esta otra parte de la realidad estaba ligada indisolublemente al increíble progreso material alcanzado en esos años. El gran crecimiento de la economía nacional durante la época del desarrollo estabilizador fue posible a partir de grandes brechas de desigualdad social y económica entre los sectores productivos y la población. En otras palabras los usufructuarios del desarrollo económico, de los años posteriores a la segunda guerra, fueron muy pocos.

El principal beneficiario del progreso material lo constituyó sin duda el sector industrial, cuya producción llegó a ser tan importante e incluso llegó a superar al sector agrícola como proporción del PIB. Sin embargo, en los importantes logros del sector industrial se hallaba también uno de los sectores más frágiles de la economía.

En efecto, la industrialización en base a la sustitución de importaciones, que se gestó durante el desarrollo estabilizador, se centró en el abastecimiento del mercado interno,

⁸⁵ Ídem, p.453

un mercado cautivo que muy pronto se saturó. La industria nacional creció bajo el resguardo de las políticas proteccionistas del gobierno que parecían extenderse indefinidamente. Pero por si esto no bastará, el modelo se apoyó en el control de precios de otros sectores de la economía para incentivar los esfuerzos de industrialización, se mantuvieron los salarios bajos, y la carga tributaria permaneció inalterable.

De esta manera se iban consolidando las condiciones negativas para el agotamiento del modelo económico seguido hasta entonces. “Para 1970, el modelo mostraba claros signos de debilitamiento, en realidad de agonía. Y esto por varias razones. En primer lugar, dependía casi por completo de la capacidad de importación generada en otros sectores de la economía (que era cada vez más reducida), pues el modelo no incluía la exportación de los bienes que se estaban sustituyendo. En segundo lugar, al orientarse a satisfacer la demanda del cada vez menos dinámico mercado interno (dada la magnitud de concentración del ingreso en México), limitaba sus posibilidades de crecimiento. En tercer lugar, conforme se avanzó en el proceso de sustitución de importaciones en el país, se fueron reduciendo las posibilidades de ampliación del propio modelo. Finalmente, no se llevaron a la práctica las de por sí difíciles modificaciones al modelo, para pasar de la sustitución de bienes de consumo a la sustitución de bienes intermedios y de capital”⁸⁶.

Sin embargo a pesar de que el modelo mostraba signos de no viabilidad a largo plazo, por los síntomas estructurales que ya comenzaban a aflorar, el gobierno buscó impulsar el crecimiento económico a partir de un aumento considerable del gasto público y la intervención estatal en la economía. Durante la presidencia de Luis Echeverría, si bien se conocían los problemas económicos que aquejaban al país y se buscó cambiarlos, continuó predominando el modelo adoptado en años anteriores e incluso se intensificó.

Por otra parte, el gasto público (ante la ausencia de una sana recaudación tributaria) dependía casi por completo de su capacidad para adquirir crédito interno y externo. El crédito interno lo conseguía a través del *Banco de México*, y de la canalización de recursos que se hacían mediante el encaje legal y de la banca nacional de desarrollo. Dado que las necesidades de financiamiento del gobierno crecían día con día, el crédito interno resultaba insuficiente para sufragar los gastos, y en consecuencia desde la década de los setentas se comenzó a depender del endeudamiento externo y de los flujos de capital. Durante la década de los sesenta la proporción de la inversión pública financiada con deuda interna y externa se incrementó considerablemente, pasó de representar 12% del total de las exportaciones a 25% en 1970.

De esta forma el gasto público dependía cada vez en mayor medida de lo que captara el sistema financiero y, como complemento de éste, se buscaba mantener la base tributaria inamovible con el fin de que existiera un mayor ingreso disponible, por tanto la reforma tributaria era siempre pospuesta para mejores tiempos.

⁸⁶ Ídem, p.460

5.4.1. El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976)

Durante la administración de Luis Echeverría la economía mexicana experimentó una práctica de *freno y arranque*, debido a que el gasto del gobierno fue considerado como el principal impulsor de la actividad económica, pero su crecimiento no fue sostenido ni armonizado, sino desigual; diversos proyectos fueron llevados a la práctica sin la debida programación previa, y sin los estudios necesarios que garantizarán los resultados esperados.

El creciente gasto público impulsó la inversión privada y atrajo a la inversión extranjera, aunque también a ritmos discontinuos. Sin embargo, a diferencia de otras épocas, esta vez el crecimiento se acompañó de una espiral inflacionaria. Como ya hemos comentado, la expansión del gasto público no tuvo su contrapeso en una reforma a la base tributaria que permitiera recaudar mayores recursos, en consecuencia el gasto no estuvo adecuadamente financiado. La reforma tributaria que pretendía hacer el gobierno federal no llegaba a buen término principalmente debido a la fuerte oposición de los empresarios. “Los ingresos (tributarios y no tributarios) del gobierno federal pasaron de representar 9.1 % del PIB en 1971, a 11.9% en 1976. Un aumento notable, sobre todo si se le compara con lo que en los últimos años había sucedido. Ello no obstante, nunca fue proporcional ni suficiente con los esfuerzos de gasto que año con año realizaba el sector público. Por lo demás se insistió (como en otras épocas) en descansar en los impuestos indirectos, recaudatorios, que gravan por igual a las personas independientemente de su nivel de ingreso, y no tocar el ISR, que si es progresivo y grava más a quien más tiene”⁸⁷.

Por su parte, la política de precios y tarifas de los bienes y de los servicios que el Estado otorgaba a la sociedad en general se mantuvo sin modificaciones durante los primeros años de la administración de Luis Echeverría. Cuando finalmente se aumentaron los precios de los bienes públicos, éstos fueron insuficientes y demasiado tarde.

Ante este desequilibrio de las finanzas públicas, el déficit del gobierno aumentó. Gran parte del financiamiento del déficit se hizo con deuda externa y, otra gran parte, con el crédito que el Banco de México le otorgaba al gobierno. “Ya para 1976, el déficit del sector público se estaba financiando con 67% de deuda interna y con 33% de externa. La deuda externa del sector público se contrató a tasas de interés crecientes: mientras que en 1970 el saldo era de 4 262 millones de dólares, para 1976 ya era de 19 602 millones. Y el crédito neto del Banco de México al gobierno federal pasó de representar el 0.2% del PIB en 1970 a 3.7% en 1974, 3.0% en 1975 y 1.8% en 1976”⁸⁸.

Uno de los sectores a los cuales se trató de ayudar económicamente fue al sector primario. Durante más de tres décadas, el sector agrícola había tenido tasas de crecimiento de cerca del 5% anual; sin embargo a partir de la segunda mitad de la

⁸⁷ Ídem, p.485

⁸⁸ Ídem, p.487

década de los sesenta su ritmo de crecimiento decae llegando a un ritmo de crecimiento anual cercano al 2% entre 1965 y 1976.

Para hacer frente a estos problemas el gobierno de Luis Echeverría aumentó la inversión en el fomento agropecuario, pasando de representar el 12.7% del total en 1970 a 18.1% en 1975. También se realizaron importantes reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, en 1971, y a la Ley Federal de Aguas, en 1972. La nueva ley agraria buscaba agilizar los procedimientos y descentralizar los trámites, pero también pretendía dotar de mayor dinamismo al ejido, el cual ya no sería eminentemente agrícola, ganadero o forestal, sino que podría concertarse para realizar actividades turísticas.

La *Ley de Crédito Rural* de 1974, da mayor apoyo al otorgamiento de préstamos a los ejidatarios, para lo cual se crea el *Fondo Nacional de Fomento Ejidal*. Sin embargo, el esfuerzo que hizo el gobierno en materia de gasto para el campo no se vio reflejado en un aumento de la producción agrícola, la crisis que atravesaba el sector primario no pudo ser resuelta y en consecuencia muchas necesidades inmediatas de la población en ese sector no pudieron ser satisfechas.

Buscando agilizar la ayuda financiera hacia el sector y enfocarse en el mismo, el presidente Luis Echeverría fusiona los diversos bancos agrícolas existentes (Banco de Crédito Agrícola, Ejidal y el Agropecuario) y crea el *Banco Nacional de Crédito Rural*.

5.4.2. La presidencia de José López Portillo (1976-1982), y la crisis de la deuda externa

Al inicio de su etapa como presidente José López Portillo implementó un plan de trabajo con el propósito de promover la producción de bienes y servicios, se concertó con las diez principales ramas industriales la *Alianza para la producción*, que buscó reducir la inflación a partir de un incremento en los niveles de producción, para esto se concuerda con empresas de distintos sectores a establecerse metas de inversión y de producto a cambio de estímulos fiscales y medidas proteccionistas. El resultado de estos acuerdos fue un notable incremento en la producción industrial que creció durante esta etapa en cerca de 14.6% en promedio al año; también la producción de bienes agrícolas aumentó, pasando de representar 20 millones de toneladas en 1976 a 28 millones en 1982.

El apoyo al sector primario se dio mediante diversos mecanismos, entre ellos: los créditos concedidos por el *Banco Nacional de Crédito Rural*, la *Ley de Fomento Agropecuario*, el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM).

Una de las principales características experimentadas por la administración de José López Portillo, fueron las grandes reservas petroleras descubiertas a mediados de la década de los años setenta en el sur del país (en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche). A esto se suma el impacto positivo que tuvo el aumento de los precios de dicho bien a partir de la década de 1970, lo que llevó a muchos a pensar que el país

se sumergía en una época de abundancia sin precedentes. “En 1973, los precios del petróleo en el mercado internacional súbitamente aumentaron. En 1979, con el segundo shock petrolero, los precios aumentaron a niveles inauditos y lo siguieron haciendo hasta junio de 1981: de 13 dólares por barril en diciembre de 1978 a 17 dólares en junio de 1979 y a 25 dólares en diciembre de ese año. Para mayo de 1981, más de 34 dólares por barril”⁸⁹. Ante este panorama, México aumentó su producción petrolera con el propósito de utilizar el sector energético como impulsor del desarrollo industrial del país.

Al creciente activismo de la producción petrolera respondió muy bien la iniciativa privada, en muchas partes de la República se multiplicaron las actividades productivas, se amplió la infraestructura instalada y algunas zonas del país vieron crecer la industria por vez primera. De esta manera se utilizaron los recursos del petróleo para impulsar la economía nacional. Sin embargo, la economía se volvió extremadamente dependiente de los ingresos petroleros, las grandes sumas que aportaba el sector energético a las finanzas públicas hicieron posible que la reforma tributaria fuera relegada del debate nacional, de lo que se trataba era de *administrar la abundancia*.

Ante esta situación los canales de acumulación internos fueron relegados, y en cambio la bonanza petrolera llevó al gobierno a contraer deuda externa sobre todo en préstamos de corto plazo y a tasas de interés variables. Sin embargo la coyuntura favorable para el país cambió drásticamente con la crisis de las principales economías industriales. Junto con el colapso de las economías industrializadas vino el aumento en las tasas de interés, por las políticas monetarias restrictivas de la Reserva Federal de los Estados Unidos, de esta manera la tasa de interés nominal pasó de 12.7% en 1979, a 15.3% en 1980 y a 18.9% en 1981.

La situación negativa que experimentaron los países desarrollados y el shock en los precios del petróleo no fueron previstos por ninguna autoridad nacional. Los países endeudados no tenían suficiente capacidad de pago y los países acreedores habían otorgado grandes cantidades de recursos irresponsablemente (en su momento la deuda mexicana llegó a representar cerca del 44% del capital social de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos).

Al crecimiento de la deuda pública y privada siguió la errónea política de pagar deuda contrayendo más deuda. Al subir las tasas de interés la situación empeoraba, el país no contaba con divisas suficientes para pagar sus obligaciones de corto plazo. El crédito externo se cerró para el país y comenzaron a salir las divisas del territorio nacional, dando origen a una de las eras de turbulencia financiera más graves que han azotado a la nación. El peso se devaluaba constantemente sin que los programas de las autoridades pudieran hacer nada para frenar su estrepitosa caída.

Con un panorama sombrío, y a pesar de correr el último año de su administración, José López Portillo decide tomar medidas drásticas: “A principios de agosto [1982], el

⁸⁹ Ídem, p.563

gobierno anunció la adopción de un sistema de cambios dual. Habría una tasa de cambios preferencial para el pago del servicio de la deuda del sector público, el pago de intereses al exterior del sector privado y las importaciones básicas. El resto de las operaciones se sujetaría al tipo de cambio del mercado libre. Las divisas las proporcionaría el gobierno, con las exportaciones de petróleo y los nuevos créditos que contrataría. Días más tarde, se anunció que los depósitos denominados en dólares (los mexdólares, que eran depósitos hechos en pesos pero documentados y pagaderos en dólares) en el sistema bancario mexicano se pagarían en pesos al tipo de cambio libre. Al mismo tiempo se suspendían todas las transacciones cambiarias. Todo ello aceleró la fuga de capitales y la confianza en el peso monetario cayó por los suelos⁹⁰.

Finalmente, otra importante medida tomada durante la administración de José López Portillo consistió en la nacionalización de la banca comercial. “Durante 1981 y 1982, como ya lo había sido antes -1975 y 1976-, el ánimo especulativo de la banca fue creciente y las fugas de capital -que propiciaba y operaba- alcanzaron montos cuantiosos que pusieron en peligro la estabilidad de la economía nacional. Para muchos, se había perdido la capacidad de manejo de los asuntos financieros en el país y el sistema nacional de pagos estaba en entredicho”. La confrontación entre el sector financiero y el Ejecutivo era cada vez más abierta, los bancos propician (o al menos no hacen nada para remediar) la fuga de capitales por lo que la especulación contra la moneda se acrecienta. Para contener la especulación y la indisciplina del sector financiero el presidente José López Portillo nacionaliza la banca en septiembre de 1982 y establece un control de cambios. “Pero también en los últimos días de diciembre de 1982, el nuevo gobierno, por conducto del Ejecutivo, envió una iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito que el Congreso de la Unión aprobó, en tan sólo un par de días y sin mayor discusión, mediante el cual se establecía la posibilidad de que los particulares volvieran a participar en el capital social de los bancos que el gobierno, con el apoyo de ese mismo Congreso de la Unión, había nacionalizado unos meses antes⁹¹”.

5.5. El impacto de la Banca de Fomento en el desarrollo industrial del país

5.5.1. La política de industrialización y la orientación de los créditos

El proceso de industrialización tiene sus antecedentes en el Porfiriato cuando surgen las manufacturas y se empieza a llevar a cabo un proceso de sustitución de importaciones, aunque de poco valor agregado como son las materias primas y textiles. Con el surgimiento del estallido revolucionario de 1910, el proceso de sustitución se quedó en suspenso, y será solamente retomado cuando termine la fase más cruenta de la lucha armada y surja un Estado fuerte y capaz de impulsar el crecimiento económico a través de una serie de políticas públicas.

⁹⁰ Ídem, pp. 577-578

Los años de 1920 a 1940 abarcan un proceso de reforma y reconstrucción, se establecieron las bases para el crecimiento posterior: leyes, instituciones, infraestructura, mecanismos financieros, sistemas tributarios, alianzas entre el gobierno y los sindicatos, etc. A partir de 1920 el gasto del gobierno en el fomento económico alcanza casi la cuarta parte de los egresos, todos estos recursos se destinaron a la construcción de carreteras y obras de irrigación, infraestructura eléctrica. Esto da una imagen de la reorientación del gasto público, no se trataba de fomentar los sectores exportadores sino crear una red que complementara los espacios regionales para abastecer el mercado interno.

De esta manera la euforia de reconstrucción se manifestó en la construcción masiva de caminos y carreteras para unir los principales centros de comercio e industria del país, contribuyendo con la integración y expansión del mercado interno. Parte importante de la consolidación del régimen tuvo que pasar por asentar las bases de la paz interna, de ahí que se repartieran grandes cantidades de tierra y se construyeron en todo el país distritos de riego, sobre todo en el norte, para inmovilizar a las masas inconformes de campesinos. Esta transformación agraria sería la base de la política industrializadora de los años venideros, ya que del sector agrícola se generaron las divisas, la mano de obra, y desde luego la materia prima y los alimentos, para proveer a las grandes ciudades en su procesos de industrialización.

Los años de reconstrucción culminarán en la etapa cardenista, para comenzar el verdadero proceso de industrialización a partir del impulso de la inversión pública en el sector. Para 1940, "las inversiones de fomento industrial representaban ya el 21% de la inversión total y eran superiores a las de fomento agropecuario, aunque menores a las de transporte y comunicaciones. Este cambio marcó el comienzo de una tendencia que predominó a largo plazo, con ciertas fluctuaciones, hasta que a finales de los cincuenta se alcanzó una composición del destino de la inversión pública en la que el renglón más importante lo constituían las obras de fomento industrial"⁹².

Como se ha venido comentando, después de la Gran Depresión y del estallido de la Segunda Guerra se reanima el proceso de industrialización con la sustitución de importaciones; este proceso se detona por la cancelación de las importaciones del exterior y el alza generalizada en los aranceles, que si bien podía interpretarse como una política proteccionista, se trataba sobre todo de generar recursos al erario público y mejorar la situación de la balanza de pagos. En principio, por tanto el proceso de industrialización a partir de la sustitución de las importaciones no es un proceso deliberado por parte del Estado sino que al quedar bloqueado el sector tradicional que fuera impulsor de la economía desde siglos anteriores, la estrategia se orientó a satisfacer el mercado interno, "dándose una sustitución sólo en las ramas que podían aumentar su producción, como fue la textil. En otras actividades también se restringieron las importaciones, como las de láminas de acero, sosa y potasa, manteca

⁹¹ Ídem, pp. 585, 591-592

⁹² Rosa Olivia Villa, Nacional Financiera: Banco de Fomento del desarrollo económico de México, NAFINSA, México, 1976, p.22

de cerdo, lana y trigo, en estas actividades, ya fuera por el conflicto armado, por falta de capacidad productiva o por ausencia de una política deliberada, no se dio la sustitución (...) la política proteccionista, que empieza a ganar consenso hacia fines de la década de los treinta, se va armando sobre medidas que perseguían objetivos distintos (de balanza de pagos o ingresos fiscales) a los de la protección misma”⁹³.

Otra medida para favorecer el fomento económico se dio a través de los estímulos fiscales, como la *Ley de Industrias Nuevas y Necesarias* (1926), años más tarde la *Ley de Industrias de Transformación*. También es importante la creación de instituciones de crédito público para el desarrollo industrial, como fue el caso de *Nacional Financiera* creada desde 1934, aunque será hasta la década siguiente cuando comience a jugar un papel vital en el fomento productivo; también destaca la creación del *Banco de México* (1925) que permite emplear políticas monetarias que apoyen la industrialización y el crecimiento económico, y posteriormente mediante la aplicación del sistema de encaje legal poder canalizar el crédito a las actividades que el Estado consideraba estratégicas.

Para sostener las nuevas instituciones era necesario emprender una *revolución administrativa* que dotara al gobierno de los recursos necesarios para llevar a cabo la política económica. En este aspecto es crucial la labor al frente de la Secretaría de Hacienda por Alberto J. Pani, quien introduce la aplicación del ISR y busca centralizar las fuentes del ingreso y gasto del gobierno mediante las políticas de ingresos y egresos. También siendo Secretario Pani puso todo su empeño en la reorganización de la deuda, para la consecuente apertura del crédito externo; y más importante aún, la culminación del proyecto de creación del *Banco de México* para constituirse como el eje desde el cual se implementarían las políticas monetarias acordes con el desarrollo nacional.

Las políticas proteccionistas que se habían implementado durante la Segunda Guerra siguieron utilizándose después de que la etapa armada en Europa había llegado a su fin, las políticas habían resultado ser efectivas y la industria nacional floreció al amparo de las restricciones a las importaciones o con tasas elevadas de los aranceles. Durante los años cincuenta la política proteccionista fue usada explícitamente con el fin de industrializar al país; el número de bienes que estaban protegidos se fue ampliando para que se sustituyeran por los elaborados nacionalmente, “... tan pronto como una empresa asentada en México, establecida con un capital nacional o extranjero, empezaba a producir un bien que hasta el momento había sido importado, el gobierno aplicaba cuotas para protegerlo. Con el tiempo la idea de proteger a la industria nacional se convirtió en una estrategia habitual de desarrollo económico”.

El gobierno daba toda clase de garantías para que las industrias nacionales prosperaran, con subsidios, créditos a tasas preferenciales, regímenes fiscales especiales, protección arancelaria, control de sindicatos. Pero por si esto no bastara, el gobierno tácitamente otorgaba la garantía de auxiliar a las empresas que no prosperaran, a través de la banca de fomento, principalmente de *Nacional Financiera*.

⁹³ Ciro Velasco, op. cit., p.62

Así funcionaba el sistema, *Nacional Financiera* invertía “recursos en una empresa, como accionista minoritario. Si esa empresa era exitosa, entonces reducía su participación a un monto simbólico. Sin embargo, si amenazaba con quebrar, los otros socios (privados) “solicitaban” a NAFINSA que adquiriera sus acciones, y con ellas la propiedad de la empresa. Las razones por las que el gobierno aceptaba eran básicamente dos: evitar el desempleo y que la empresa era considerada como importante para el desarrollo económico. Esa política marca el principio de lo que acabaría siendo un masivo y heterogéneo sector público paraestatal”.

“Una vez que el proceso estaba encaminado, otro importante fenómeno apareció: un extenso número de corporaciones transnacionales extranjeras. Es lógico que las compañías que exportaban a México con el libre comercio existente en los años treinta y cuarenta pasaron a establecer una planta filial en el país, cuando descubrieron que transfiriendo a México sus operaciones recibían completa protección comercial y un mercado cautivo. Esta tendencia fue de importancia creciente desde fines de los cuarentas y hasta las leyes de mexicanización de los sesenta, cuando una nueva etapa en el proceso de protección fue aplicada: proteger a los hombres de negocios mexicanos de la competencia externa, no sólo a los mercados”⁹⁴.

5.5.2. La trayectoria de la Banca de Fomento hasta 1982

Después de la Revolución el financiamiento bancario fue respondiendo lentamente al desenvolvimiento de la economía; a inicios de los treinta el financiamiento otorgado por los bancos de fomento en relación al PIB equivalía a cerca de 15%, en 1949 alcanza su punto más alto al representar 24%, para después estabilizarse durante la década de los cincuenta en alrededor de 20%.

Durante la década de los treinta el financiamiento de la banca comercial a los sectores productivos muestra una drástica caída, pero fue más que compensada por el aumento del financiamiento otorgado por las instituciones nacionales de crédito y el *Banco de México*. Los bancos de fomento multiplican sus actividades y canalizan créditos a la empresa privada; de esta manera los recursos otorgados por la banca nacional duplican su monto entre 1934 y 1940.

El apoyo que el gobierno da a los sectores productivos se canalizan a través de la banca de fomento, por ejemplo: “Las empresas que obtenían un contrato de obra pública podían acudir a Banobras, donde se establecía un fideicomiso. La inspección del avance de la obra estaba a cargo del propio Banobras, el cual también cobraba al gobierno con base en las estimaciones de la misma y con estos recursos liquidaba la parte que correspondiera del crédito, mientras que el resto lo entregaba al contratista”⁹⁵.

⁹⁴ Enrique Cárdenas, “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)”, op. cit., pp.255,259-260

⁹⁵ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, FCE/COLMEX, México, 1998, pp.133-134

A partir de 1939 se reanuda el crecimiento de los recursos otorgados por la banca comercial, para estabilizarse alrededor del 20% del producto hasta inicios del desarrollo estabilizador, en este mismo periodo el financiamiento del *Banco de México* sigue creciendo hasta alcanzar un máximo de 10% en 1944. A partir de este último año, la participación del banco central comienza a declinar, pero es sustituida por la banca de fomento que, después de rondar los 4 puntos del producto durante el periodo 1939-1947, inicia una etapa de consolidación como instrumento de la política de financiamiento del desarrollo, que la lleva incluso a superar, en algunos años, el monto de financiamiento otorgado por la banca comercial.

Durante la etapa del desarrollo estabilizador el sistema financiero público y privado crecieron en armonía. Los créditos se multiplicaron notablemente, la banca comercial financiamiento bancario con cerca del 22% del producto; en este aspecto fue relevante el papel que desempeñaron las sociedades financieras (orientadas al crédito industrial), permitidas desde la Ley Bancaria de 1941; y, dentro de las instituciones públicas los bancos nacionales de crédito siguieron apoyando el desenvolvimiento industrial del país creciendo su cartera crediticia tanto como la del *Banco de México*, que apoyaba el rápido crecimiento mediante la transferencia de recursos a los *Fondos de Fomento Económico*.

5.5.2.1. El papel sobresaliente de NAFINSA en el desarrollo industrial del país, 1934-1982⁹⁶

Con la *Ley del 24 de abril de 1934*, se crea *Nacional Financiera*, institución creada con el propósito de dotar de liquidez al sistema bancario mediante la adquisición de su cartera de bienes raíces, que formaban parte importante del activo de las instituciones de crédito pero que congelaban el resto de su cartera crediticia. Pero además de la compra de bienes inmuebles privados, podía fraccionar o enajenar los predios rústicos aportados por el Gobierno Federal o por instituciones a las que por ley les estaba prohibido poseer inmuebles; “suscribir o contratar empréstitos públicos o privados; comprar, vender o recibir en depósitos acciones, bonos y valores de cualquier clase y hacer sobre ellos operaciones activas de préstamo, reporto o anticipo (...); encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles (...); y actuar como agente financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

Para llevar a cabo estas funciones se constituyó como sociedad anónima, con un capital inicial de 50 millones de pesos, divididos en dos series: la serie A representaría la mitad de las acciones y debería ser suscrito en su totalidad por el Gobierno; y la serie B suscrita por instituciones privadas, nacionales o particulares, que darían dividendos anuales. Sin embargo, el capital exhibido por el Gobierno no pasó de 20 millones de pesos, los cuales estaban representados en bienes inmuebles, lo que limitaba desde el inicio la acción financiera de la Institución.

⁹⁶ Las siguientes citas fueron tomadas de Rosa Olivia Villa, *Nacional Financiera: Banco de Fomento del desarrollo económico de México*, NAFINSA, México, 1976.

Con la *Ley de Crédito Agrícola*, del 19 de diciembre de 1935, se reduce en aproximadamente 10 millones de pesos su capital social y se modifican las funciones que había venido realizando *Nacional Financiera*, para dar cabida a un nuevo banco de fomento en el sector agrícola. Como contrapartida, quedaba liberada de funciones incompatibles con su papel de financiera del Estado y de promotora del mercado de valores.

Para el año de 1937 realiza su primera emisión de bonos por un valor de medio millón de pesos, y empieza su participación en el mercado de valores; sus compras de valores ascendieron para fines de ese año a 7 millones de pesos. Esta actividad sería fundamental en los años siguientes, con la nacionalización de la industria petroquímica, Nacional Financiera concentró esfuerzos, como agente financiero del Gobierno, tratando de mantener la confianza y el nivel de las cotizaciones del mercado de valores amenazados por la inestabilidad cambiaria y por las represalias de las compañías petroleras.

Sin embargo, pese a no estar entre sus objetivos iniciales, NAFINSA logra canalizar durante 1934 y 1940 un monto acumulado de 108 millones de pesos en créditos de diversa índole para el fomento industrial. Para el año de 1940 el total del monto de créditos otorgados ascendía cerca de los 60 millones de pesos, siendo apenas en el año de 1936 cerca de 23 millones de pesos, lo que equivalía a una tasa promedio de crecimiento anual de 20.5%.

Será solamente hasta las reformas a su Ley Orgánica, del 30 de diciembre de 1940, cuando le son atribuidas mayores facultades para financiar al sector industrial, quedando “capacitada para promover la inversión de capitales en obras y empresas que requirieran enormes sumas, y en las cuales la recaudación del capital tuviera que ser lenta. De igual manera, se dejó muy claramente asentado que la institución no establecería competencia con los bancos existentes, sino que, por el contrario, se dedicaría a auxiliar a aquellos sectores de la economía nacional cuyas necesidades de crédito no pudieran ser atendidas por los bancos comerciales”. Además se le dieron amplias facultades para vigilar y regular el mercado de valores, “considerando la posibilidad de que incluso, eventualmente, interviniera de manera directa para salvaguardar los intereses del público inversionista, adquiriendo el control de aquellos títulos que pudieran ser objeto de manipulaciones indebidas”.

Años más tarde, en diciembre de 1947, se hacen nuevas reformas a la *Ley Orgánica de Nacional Financiera*, en la cual se le otorga un peso indiscutible como institución encargada de todo lo referente al endeudamiento externo. Se estableció que fuera el agente autorizado para la emisión y colocación de títulos de deuda del gobierno federal con vencimiento mayor de un año; se le encomendó la negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y largo plazos con instituciones gubernamentales, intergubernamentales o extranjeras. Además su capital social aumentó de 20 a 100 millones de pesos; se le autorizó para recibir y controlar diversas clases de depósitos bancarios y se le facultó para intervenir en la creación y desarrollo de empresas fundamentales para la economía.

Con estas reformas, hechas durante el régimen de Miguel Alemán, que *Nacional Financiera* se confirma como el banco de fomento más importante del país. Ahora bien, la actividad de *Nacional Financiera* en el campo industrial se ha concentrado en tres rubros: “en primer lugar, como agente financiero del sector público, ha movilizó recursos para apoyar los programas de aprovisionamiento de infraestructura, así como las grandes obras que desarrollan el Gobierno Federal y los organismos y empresas públicos; en segundo lugar, se ha encargado directamente de promover y desarrollar múltiples empresas, paraestatales o “mixtas”, que han venido a llenar necesidades importantes de oferta de insumos básicos; por último, ha apoyado en proyectos concretos a la iniciativa privada, sobre todo en la pequeña y mediana industria, a través de una serie de mecanismos crediticios, financieros y técnicos”.

De esta forma, la institución ha sido un instrumento fundamental para llevar y consolidar la política de inversiones públicas, pero también apoyando la política industrial con el fomento de la industria, sobre todo la básica. De esta manera durante sus primeras cuatro décadas de existencia, el monto de sus créditos se ha concentrado en infraestructura (22.8%) y en las industrias básicas (55.6%). Otorgando recursos por un monto de 143,000 millones de pesos, el equivalente al 35% del total de la inversión pública acumulada durante el mismo periodo.

Sin embargo, su ayuda al crecimiento económico no debe medirse sólo con el monto de los créditos asignados, debe considerarse el impacto que tuvieron las actividades industriales financiadas en el desarrollo económico ya que los créditos de Nacional Financiera obedecían a otros criterios que implicaba “como el efecto de las industrias en la creación de nuevos empleos, en el proceso de descentralización industrial en la formación de polos de desarrollo y en el aumento de las exportaciones de productos manufacturados (...) Vale la pena destacar el predominio de los créditos para la compra de maquinaria y equipo, para gastos de instalación y para proyectos de ampliación”.

También debe valorarse su función activa en la promoción de industrias nuevas o en apoyar a las industrias que sustituían los bienes importados por los manufacturados internamente. La promoción directa de empresas de gran interés nacional comenzó a partir de la Segunda Guerra, con la promoción de la fábrica de papel de Atenquique (Compañía Industrial de Atenquique, S. A.). Este fue el primer experimento de Nacional Financiera en su papel de banco de fomento, lo que le aportaría una gran experiencia en materia de industrialización para los años siguientes. Por ese mismo periodo, también se involucró activamente para crear los Altos Hornos de México, S. A.

A estas industrias creadas bajo el apoyo de *Nacional Financiera*, le siguió una lista interminable: Cobre de México, S. A.; Guanos y Fertilizantes de México, S. A.; Celanese Mexicana, S. A.; Viscosa Mexicana, S. A.; Sosa Texcoco, S. A.; Diesel Nacional, S. A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A., y demás industrias. Muchas de ellas destinadas a llenar los importantes huecos que se habían producido en las importaciones a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

La importancia de *Nacional Financiera* como principal institución de fomento económico en México, debe medirse, como ya decíamos, no solo por el mecanismo del crédito o la inversión directa para auxiliar o fomentar a las empresas, “sino otros mecanismos, como los estudios de preinversión, que han facilitado el conocimiento de mercado, tecnología y recursos de futuras empresas. Desde 1969, ha operado un fideicomiso (...) cuyos fondos se usan exclusivamente para ese fin (...) Al mismo tiempo, la mayor injerencia de la institución en todas las etapas de estudio y realización de los proyectos ha permitido a ésta manejar en forma más rigurosa ciertos criterios de selectividad en el uso de recursos, contribuyendo así a racionalizar la estructura industrial y a llenar lagunas realmente importantes en la oferta interna”.

También desde la década de los treinta, *Nacional Financiera* apoyó el esfuerzo de *mexicanización* de la industria mediante la adquisición de varias compañías eléctricas: Eléctrica de Chapala, S. A; Eléctrica de Morelia, S. A; Hidro-Eléctrica Occidental, S. A; Eléctrica Guzmán, S. A; La Eléctra, S. A; y finalmente, Progreso, S. A. Con el propósito, que buscaba en ese entonces el gobierno, de controlar el servicio de energía eléctrica mediante la Comisión Federal de Electricidad. Finalmente durante la nacionalización de la industria eléctrica, en el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, la institución jugó nuevamente un papel relevante al facilitar las operaciones de compra de los pasivos de las industrias y con el pago de indemnización a las compañías nacionalizadas.

5.5.3. Los principales Fondos de Fomento

Otra manera de apoyar el proceso de desarrollo nacional impulsado a partir de la década de los treinta, fue mediante la creación de instrumentos financieros como son los *Fondos de Fomento Económico*. Estos Fondos en algunas ocasiones provenían del sector externo, cuando el programa provenía del *Banco Mundial* o el *Banco Interamericano de Desarrollo*; pero la gran mayoría de ellos eran creados a partir de fideicomisos del gobierno federal. El crédito, generalmente, venía acompañado de asesoría técnica a los sectores que el gobierno consideraba prioritarios y por esta razón, casi siempre estos Fondos estuvieron vinculados con algún banco de fomento.

“Todas estas entidades conformaron una estructura de financiamiento y organización que fue fundamental para el positivo desempeño de la economía mexicana en los años de la industrialización, especialmente en el periodo del denominado desarrollo estabilizador, ya que, como se puede apreciar por sus nombres, se establecieron los organismos y mecanismos para financiar y organizar a diversos sectores estratégicos cuyo desarrollo no se puede entender sin tomar en cuenta el papel desempeñado por el sistema financiero público de fomento económico”⁹⁷.

⁹⁷ Gabriel Gómez Ochoa, “La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana”, en Guadalupe Mántey y Noemi Levy (coord.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2010, p.55

Parte sobresaliente de los *Fondos fueron los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura* (FIRA) fueron un conjunto de fondos de fomento constituidos por el gobierno federal en el *Banco de México*, con el fin de realizar operaciones de crédito y otorgar garantías a las actividades agropecuarias o cualesquiera que se desarrollen en el medio rural; también se usaron para dar capacitación, asesoría, asistencia técnica y transferencia de tecnología; para otorgar subsidios a productores, intermediarios o cualquier organización campesina.

Entre los principales Fondos de Fomento, creados desde la época del desarrollo estabilizador, se encuentran los siguientes⁹⁸:

A la industria:

- El *Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña* (FOGAIN), creado en 1953, por NAFINSA, para impulsar el desarrollo de la industria pequeña y mediana que no podían acceder a los créditos de la banca privada.
- El *Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados* (FOMEX), creado en 1962 para promover las exportaciones mediante un gravamen especial a la importación de algunos bienes; estaba vinculado al BANCOMEXT.
- El *Fondo Nacional de Estudios y Proyectos* (FONEP) creado en 1967 y vinculado a NAFINSA.
- El *Fondo de Equipamiento Industrial* (FONEI), creado en 1971 y vinculado al *Banco de México*.
- El *Fondo para el Desarrollo Comercial* (FIDEC) surgido en 1980 y vinculado al *Banco de México*.

A la infraestructura social:

- El *Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal* (FOMUN) establecido en 1972 y vinculado al BANOBRAS.
- El *Fondo de Inversiones Financieras de para Agua Potable y Alcantarillado* (FIFAPA), creado en 1976 y vinculado a BANOBRAS.

A la agricultura, ganadería, pesca o minería:

⁹⁸ Los siguientes datos fueron tomados de Antonio Ortiz Mena, op. cit., pp.134-135, y Gabriel Gómez Ochoa, op. cit., pp.54-55

- El *Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura* (éste fideicomiso pertenece a los FIRA), creado en 1955 y vinculado al *Banco de México*.
- El *Fondo Especial para el Financiamiento Agropecuario* (FEFA, también perteneciente a los FIRA), creado en 1965 y vinculado al *Banco de México*.
- El *Fondo de Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios* (FEGA, también pertenece a los FIRA), creado en 1972 y vinculado al *Banco de México*.
- El *Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipos Agrícolas de la Industria Azucarera* (FIMAIA), creado en 1975 y vinculado con *Financiera Azucarera, S. A.*
- El *Fideicomiso para Créditos de Áreas de Riego* (FICAR), creado en 1975 y vinculado a BANRURAL (en 1981 cambio su nombre a FICARI al incluir las áreas de riego temporales).
- El *Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras* (FOPECA, también perteneciente a los FIRA), creado en 1989 y vinculado al *Banco de México*.
- El *Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural* (FOCIR), vinculado con NAFINSA.
- El *Fideicomiso de Riesgo Compartido* (FIRCO), creado en 1981 y vinculado a *Financiera Rural*.
- El *Fideicomiso de Minerales no Metálicos*, creado en 1972 vinculado con NAFINSA (en 1990 cambia su nombre a *Fideicomiso de Fomento Minero*, FIFOMI).

A la vivienda:

- El *Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda* (FOVI), creado en 1963 y vinculado al *Banco de México*, su función era canalizar créditos a la construcción de viviendas de interés social. En 1985 cambiaría su nombre por *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda*, de los recursos de este Fondo surge en 2002 el banco de desarrollo *Sociedad Hipotecaria Federal*.
- El *Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda* (FOGA), creado en la misma fecha que el FOVI y con objetivos similares, apoyaba a los bancos que otorgaban créditos a las viviendas de interés social.

- El Fondo Nacional de Habitaciones Populares, creado en 1981 y vinculado con BANOBRAS.

Al turismo:

- El *Fondo de Garantía y Fomento del Turismo*, creado en 1957 para promover el desarrollo potencial de las plazas turísticas.
- El *Fondo de Promoción de Infraestructura Turística* (INFRATUR), creado en 1969 con la finalidad de desarrollar nuevos centros turísticos ante la posible saturación del puerto de Acapulco.
- El *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (FONATUR) creado en 1974 y vinculado a NAFINSA.

6. El entorno económico y la situación de la banca de fomento a partir de 1982

6.1. Una visión de largo plazo de la economía mexicana

Entre 1950 y 1970 el producto nacional creció a una tasa promedio anual de 6.6%, mientras que la inflación se mantuvo en cerca de 4.5%; estos óptimos resultados fueron la consecuencia de una política de industrialización basada en la articulación del mercado interno. El gobierno se comprometió a impulsar la economía nacional a través de inversiones en infraestructura, carreteras, obras de riego, etc., con lo cual se impulsó directamente la política de sustitución de importaciones.

Los logros de crecimiento económico anterior a la crisis de 1982, se obtuvieron con una severa disciplina fiscal y monetaria que mantuvo la deuda del sector público en cerca del 3% del PIB. Sin embargo, a pesar de ser una política adecuada no podía mantenerse por siempre, ya para fines de la década de los setenta el ritmo de la inversión privada comenzaba a disminuir. Durante el sexenio de 1970 a 1976 se busca sustituir la inversión privada con mayores montos de inversión pública, el déficit del gobierno pasó a ser de 9.1%, financiándose principalmente con deuda externa y líneas de crédito del Banco de México. Esto llevó a que en 1976 México experimentara una crisis financiera y la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años.

A pesar de que el modelo de sustitución de importaciones había dado muestras de su debilitamiento, el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros posibilitó que el país continuara con los elevados ritmos de gasto público financiados con crédito externo. Sin embargo, esta situación alcanza su punto álgido con la crisis de la deuda de 1982 y la devaluación del peso mexicano, fecha con la cual inicia el proceso del cambio estructural en México.

6.2. Las reformas estructurales

Para hacer frente a la situación inestable que vivía el país desde 1982, con la crisis de la deuda, el presidente Miguel de la Madrid propuso durante los primeros años de su gobierno el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE) cuyos objetivos centrales eran combatir la inflación, proteger el empleo y lograr el crecimiento económico. Sin embargo por los múltiples fines que perseguía y la poca claridad en los instrumentos el PIRE resultó un rotundo fracaso. El siguiente programa que se instrumentó fue el *Programa de Aliento y Crecimiento* (PAC) durante los años de 1986-1987; pero lamentablemente tuvo tanto éxito como el anterior.

“Tanto el PIRE, como el PAC, tuvieron en realidad como objetivo fundamental, restablecer los pagos por servicio de la deuda externa, a fin de lograr el respaldo y el apoyo de la comunidad financiera internacional, a los programas que el gobierno estaba llevando a la práctica y, como objetivos secundarios: a) combatir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y de los incrementos en los salarios; b) corregir el déficit fiscal, reduciendo sobre todo la inversión pública; c)

reducir la deuda interna; d) reducir y acotar la participación del Estado en la economía y, e) abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacerla más competitiva y, además, presionar los precios internos a la baja”⁹⁹.

Para lograr estos objetivos el gobierno federal redujo el gasto público, aumentó los precios de los bienes y servicios que producía, aumentó los impuestos indirectos, buscó controlar los niveles de salario negociándolos con la meta de inflación esperada, empezó la reducción de los aranceles y el proceso de apertura comercial. También como parte fundamental de la estrategia de estabilización de la economía, a partir de 1982 el gobierno inicia la negociación de la deuda con la banca internacional aunque sin grandes éxitos. Se negocia la restructuración de la deuda externa privada mediante el *Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios* (FICORCA).

Sin embargo, pese a insistir con dos programas de ajuste ortodoxos implementados durante la administración de Miguel de la Madrid, para finales de 1987 la economía no mostraba signos de recuperación: existía una inercia inflacionaria imparable que colocaba al país por la ruta de la hiperinflación, había constantes fugas de capitales y devaluaciones del peso.

Debido a esta situación, en 1987 se insiste con un nuevo plan ortodoxo que combinaba elementos heterodoxos como el control de los precios líderes, este sería el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE). El Pacto buscaba conseguir los siguientes objetivos: reducir el tamaño del sector público, privatizar las empresas paraestatales no estratégicas, aplicar una política monetaria restrictiva, corregir la inercia salarial, establecer precios líderes, profundizar la apertura comercial, establecer controles de precios negociados.

El *Pacto de Solidaridad Económica* logró ser más exitoso que sus predecesores, ya que disminuyó los niveles de inflación de 159% en 1987 a tan sólo 52% en 1988. En 1989 nuevamente se buscó renegociar la deuda, reducir las tasas de interés y el monto del principal. “El efecto de la reducción de la deuda interna y externa permitió que la deuda pública total de México... pasará de 63.5% del PIB en 1988 a sólo 22.5% en 1994... en 1988 se pagaba 17.7% del PIB en intereses, comisiones y gastos de deuda, para 1990, concluida la renegociación de la deuda externa, el pago por ese concepto había disminuido a 9.8% del PIB. Para 1994, con la reducción de la deuda interna, gracias al uso de los ingresos provenientes de las privatizaciones, en total sólo pagamos por intereses 2.8% del PIB”¹⁰⁰.

Sin embargo: “En términos macroeconómicos el sexenio de 1982-1988 fue desastroso: el PIB por persona se redujo a un ritmo anual de 2.1% en términos reales; los precios al consumidor aumentaron, en promedio, a un ritmo anual de 90%; el tipo de cambio pasó de 57 pesos por dólar en promedio en 1982 a 2 mil 284 pesos en 1988 (un aumento de más de 4 mil%)... El impacto en el bienestar de la población, la más pobre

⁹⁹ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM/FE, México, 2007, pp.635-636

¹⁰⁰ Íbidem, ppp.644-645

y la de ingresos medios, fue doble: el ingreso nacional se redujo, pues la economía no creció, y ese reducido ingreso nacional se distribuyó de manera más inequitativa”¹⁰¹.

6.2.1. Las reformas al sistema financiero

El sistema financiero moderno en el país se inicia con la fundación del *Banco de México* en 1925, a partir del cual se comienza a articular un sistema financiero de tres niveles. En el primer nivel se encontraban los bancos comerciales que captaban depósitos a corto plazo y otorgaban créditos a corto plazo a las empresas. En un segundo nivel estaban las instituciones auxiliares de crédito, las aseguradoras y los almacenes, que promovían créditos a largo plazo. Y en un tercer nivel se encontraban los bancos de fomento cuyos recursos provenían del presupuesto público, recursos externos o fideicomisos del *Banco de México*, y los cuales otorgaban créditos a largo plazo de diversos sectores.

Este sistema financiero sencillo, especializado y regulado funcionó bastante bien durante los primeros años de la industrialización mexicana. Durante el periodo que abarca de los años cincuenta a inicios de los ochenta el otorgamiento de créditos por parte de la banca nacional se financió con el coeficiente de reserva, los cajones selectivos de crédito y las tasas de interés activas determinadas por el Banco de México.

A partir de la década de los setenta comenzaron las autoridades a implementar cambios en la legislación y en los instrumentos bancarios con el fin de dotar de mayor flexibilidad a este sector. En 1964, entró en vigor una legislación para incrementar la operacjonalizar los bancos comerciales con lo cual se crearía en México la así llamada banca múltiple. La banca múltiple comenzó a operar en el país a partir de 1976, bajo este esquema los bancos comerciales podrían conjuntar los servicios de la banca con los hipotecarios, seguros, arrendadoras y demás.

“En ese mismo año [1964], el Congreso aprobó la Ley del Mercado de Valores, creando el marco legal para el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios, al tiempo que establecía la Comisión Nacional de Valores para supervisar y regular las operaciones en los mercados de capitales y de dinero”¹⁰². En 1978 las autoridades gubernamentales emitieron por vez primera los *Certificados de Tesorería de la Federación* (CETES), como un claro intento por desarrollar el mercado de dinero, aunque todavía los particulares no tenían tanta injerencia debido a que la tasa de interés y los montos subastados los determinaba el gobierno; no fue sino hasta el último trimestre de 1982 cuando se permitió a los particulares participar activamente en las subastas de CETES.

¹⁰¹ Ídem, p.641

¹⁰² Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, pp.66-67

Sin embargo, pese a las reformas el sistema financiero tenía todavía una estructura muy rígida, debido a esto cuando ocurre la nacionalización de la banca el sistema bancario se encontraban en una situación delicada.

La reforma financiera llevada a cabo durante 1983 y 1991 buscaba principalmente cinco objetivos: a) liberación financiera, eliminar las políticas del encaje legal y la orientación selectiva del crédito; b) innovación en los instrumentos financieros; c) fortalecimiento de los intermediarios financieros; d) privatización de la banca comercial; e) el Banco de México ya no financiaría el déficit público, el gobierno tendría que colocar “deuda no inflacionaria” en los mercados de crédito para financiarse.

Un aspecto importante de la liberalización financiera ocurrió en 1988 con la eliminación de los cajones de crédito a los sectores que se consideraban estratégicos; además “el anterior régimen de una reserva mínima para créditos directos al gobierno fue sustituido por un requisito de liquidez, que únicamente estableció la obligación de mantener el 30% de la cartera en bonos del gobierno”¹⁰³. Para agosto de 1989, las autoridades gubernamentales abandonaron definitivamente el sistema de los cajones selectivos de crédito y se eliminó lo que quedaba del encaje legal.

En lo que concierne al aspecto financiero se buscó la liberalización de los bancos para que éstos funcionaran bajo los criterios de rentabilidad comercial, se pensó entonces que la mejor alternativa era privatizarlos; las nuevas autoridades gubernamentales comenzaron el cambio estructural que buscaba liberar a los bancos de la represión financiera a la cual estaban sometidos desde el desarrollo estabilizador, represión que como ya se ha señalado consistía en básicamente tres aspectos: los depósitos obligatorios en el *Banco de México*, controles de tasas de interés activas y pasivas, y la orientación selectiva del crédito.

Posteriormente entre 1989 y 1990 se aprobaron reformas a la *Ley de Instituciones de Crédito*, para permitir la creación de grupos financieros. Como parte de las reformas financieras que incluían la privatización de los bancos comerciales; el presidente Carlos Salinas envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución y permitir la privatización de los bancos, ésta fue aprobada en 1990. Finalmente entre 1991 y 1992 se privatizaron los 18 bancos que estaban hasta el momento en poder del gobierno.

Anteriormente a la nacionalización de la banca en 1982, el sector de la banca se consideraba como un servicio público y sólo se necesitaba para ejercerlo una concesión de parte de la Secretaría de Hacienda, con la nacionalización la banca comercial se transformó en sociedades nacionales de crédito. Con las nuevas reformas y, finalmente, la reprivatización de la banca, se transformaron en sociedades anónimas y ya no se requiere concesión alguna sino solamente una autorización por parte de la Secretaría de Hacienda. Aunque en principio parecieran lo mismo, una concesión se otorga para realizar actividades que corresponden exclusivamente al

¹⁰³ Ídem, p.77

Estado, en cambio una autorización solo se otorga con base en el cumplimiento de los criterios establecidos.

Respecto a las tasas de interés, se consideró que los bancos privados deberían competir por la captación del ahorro del público mediante las tasas pasivas y que los bancos estatales deberían retirarse de este mercado porque al actuar sin el criterio de *rentabilidad* competían *deslealmente*. De la misma manera, la asignación selectiva del crédito a los principales sectores económicos que el Estado consideraba estratégicos debería regirse por los criterios del mercado, es decir no por su impacto social sino por la productividad esperada.

Así el gobierno no podría operar mecanismos de crédito directamente con el público sino a través de la banca comercial, con lo cual la banca de fomento pasó a ser bancos de segundo piso, donde sus programas crediticios sólo podían operar mediante la banca comercial, se pensaba que con esto los bancos privados podrían operar en una sana competencia para la colocación de sus productos entre el público.

Para hacer todo esto posible, fue necesario modificar completamente la legislación bancaria e incluso modificar la Constitución, para permitir la venta de los bancos a particulares. Se conservó sin embargo, la garantía de que el gobierno fuera el prestamista de última instancia y resguardo de los ahorros de los particulares, con este fin se creó el *Fondo Bancario para la Protección del Ahorro* (FOBAPROA).

6.2.2. La privatización de la banca

Hasta 1982 todos los bancos que existían en el país era propiedad de mexicanos, cuando José López Portillo nacionalizó la banca en septiembre de ese mismo año el sistema bancario se componía por 54 bancos comerciales. Bajo el dominio del gobierno federal entraron a un intenso proceso de fusiones quedando sólo 19; posteriormente durante 1991 y 1992 se vendieron 18 bancos, y ya para 2004 sólo quedaban 2 bancos en propiedad de mexicanos: Banorte e Inbursa (éste último de reciente creación).

Desde que Miguel de la Madrid llegó a la presidencia comenzó el camino para regresar los bancos recientemente nacionalizados a manos privadas; estas políticas eran consecuencia del nuevo papel que asumiría el gobierno en la economía la cual sería tomada del modelo impulsado en Gran Bretaña, que se basaba principalmente en tres aspectos: liberalizar el mercado externo, disciplina fiscal y venta de las empresas públicas.

En un tiempo record, tan sólo 18 meses, los funcionarios de Hacienda tuvieron preparado todo el proceso para la venta de los 18 bancos recientemente nacionalizados. La rapidez de este proceso radica, quizá, en el hecho de que el único criterio considerado para la venta estas instituciones fue la solvencia económica de los concursantes a las subastas dejándose de lado factores como la experiencia que tenían en los negocios bancarios los grupos interesados o inclusive la procedencia misma de los recursos. Por si esto fuera poco, se aceptó que los grupos ganadores

podieran liquidar el monto de las instituciones compradas en tres pagos: 20% al inicio, 40% tres meses después y 40% después de siete meses.

“Los compradores iniciales provinieron fundamentalmente de las Casas de Bolsa: el Grupo Financiero Probursa compró Multibanco mercantil de México, el primer banco privatizado, los dueños de la Casa de Bolsa Multivalores compraron Banpaís y Cremi; Jorge Lankenau, de la Casa de Bolsa Ábaco, compró Confía; los accionistas mayoritarios de Accival, Roberto Hernández y Alfredo Harp, compraron Banamex; los de la Casa de Bolsa Valores Industriales compraron Bancomer; Serfín fue vendido a Operador de Bolsa; Comermex fue adquirido por los dueños de Inverlat; el Banco Mexicano Somex fue vendido a la Casa de Bolsa México; el Grupo Bursátil Mexicano compró el Banco del Atlántico; la Casa de Bolsa Finamex adquirió Promex; Estrategia Bursátil se hizo de BanOro, el Grupo Multiva compró el Banco del Centro, y Grupo Prime adquirió Bital. Los otros cuatro bancos privatizados fueron comprados por grupos transportistas-camioneros, tanto de carga como de pasajeros; en el caso de Bancrecer, por empresas asociadas a negocios agrícolas para BCH y Banorte, o bien empresas varias en cuanto al Banco Oriente. Se estableció que los antiguos dueños no podían adquirir ninguna institución bancaria; sin embargo, se hizo una excepción y el gobierno aceptó que Agustín Legorreta, antiguo dueño de Banamex y accionista mayoritario de Inverlat, comprara Comermex”.

Casi al mismo tiempo que los bancos fueron adquiridos comenzaron a ser vendidos a nuevos grupos, principalmente extranjeros. “Para 2004, el mapa propietario se había modificado sensiblemente: los banqueros españoles adquirieron primeramente Probursa, convirtiéndola en el Banco Bilbao-Vizcaya-Argentaria, BBV, luego compraron las sucursales de lo que fue el Banco Unión, resultado de la fusión de BCH y Cremi, y el Banco de Oriente, terminando con dos procesos de compra del capital accionario de Bancomer, quien a su vez había adquirido el Banco del Atlántico, hasta hacerse dueños totales. El Banco Santander compró primero Somex y luego Serfín. Los capitales bancarios canadienses, propietarios de Nova Scotia, adquirieron lo que fue Comermex y luego Inverlat. Confía fue adquirida por Citibank, quién después adquiriría Banamex en una operación gigantesca que destacó por no pagar impuesto alguno. El grupo camionero que adquirió Bancrecer pronto se hizo dueño de BanOro, uno de los bancos más rentables del sistema, para terminar siendo adquiridos en condiciones críticas por Banorte, que un poco antes se había quedado con Banco Promex y Banco del Centro, así como con el esqueleto de Banpaís. Finalmente, el banco inglés Hong Kong Shanghai Bank se quedó con Bital”¹⁰⁴.

6.2.3. La euforia crediticia y la crisis de 1994

Los propietarios de los bancos, la mayoría provenientes de las Casas de Bolsa, buscaron comercializar instrumentos financieros que impactaran rápidamente sus ingresos y redujeran sus costos. Se enfocaron en la captación del ahorro

¹⁰⁴ Jorge Isaac Egurrola, Luis Quintana Romera (coord.), *Siglo XXI: México para armar. Cinco dimensiones de la economía mexicana*, PyV/CEDA, México, 2004, p.101

transformando el servicio bancario de ventanilla, renovaron los sistemas informáticos para reducir el tiempo de las operaciones y los costos.

Sin embargo, al dejar de ser el gobierno el principal cliente de los bancos (recuérdese que las reformas estructurales implicaban un saneamiento fiscal que eliminaba toda posibilidad de deuda pública) apareció un nuevo riesgo, porque ahora la cartera crediticia de los bancos se encontraba en diversos individuos cuyo historial crediticio estaba aún por comprobarse. De esta manera, los cambios experimentados en la intermediación financiera resultaron radicales, si en 1983 cerca del 80% del crédito concedido era absorbido por el gobierno, para 1992 la cifra había disminuido a 24% y al año siguiente el porcentaje disminuyó a 19%.

Los años que transcurren desde 1992 son de un giro radical en las actividades bancarias, los bancos privados dejaron de lado sus funciones de crédito hacia las actividades productivas y se concentraron en el crédito al consumo que les retribuyó grandes utilidades. A partir de las nuevas estrategias, los bancos comerciales incrementaron su cartera de créditos pasando de un monto de 248.4 millones de pesos a 357.2 millones, con un incremento nominal de 43.8% y 31.5% en términos reales. Principalmente los bancos orientaron sus créditos hacia el consumo de particulares, aunque la fuente de pago no fuera muy segura incumplándose la tarea más elemental en el proceso de intermediación financiera que es el análisis de la capacidad de pago.

Si esto se hizo, se hizo mal. La cartera vencida pasó de 3.15 a 5.48%. Aunque el incremento no es muy considerable en términos relativos, si se toma en cuenta la cantidad de dinero que esto representa su impacto es brutal, en términos de monto monetario la cartera vencida aumentaría 150.1% para los años de 1992 y 1993.

La euforia crediticia motivo a que pronto surgieran otros bancos: en 1993 se crean Interestatal, Inbursa e Interacciones; en 1994 se crean Industrial, Capital, Sureste, Promotor del Norte, Invex, Regional de Monterrey, Mifel, Fimsa y del Bajío. En total 12 bancos en tan sólo dos años. También se permitió que la inversión extranjera participara hasta con el 49% del capital total del banco y se establecieran filiales de bancos extranjeros.

El año de 1994 fue particularmente difícil para el país, se presentaron todo tipo de problemas: políticos, económicos y sociales. Durante todo el año de 1994 hubo una fuga de recursos hacia el vecino país del norte, provocada por la Reserva Federal de los Estados Unidos que incrementó sus tasas de interés lo que hacía más atractivas la inversión en dicho país. Pero no sólo salían divisas en grandes cantidades, el saldo de la balanza de pagos empeoraba desde años atrás, el tipo de cambio que estaba sobrevaluado parecía llegar a su límite.

En diciembre de 1994 se registraron las peores fugas de capitales, lo que terminó por llevar al país a una crisis de graves consecuencias: el peso se devaluó, las tasas de interés sufrieron aumentos descomunales, hubo pérdidas de empleos, una drástica caída en el PIB. En resumen, los daños para la economía fueron enormes: "En 1995,

el PIB descendió 6.2% en términos reales (...) El tipo de cambio en tan sólo unos meses pasó de 3.44 (nuevos) pesos por dólar el 1º de diciembre de 1994 a 4.10 a finales de ese año y a 7.66 a finales de 1995. Las tasas de interés pasaron de 15% a casi 110%, tan sólo entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Muchas empresas quebraron y el desempleo creció de manera acelerada”¹⁰⁵.

El impacto de la crisis de 1994 fue muy negativo para el sistema bancario ya que el gobierno implementó políticas contraccionistas que frenaron la demanda agregada, lo que se tradujo en desempleo y en la congelación de los pagos y el aumento de la cartera vencida. También la crisis afectó a los bancos por el lado del fondeo en moneda extranjera, ya que nunca se pudo financiar por completo el crédito otorgado con solamente el ahorro nacional, la captación directa había resultado insuficiente para fondear la expansión de crédito que otorgaban los bancos.

Para controlar la situación se pusieron en práctica diversas medidas: “...se instauró un programa de capitalización temporal de los bancos (el PROCAPTE), se otorgaron créditos en dólares a los bancos para que pudieran enfrentar sus pasivos en esa moneda, canalizados a través de Fobaproa; se intervinieron seis instituciones (Banpaís, Banco Obrero, Banco de Oriente, Banco del Centro, Inverlat y el Banco Interestatal, de reciente creación) y se inició el tristemente célebre programa de compra de cartera a cambio de capital”¹⁰⁶.

“La devaluación del peso junto con el incremento en las tasas de interés, provocó que muchas empresas y personas no pudieran cubrir los pagos de los créditos que habían contratado con la banca comercial (...) Para enero de 1995, las carteras vencidas de las instituciones financieras se multiplicaron. La mayoría de ellas fueron provocadas por el incremento explosivo en las tasas de interés. Los acreditados no podían pagarlas. Al no poder cobrarlas, los bancos quebraron, su capital se volvió negativo. El gobierno tuvo que intervenir. Resolvió salvar a los bancos, no a los acreedores”¹⁰⁷.

El *Fondo Bancario de Protección al Ahorro* (FOBAPROA) que originalmente se constituyó con recursos provenientes de los bancos, se transformó a partir del *error de diciembre* dejó de ser financiado por los bancos y el gobierno asumió por completo las obligaciones vencidas de éstas instituciones, es decir los bancos entregaron en el FOBAPROA los documentos correspondientes de la cartera vencida, que prácticamente no contenía ninguna garantía de su liquidación, para darle solidez decidió convertirlo en deuda pública. De esta manera, se llevó a cabo uno de los grandes desfalcos nacionales, para el 2000 el costo del rescate bancario era de cerca del 15% del PIB.

Se logró, aparentemente, reducir el problema de la cartera vencida, ya que ahora la mayor parte de la deuda la había asumido el gobierno al intervenir los bancos. Como resultado, los pasivos del FOBAPROA llegaron a ser de \$229,495 millones, a los que

¹⁰⁵ Carlos Tello, Op. Cit., p.654

¹⁰⁶ Jorge Isaac Egurrola, Luis Quintana Romera (coord.), Op. cit., p.108

¹⁰⁷ Carlos Tello, Op. Cit., pp. 655-656

se les puede agregar todavía los \$79,155 millones de cartera vencida de los bancos no intervenidos, dando una cartera vencida total de 43% para el año de 1997.

Para el año de 1995 ya era de conocimiento público que los dos grandes problemas de los bancos era el aumento de la cartera vencida y por otra, los fraudes contables y administrativos. El gobierno pudo, pero no quiso, intervenir en la actuación de los bancos. El resultado fue que la crisis se extendió a otras instituciones. Buscando remediar la situación, además de las medidas ya comentadas, el gobierno modificó las leyes para ampliar la participación de los bancos extranjeros en los nacionales; se buscaba con esto, no sólo inyectar recursos a los bancos sino que los administradores *aprendieran* de la mayor experiencia de los banqueros extranjeros. El resultado fue que la banca extranjera se apropió de la mayor parte del sistema bancario mexicano.

6.3. La transformación del sistema financiero y, en particular, de la banca de fomento a partir de las reformas estructurales

Como parte de las reformas estructurales llevadas a cabo durante la administración de Miguel de la Madrid, se encontraba la reducción del déficit público y en consecuencia el modo de su financiamiento. Se restringió el monto del financiamiento que podía otorgar el *Banco de México* al gobierno federal, como alternativa se emitieron títulos de deuda pública a corto plazo (los CETES). También se buscó darle apoyo a otro tipo de intermediarios financieros como las casas de bolsa en detrimento de los banca de desarrollo al punto de que se transformaron estas instituciones en bancos de segundo piso.

El proceso de liberación financiera atacó diversos frentes, tuvo una amplia cobertura en las reformas promovidas, principalmente en lo que respecta a las reformas a la legislación bancaria y a la Constitución lo cual permitió la privatización bancaria y la autonomía del banco central, redefinición del papel de la banca de desarrollo, liberación de tasas de interés, eliminación de subsidios, eliminación del requisito de reserva obligatoria, la eliminación de los *cajones de crédito*, y la apertura al capital extranjero.

En 1989 el sistema de encaje legal fue súbitamente sustituido por un coeficiente de liquidez que obligaba a las instituciones a mantener por lo menos el equivalente a 30% de su capital en valores públicos. De manera conjunta se eliminó el sistema de canalización obligatoria de créditos hacia sectores que el gobierno consideraba estratégicos, con lo cual los fideicomisos que operaba el gobierno federal a través del banco central y la banca de desarrollo fueron poco a poco desapareciendo. De esta manera, el financiamiento del sector público pasó a realizarse a través de la colocación de títulos en el mercado abierto, principalmente con la emisión de los CETES.

Con las reformas constitucionales a los artículos 18 y 123, el servicio de la banca dejó de ser una actividad exclusiva del Estado y se le dio acceso a los particulares los cuales ya no necesitarían una concesión del Estado sino solo su autorización.

También como parte importante de las reformas se le otorga autonomía al *Banco de México*, el 10 de junio de 1993.

Si bien la reforma financiera no se inició propiamente con los cambios estructurales experimentados por la economía nacional después de la década de los ochenta y noventa, si se profundizó con ella. La reforma financiera en México puede situarse desde mediados de los setenta; la primera etapa se establece con la aparición de la banca múltiple en 1976; un año antes, en 1975, con la creación de la *Ley del Mercado de Valores* se crearon las bases para desarrollar la infraestructura institucional del mercado de valores; su existencia, respondió a la necesidad de financiamiento del Gobierno Federal.

En la segunda etapa de las reformas financieras, se liberalizaron las tasas de interés activas y pasivas, se sustituyó el encaje legal por un coeficiente de liquidez. Además se fue relegando el papel de la banca de desarrollo en el financiamiento directo de las actividades económicas. Finalmente se vuelve a privatizar la banca recientemente nacionalizada.

En la tercera etapa, se abre el sector financiero a la inversión extranjera junto con la apertura del TLCAN, con lo cual la banca nacional desaparece al ser adquirida en su mayor parte por los consorcios españoles: Banamex se vende a Citigroup y Bital a HSBC (Hong Kong Shanghai Bank) en 2002. Por su parte, Bancomer es absorbido por BBV en 2004, de esta manera los bancos extranjeros controlaban en 2000 cerca del 20% del total de los activos del sistema nacional lo que se ha venido incrementando hasta ser desde el 2002 de casi el 80%, siendo prácticamente los dueños del sistema bancario.

En 1990, el 18 de julio, se aprueba una nueva *Ley de Instituciones de Crédito* cuya importancia radica en que eliminaba el carácter de servicio público concesionado que tenía la banca y abría al sector privado y extranjero la posibilidad de prestar dicho servicio. “Por la secuencia y fechas en que se dieron todos estos sucesos es de pensar que parte de los acuerdos a los que se llegó con el gobierno de Estados Unidos, los organismos internacionales y con los bancos comerciales incluían la privatización de la banca en México y su plena apertura al capital extranjero”¹⁰⁸.

6.4. El papel de la banca de fomento en la actualidad, 2000-2012

Parte de las reformas estructurales implementadas en administraciones pasadas incluían la apertura de actividades económicas, a la inversión extranjera, entra estas actividades la banca no fue la excepción. Las reformas al sistema financiero implicaron una transformación de la banca de desarrollo, que había tenido hasta los años anteriores a la crisis de 1982 un papel destacado en el financiamiento de las principales actividades económicas.

¹⁰⁸ Ídem, p. 666

Las reformas estructurales condujeron inevitablemente a una redefinición del papel de la banca y su financiamiento. Así lo demuestra el escaso financiamiento que ha tenido la banca de desarrollo en las empresas y personas físicas con actividad empresarial desde mediados de los noventa hasta nuestros días.

De esta manera la banca de desarrollo dejó de ser un instrumento fundamental en la promoción de industrias y empresas nuevas, y pasó a ser considerada únicamente como complemento del sistema bancario comercial privado. Actualmente sus principales tareas consisten en fortalecer, complementar y respaldar a los intermediarios financieros y al mercado de valores.

Con esta nueva redefinición, “la banca de desarrollo pasó a operar como banca de segundo piso, en consecuencia, no operaría directamente con el público, sino que canalizaría sus recursos crediticios mediante ventanillas de descuento, a través de las sucursales de la banca comercial y otros intermediarios, como las uniones de crédito, empresas de factoraje y de arrendadoras financieras”¹⁰⁹.

“Otra modificación fue en las tasa de interés alas que prestó. Anteriormente manejó tasas preferenciales que se establecían como un porcentaje del costo promedio de los recursos financieros. Sin embargo, hoy día opera con tasas a costo de mercado, es decir, tasas activas que deberán cubrir al menos el costo financiero y administrativo de recursos involucrados, a fin de mantener o incrementar el patrimonio de cada institución, para que en un corto plazo aumente su diversidad crediticia (...) Finalmente, el fondeo o la captación de recursos de esta banca cambió porque en el pasado provino del redescuento, de ingresos obtenidos por el gobierno en forma fiscal (...) y por recursos externos (...) contratados con la banca privada y con instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En la actualidad además de seguir utilizando estas fuentes tradicionales de recursos, su fondeo se basa en la creación y colocación de una serie de instrumentos de mediano y largo plazos, como papel comercial y bonos colocados en el mercado externo”¹¹⁰.

Fruto de estos cambios fue la disminución en el total del financiamiento otorgado no sólo por la banca de desarrollo sino por la banca comercial. La banca comercial llegó a tener una participación en el financiamiento total de cerca del 40% del PIB en 1994, fecha desde la cual comienza su declive hasta ocupar en el 2007 tan sólo 17.6%. Por su parte la banca de desarrollo bajó su participación en el total de 11% en 1991 a tan sólo 2.7% en el 2007.

Con la reforma económica las funciones de NAFINSA como promotor industrial directo fueron sustituidas por las tareas enfocadas a la promoción del desarrollo industrial y regional atendiendo sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, así como el desarrollo del mercado bursátil e intermediarios financieros. Por su parte, las actividades de Bancomext actualmente se centran en la promoción del comercio

¹⁰⁹ M. I. Elizabeth Concha, en *Revista Economía Informa*, FE-UNAM, número 556, enero-febrero 2009, p.63

¹¹⁰ M. I. Elizabeth Concha, Op.cit., p.64

exterior, para incrementar el valor de las exportaciones y el número de exportadores, con apoyos crediticios y asesoría técnica.

Un importante indicador que nos puede orientar acerca del peso que la banca de desarrollo tiene en la actualidad para impulsar el sector económico al cual está asignado, tiene que ver con el cociente que resulta de dividir su cartera de crédito entre el PIB del sector objetivo. Para el caso de NAFINSA en los años anteriores a la crisis fue del orden de 20.5% y después de 1994 su coeficiente de crédito descendió hasta representar 0.6% en 2006. Por su parte, BANCOMEXT pasó de tener un coeficiente de 33% en 1993 a tan sólo 2.5 en 2006.

En este sentido la importancia de la banca de desarrollo como instrumento de política pública ha venido decreciendo a partir de los cambios estructurales que sufrió la economía mexicana. Actualmente sólo sobreviven como entes financieros nacionales las siguientes instituciones:

- a) Nacional Financiera (NAFINSA)
- b) Banco de Comercio Exterior, (BANCOMEXT)
- c) Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS)
- d) Banco Nacional de Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO)
- e) Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)
- f) Financiera Rural
- g) Sociedad Hipotecaria Federal

6.4.1. El declive de Nacional Financiera

En los años recientes el papel de la banca de fomento ha experimentado profundas transformaciones y el ámbito de sus facultades se ha disminuido. “Basta citar como resultado, que mientras en 1987 *Nacional Financiera* (Nafinsa) asignó 94% de sus créditos a grandes empresas paraestatales que operaban ineficientemente y solamente 6% a pequeñas y medianas empresas, en 1991 asignó sólo 6% de sus recursos a empresas paraestatales y 94% restante lo otorgó a cientos de miles de empresas medianas y pequeñas del sector privado... a través de los bancos comerciales y de organizaciones no gubernamentales”¹¹¹.

Esto se debe a que como parte de las reformas financieras que el gobierno ha venido impulsando a partir del cambio estructural en México, se buscó mejorar el mercado de financiamiento a las pequeñas empresas para obtener mayores ventajas comparativas

¹¹¹ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, op. cit., p.87

en un entorno de economía abierta; de ahí que el principal promotor de los créditos a los pequeños empresarios sean ahora los antiguos bancos de fomento económico que pasaron a operar en la mayoría de sus actividades como bancos de segundo piso.

En la actualidad los créditos que operan los bancos de desarrollo se orientan a promover la competitividad y la eficiencia, buscando siempre lograr los siguientes objetivos:

- a) Los bancos de desarrollo tienen que brindar a los pequeños productores acceso al crédito, pero no otorgar subsidios.
- b) Deberán también brindar la asistencia técnica junto con el crédito.
- c) Deberán de colaborar con organizaciones no gubernamentales cuando así se requiera por el tipo de proyecto.
- d) Para reducir los costos de sus operaciones deberán recurrir a la infraestructura de los bancos comerciales y de otros intermediarios financieros.
- e) No deberán existir sectores prioritarios en la orientación del crédito.
- f) Deberán ofrecer los servicios al mayor número de personas posibles sin afectar la calidad de los créditos.

Para llegar al financiamiento a microempresas, que requieren créditos de 150 mil a 30 millones de pesos y que operan con menos de cinco empleados, se realiza bajo el esquema siguiente: "Nacional Financiera proporciona los recursos para el crédito a las organizaciones no gubernamentales o a un fondo estatal (local), que a su vez otorga el crédito a los pequeños empresarios a una tasa previamente acordada con Nafinsa; esta tasa se expresa como una tasa de mercado (Certificados de la Tesorería), más un diferencial (que va de 6 a 10 puntos porcentuales), para cubrir el costo del monitoreo y parte de la asistencia técnica"¹¹².

Cuando una microempresa mantiene un historial crediticio adecuado y emplea ahora a menos de 15 personas, "el programa reconoce la importancia de lograr que los empresarios acudan a los bancos comerciales, aun cuando en condiciones normales para los bancos seguiría siendo demasiado costoso efectuar préstamos directos a estos empresarios con sus propios fondos. Por esta razón, en esta segunda fase, Nafinsa aporta los recursos y los bancos administran el préstamo e incurrir en el riesgo"¹¹³.

¹¹² Ídem, p.89

¹¹³ Ídem, p.89

Conclusiones generales

El sistema de financiamiento económico en nuestro país tiene sus orígenes en la Nueva España, donde el crédito era una actividad común aunque no plenamente desarrollada, ya que únicamente se limitaba a determinadas actividades. A pesar de esto, durante los años de vida colonial se desarrolló el crédito mercantil, el crédito a la minería, el crédito hipotecario, el crédito prendario y la existencia de las cajas de las comunidades indígenas.

Con la lucha de Independencia los circuitos de crédito desarrollados quedaron de pronto clausurados. En los comienzos de la vida independiente la falta de capital junto con la ausencia de instituciones financieras constituyó el principal impedimento a las actividades empresariales. Sin embargo, en medio de este ambiente surgió una nueva generación de empresarios nacionales que con los créditos concedidos al gobierno encuentran un apalancamiento a su riqueza.

En los primeros años de vida independiente las casas de comercio fueron convirtiéndose en la Institución por excelencia para captar ahorro de otros sectores y otorgar financiamiento; esta actividad de captación de fondos les permitía a los empresarios privados disponer de dinero en efectivo que después invertían de manera más productiva generalmente en la compra de títulos de deuda del sector público. Sin embargo, no hay que dejar de considerar que los créditos concedidos por las casas mercantiles eran sólo una extensión a sus actividades principales, por tanto no estaban capacitadas para llevarlo a cabo de la manera más adecuada, lo cual obstaculizaba que el crédito se canalizara correctamente; por ejemplo, era regla general que facilitaban el préstamo solamente a sus amigos, clientes comerciales y a sí mismos.

Durante el siglo XIX fue tan importante la presencia de estas casas de comerciantes prestamistas, que cuando ya existían en el país instituciones bancarias consolidadas éstas seguían operando con mucha eficacia a nivel regional, llenando los espacios geográficos que los bancos de la capital no podían abarcar. De esta manera, los bancos que posteriormente se fundarían en los estados del país son la culminación de un sistema crediticio desarrollado por las casas de comerciantes-prestamistas.

Ahora bien, los esfuerzos del gobierno mexicano por impulsar un sistema de financiamiento propio que logre desarrollar la industria nacional también surgen con los primeros años de vida independiente. El esfuerzo más claro se da con el surgimiento del Banco de Avío en 1830, que pretendía la transformación de los obrajes en un sistema fabril moderno a partir del otorgamiento de préstamos a proyectos productivos, en particular en el sector textil, para adquirir máquinas, insumos y contratar técnicos. Aunque en sus doce años de vida el Banco apenas pudo conceder préstamos por poco más de su capital inicial, la importancia del Banco de Avío radica en el impulso que dio a la iniciativa privada, en la profunda investigación y estudio de los problemas y necesidades de la industria nacional, en la importante labor de dar asesorías para crear las compañías de textiles y, en algunos casos, contribuyó de

manera directa a la formación de empresas de manera directa. Por tanto, aunque la vida del Banco fue por un breve tiempo, es acorde con una visión de un Estado comprometido con el desarrollo industrial y la generación de empleos.

Después de la desaparición del Banco de Avío en 1842, el sistema financiero nacional entra en un largo periodo de letargo. A pesar de existir diversos proyectos bancarios que buscaron concretarse durante la primera mitad del siglo XIX ninguna logró concretarse, debido a que no existían en el país las condiciones necesarias para establecer y desarrollar un sistema crediticio que financiara las actividades productivas.

El comienzo del sistema financiero se da a partir de la iniciativa privada, como en la próspera región del norte del país donde a partir de 1850 se fundaron cinco bancos: el Banco de Santa Eulalia, el Banco Mexicano del Estado de Chihuahua, el Banco Minero Chihuahuense, el Banco de Hidalgo del Parral y el Banco de Chihuahua.

Paralelo al desarrollo financiero del norte, en el la capital del país comienzan a surgir instituciones de financiamiento auspiciadas por el gobierno. De esta manera El Monte de Piedad a partir de 1849 comienza a captar dinero del público pagando una tasa de 5 por ciento sobre los depósitos. Años más tarde, en 1879, El Monte de Piedad comenzó a emitir papel fiduciario hasta cantidades iguales a sus depósitos. Posteriormente el 16 de noviembre de 1881 se le otorgó ya la categoría de banco de circulación y de descuento con garantía de emitir billetes hasta por 9 millones de pesos.

A la concesión del Monte de Piedad le siguió el Banco de Londres, México y Sudamerica (1864), el Banco Hipotecario Mexicano (1882), el Banco Nacional Mexicano (1882), el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario (1882), el Banco de Empleados (1883). Junto con el surgimiento de los bancos de la capital se dio un auge en la creación de instituciones de financiamiento en los estados, donde las actividades crediticias se desarrollaron siempre como una extensión a sus actividades mercantiles.

Cuando, a consecuencia de la Revolución Mexicana, llegó a su declive el sistema financiero desarrollado durante el Porfiriato, el número de instituciones bancarias oficiales era ya considerable. Sin embargo, ninguna mostraba interés en apoyar los sectores productivos y las que lo hacían encontraban problemas para la recuperación de sus créditos, lo cual venía a sumir al resto del sistema en la crisis.

El Primer Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, asumió el papel de reformador del sistema bancario heredado del Porfiriato. Consideraba urgente reestructurar el funcionamiento del sistema financiero; en primer lugar buscando que los bancos se apegaran a las leyes establecidas, y en segundo lugar, buscaba la transformación del sistema haciendo que las instituciones de crédito gravitaran en torno a un Banco Único de Emisión y se concentraran en atender sectores específicos de la economía.

La reforma bancaria emprendida por Venustiano Carranza hizo desaparecer a muchos bancos que no estaban funcionando adecuadamente, según el margen normativo de

su concesión, e inició los trabajos para concentrar en un banco estatal el monopolio de la emisión fiduciaria para que de esta manera el Estado pudiera manejar una política monetaria y financiera adecuada para promover el crecimiento económico.

Después de la muerte de Venustiano Carranza, y con la llegada del grupo sonoreño a la presidencia, la relación del Gobierno con los bancos sería distinta. El gobierno de los sonoreños buscará un acercamiento y reconciliación con el sistema financiero por lo que comienza por devolver los bancos confiscados a sus antiguos dueños, pero además posterga la creación del Banco Único de Emisión.

Buscando un acercamiento con los banqueros realizó una Convención Nacional Bancaria, la cual inició sus reuniones el 2 de febrero de 1924, la Convención redactó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios que fue decretada el 7 de enero de 1925. Esta nueva ley contemplaba el siguiente esquema bancario: el Banco Único de Emisión, los Bancos de Depósito y Descuento, Bancos Agrícolas, Bancos Industriales, Bancos de Fideicomiso, Bancos Refaccionarios y Bancos Hipotecarios.

Después de múltiples esfuerzos infructuosos por darle vida se crea finalmente el Banco de México en 1925. La Ley del Banco de México le otorgó las facultades de un banco central, pero también las atribuciones para llevar a cabo operaciones propias de la banca comercial; las primeras consistieron en ser emisor único de billetes, regulador de la circulación monetaria, el control del tipo de cambio y las tasas de interés, acreedor de última instancia, garante de las reservas internacionales y del capital de los bancos comerciales.

El Banco de México era la culminación de una de las demandas que venía exigiendo la Revolución, concebido como el eje en torno al cual se articularía el sistema bancario para fortalecer determinados sectores productivos mediante la canalización del crédito. No es exagerado decir que el sistema financiero moderno del país se inicia con la fundación del Banco de México, a partir del cual se comienza a articular un sistema financiero de tres niveles: en el primer nivel se encontraban los bancos comerciales que captaban depósitos a corto plazo y otorgaban créditos a corto plazo a las empresas; en un segundo nivel estaban las instituciones auxiliares de crédito, las aseguradoras y los almacenes, que promovían créditos a largo plazo; y en un tercer nivel se encontraban los bancos de fomento cuyos recursos provenían del presupuesto público, recursos externos o fideicomisos del Banco de México, los cuales otorgaban créditos de largo plazo a diversos sectores.

El gobierno otorgaba toda clase de garantías para que las industrias nacionales prosperaran: subsidios, tasas preferenciales, regímenes fiscales, protección arancelaria, control de sindicatos. Si esto no era suficiente se daba garantía de poder auxiliar a las empresas que no prosperaran, a través de la banca de fomento, principalmente de Nacional Financiera. De esta manera la banca de fomento fue uno de los instrumentos financieros de mayor importancia durante los años de desarrollo económico del país.

Otra forma de apoyar el proceso de desarrollo nacional impulsado a partir de la década de los treinta, fue mediante la creación de instrumentos financieros como son los Fondos de Fomento Económico; éstos podían ser otorgados a través del sector externo, Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, pero la gran mayoría eran creados a partir de fideicomisos del gobierno federal. El crédito, generalmente, venía acompañado de asesoría técnica a los sectores que el gobierno consideraba prioritarios y por esta razón, casi siempre estos Fondos estuvieron vinculados con algún banco de fomento.

Sin embargo, a partir de la década de los setenta comenzaron las autoridades a implementar cambios en la legislación y en los instrumentos bancarios con el fin de dotar de mayor flexibilidad a este sector. La banca múltiple comenzó a operar en el país a partir de 1976; bajo este esquema los bancos comerciales podrían conjuntar los servicios de la banca comercial con los hipotecarios, seguros, arrendadoras y demás. Otro cambio fundamental consistió en la eliminación de los cajones de crédito a los sectores que se consideraban estratégicos; junto con lo anterior el gobierno eliminó gradualmente el coeficiente de liquidez que los bancos comerciales deberían de tener en el Banco Central.

Las reformas estructurales que se implementan a partir de la década de los ochentas se centran en cinco puntos: liberación financiera (eliminar las políticas del encaje legal y la orientación selectiva del crédito); innovación en los instrumentos financieros; fortalecimiento de los intermediarios financieros; privatización de la banca comercial; autonomía del Banco de México, lo cual lo obligaría a no financiar el déficit público del gobierno.

En lo que concierne al aspecto financiero se buscó la liberalización de los bancos para que éstos funcionaran bajo los criterios de rentabilidad comercial, se pensó entonces que la mejor alternativa era privatizarlos; las nuevas autoridades gubernamentales comenzaron el cambio estructural que buscaba liberar a los bancos de la represión financiera a la cual estaban sometidos desde el desarrollo estabilizador, represión que como ya se ha señalado consistía en básicamente tres aspectos: los depósitos obligatorios en el Banco de México, controles de tasas de interés activas y pasivas, y la orientación selectiva del crédito.

Las reformas estructurales condujeron inevitablemente a una redefinición del papel de la banca y su financiamiento. Así lo demuestra el escaso financiamiento que ha tenido la banca de desarrollo en las empresas y personas físicas con actividad empresarial desde mediados de los noventa hasta nuestros días. La banca de fomento dejó de ser un instrumento fundamental en la promoción de industrias y empresas, pasó a ser considerada únicamente como complemento del sistema bancario privado.

Actualmente sus principales tareas consisten en fortalecer, complementar y respaldar a los intermediarios financieros y al mercado de valores. Con esta nueva redefinición la banca de fomento pasó a operar como banca de segundo piso, ya no establecería una relación directa con los sectores económicos que solicitaran ayuda financiera, sino

que canalizaría sus recursos crediticios mediante ventanillas de descuento a través de la banca comercial y demás intermediarios financieros.

Finalmente otra modificación que sufrió fue en las tasa de interés, tradicionalmente la banca de fomento manejó tasas preferenciales que se establecían como un porcentaje del costo promedio de los recursos financieros. Sin embargo, actualmente opera con tasas a costo de mercado, es decir, tasas activas que deberán cubrir al menos el costo financiero y administrativo de recursos involucrados. Además la captación de recursos de esta banca cambió, ahora su fondeo se basa en la creación y colocación de una serie de instrumentos de mediano y largo plazos, como papel comercial y bonos colocados en el mercado externo.

En este sentido la importancia de la banca de fomento como instrumento de política pública ha sido relegada de su papel histórico con los cambios estructurales que sufrió la economía mexicana y no parece que en el corto ni mediano plazo se reestructuren sus funciones para convertirse nuevamente en un instrumento impulsor del desarrollo económico nacional.

Anexos

CUADRO I. Préstamos otorgados y entregados por el Banco de Avío					
Año	Persona o compañía	Tipo de negocio	Ubicación del negocio	Importe aprobado	Importe entregado
1830	Domingo Lazo de la Vega	Sericultura	Celaya	24,590	24,590
-	Vicente Casarín	Aserradero	Ciudad de México	4,500	4,500
1831	E. de Antuñano y Cía.	Textiles de algodón	Puebla	176,000	146,000
-	Cía. Zacualpan de Amilpas	Fundición de hierro	Cuatla	68,000	68,000
-	Pascual Sánchez	Apicultura	Cuernavaca	5,000	5,000
-	Cía. Industrial de Tlanepantla	Abejas, lino, moreras	Tlanepantla	3,330	3,330
-	Vicente Casarín	Ornamentos para edificios	Ciudad de México	1,500	1,500
-	Agustín Vallarta	Apicultura	Xochimilco	600	600
1832	Cía. Industrial de México	Textiles de algodón	Tlalpan	131,000	91,000
-	Cía. Industrial de Querétaro	Textiles de lana	Querétaro	30,000	30,000
-	Cía. Industrial de Celaya	Textiles de algodón	Celaya	10,000	10,000
-	Francisco Puig	Textiles de lana	Puebla	10,000	10,000
1835	Lucas Alamán	Fábrica de papel	-	20,000	0
-	Lucas Alamán	Textil de algodón	Celaya	10,000	0
-	Luis Bracho	Aserradero	-	40,000	0
-	Mariano Dominguez	Textil de algodón	-	8,000	0
-	Gral. J. Tornel y M. Escandón	Fábrica de papel	-	20,000	0
-	Juan Icaza	Aserradero	-	50,000	0
-	Hospicio de Puebla	Fábrica de papel	Puebla	40,000	0
-	Gral. G. Victoria	Empresas agrícolas	Veracruz	100,000	0
-	Cía. de Tlalpan	Textiles de algodón	-	40,000	0
-	Ignacio Leal	Tejidos de algodón	-	8,000	0
-	M. Miranda y A. Padilla	Textiles de algodón	-	25,000	0
-	Ramón Pardo	Tejidos de algodón	Ciudad de México	50,000	50,000
-	Victoriano Roa	Textiles de algodón	Cuatla	50,000	50,000
-	Santiago Aldazoro	Textiles de algodón	Cuatla	40,000	40,000
-	Luis Ruiz	Despepitador y aserradero	Celaya	30,000	20,808
-	J.R. Pacheco	Fábrica de papel	Celaya	20,000	20,000
-	J.R. Pacheco	Taller de blanquear cera	Celaya	10,000	10,000
-	Antonio Prieto	Cultivos de lino y seda	Celaya	15,000	15,000
-	Carlos Sodi	Despepitador	Ciudad de México	32,000	1,200
1836	Gral. Mariano Arista	Implementos agrícolas	Ciudad de México	2,000	2,000
-	Gral. M. Barrera	Textiles de lana	Querétaro	16,000	0
1837	Lucas Alamán	Textiles de algodón	Cocolapan	60,000	60,000
1838	Welsh y Cía.	Textiles de algodón	Jalapa	56,000	56,000
-	Saracho, Mier y Cía.	Fundición de hierro	Tlaxcala	40,000	40,000
1839	Cía. Vidriera de Puebla	Fábrica de vidrio	Puebla	10,000	4,167
-	José Fauré	Fábrica de tejidos	Ciudad de México	20,000	0
-	George Ainslee	Fábrica de tejidos	Ciudad de México	20,000	0
-	Agustín Montiel	Fábrica de vidrio	Puebla	10,000	0
-	Lucas Alamán	Ampliación de fábrica	Cocolapan	60,000	0
1840	J.I. Guerrero	Textiles de algodón	Puebla	6,000	6,000
-	J.J. Díaz	Sericultura	Puebla	4,000	4,000
-	J. Font	Textiles de lana	Ciudad de México	1,000	1,000
-	J. F. Samudio	Fundición de hierro	Xochimilco	500	500
				1,378,020	775,195

Tomado del libro de Robert Potash, *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria nacional, 1824-1846*, FCE, México, 1959, pp.100,105,138,176-177; y de Araceli Ibarra Bellón, *El comercio y el poder en México. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones, México*, FCE-Universidad de Guadalajara, pp.210-211.

CUADRO II. BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL 1882-1910										
ACTIVO (millones de										
Años	Capital no exhibido	Existencia en caja	Existencia en cartera	Préstamos sobre prendas	Préstamos a corto y largo plazo	Valores realizables	Cuentas deudoras	Inmuebles	Cuentas de orden	Total
1882	4,800	3,504	1,967	177	-	-	1,302	-	-	11,750
1883	9,000	2,240	2,960	198	235	-	2,723	181	-	17,537
1884	13,547	2,849	4,119	593	1,583	-	8,671	247	-	31,609
1885	16,062	4,496	5,506	1,029	1,650	-	12,041	288	-	41,072
1886	16,000	8,592	6,620	1,121	1,493	-	13,731	408	-	47,965
1887	16,000	11,022	8,754	933	1,446	-	15,628	382	-	54,165
1888	16,000	16,646	11,961	856	1,259	-	14,654	297	-	61,673
1889	15,792	15,608	18,816	1,030	1,125	-	15,491	257	-	68,119
1890	14,216	16,540	24,235	1,776	1,442	-	24,604	271	-	83,084
1891	14,431	20,433	26,875	2,663	1,997	-	21,626	384	-	88,409
1892	14,501	19,934	29,361	2,616	2,649	-	25,503	541	-	95,105
1893	14,503	18,332	27,778	2,739	3,003	-	27,690	754	-	94,799
1894	14,240	26,580	27,528	4,850	2,967	-	23,577	730	-	100,472
1895	14,240	36,593	30,363	4,552	2,570	-	23,325	895	-	112,538
1896	14,040	42,354	36,018	6,031	2,303	-	25,146	1,040	-	126,932
1897	15,815	43,219	40,768	15,204	4,417	363	27,455	1,196	-	148,437
1898	17,021	39,535	53,437	20,733	6,015	787	35,356	1,022	-	173,906
1899	16,523	48,558	71,464	24,490	9,634	670	41,991	1,078	-	214,408
1900	11,855	53,647	46,166	32,630	10,187	3,367	49,095	1,486	-	208,433
1901	5,378	59,743	93,632	35,986	13,375	3,974	55,855	2,003	-	269,946
1902	6,103	66,218	113,127	42,992	16,145	7,479	72,891	2,472	-	327,427
1903	10,520	63,372	125,630	55,077	18,379	12,188	96,429	3,250	-	384,845
1904	6,495	72,870	134,027	64,039	20,056	15,220	123,191	4,248	-	440,146
1905	5,750	83,184	155,245	71,899	21,299	19,260	164,716	5,068	-	526,421
1906	9,094	74,409	183,148	98,319	24,276	22,804	225,510	6,259	-	643,819
1907	9,666	74,932	192,628	112,144	30,663	27,809	267,620	7,564	-	723,026
1908	9,187	82,025	131,275	83,003	39,454	46,272	286,056	9,240	116,264	802,776
1909	5,259	90,697	107,456	76,452	53,937	59,586	238,223	12,748	265,489	909,847
1910	4,156	99,593	109,300	57,353	65,984	76,120	344,260	14,846	272,634	1,044,246

Tomado de J. A. Bátiz y E. Canudas Sandoval, "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p. 411.

CUADRO III. BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL 1882-1910								
PASIVO (millones de pesos)								
Años	Capital social	Billetes en circulación	Bonos	Depósitos y cuentas corrientes	Cuentas a plazo	Reservas	Cuentas de orden	Total
1882	8,000	2,262	-	-	1,488	-	-	11,750
1883	13,000	2,268	151	-	2,118	-	-	17,537
1884	20,000	3,619	1,554	-	6,316	120	-	31,609
1885	25,000	5,442	1,580	-	8,597	453	-	41,072
1886	26,000	9,658	1,458	-	10,238	611	-	47,965
1887	26,000	12,545	1,387	-	13,438	795	-	54,165
1888	26,000	16,284	1,352	-	17,040	997	-	61,673
1889	26,809	20,052	1,068	-	18,903	1,287	-	68,119
1890	29,641	21,697	528	-	29,216	2,002	-	83,084
1891	30,713	23,571	939	-	30,196	2,990	-	88,409
1892	32,801	24,466	1,591	-	32,333	3,914	-	95,105
1893	33,753	25,014	1,955	44	20,370	4,663	-	85,799
1894	33,810	27,231	1,950	53	31,970	5,458	-	100,472
1895	33,969	31,368	1,960	80	38,875	6,286	-	112,538
1896	36,043	36,660	1,907	121	45,566	6,635	-	126,932
1897	44,067	41,957	2,528	3,120	50,531	6,234	-	148,437
1898	48,817	52,026	3,706	4,257	58,243	6,857	-	173,906
1899	58,122	59,049	6,357	5,545	74,670	10,665	-	214,408
1900	73,660	65,177	6,988	10,419	90,377	11,812	-	258,433
1901	78,417	65,295	9,689	11,343	91,426	13,776	-	269,946
1902	85,758	80,467	12,195	14,221	118,629	16,157	-	327,427
1903	100,858	87,474	12,623	12,665	151,810	19,415	-	384,845
1904	109,079	83,017	13,100	11,641	201,633	21,676	-	440,146
1905	119,013	88,968	14,637	24,553	251,558	26,692	-	525,421
1906	155,683	95,857	17,983	40,703	286,607	46,986	-	643,819
1907	163,350	96,730	18,368	38,641	349,683	56,254	-	723,026
1908	176,392	88,657	24,394	46,974	291,092	57,485	117,782	802,776
1909	176,392	91,212	38,767	78,268	201,237	58,482	265,489	909,847
1910	176,600	109,808	49,169	85,982	289,660	60,393	272,634	1,044,246

Tomado de J. A. Bátiz y E. Canudas Sandoval, "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p. 412.

CUADRO IV. BILLETES EN CIRCULACIÓN DE LOS PRINCIPALES BANCOS EMISORES (porcentaje)

Años	Total	Banco Nacional de México	Banco de Londres y México	Bancos de los Estados
1890	100	67	27	6
1895	100	56	31	13
1900	100	36	29	35
1905	100	28	21	51
1910	100	46	16	38

Tomado de J. A. Bátiz y E. Canudas Sandoval, "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p. 414.

CUADRO V. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL CRÉDITO

ZONAS	AÑOS				
	1890	1895	1900	1905	1910
NORTE	5.75	11.25	14.16	11.52	12.07
GOLFO DE MÉXICO	2.32	4.94	8.13	9.2	7.02
PACÍFICO NORTE	-	-	1.86	2.29	2.08
PACÍFICO SUR	-	-	-	0.74	0.07
CENTRO	-	-	4.28	10.2	8.43
DISTRITO FEDERAL	91.93	83.81	71.57	66.05	70.33
TOTAL	100	100	100	100	100

Tomado de J. A. Bátiz y E. Canudas Sandoval, "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p. 420.

CUADRO VI. TIPO DE CRÉDITOS CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO (porcentaje)

Años	Créditos	
	a corto plazo	a largo plazo
1882	100	-
1883	95.3	4.7
1884	87.3	12.7
1885	90.1	9.9
1886	92.1	7.9
1887	93.4	6.6
1888	94.6	5.4
1889	96.2	3.8
1890	96.6	3.4
1891	95.3	4.7
1892	94.5	5.5
1893	93.9	6.1
1894	93.7	6.3
1895	94.7	5.3
1896	95.8	4.2
1897	93.2	6.8
1898	92.6	7.4
1899	91.2	8.8
1900	88	12
1901	89.2	10.8
1902	88.2	11.8
1903	87.5	12.5
1904	87.5	12.5
1905	88.1	11.9
1906	89.1	10.9
1907	88.2	11.8
1908	88.8	11.2
1909	78.8	21.2
1910	78.2	21.8

Tomado de J. A. Bátiz y E. Canudas Sandoval, "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p. 418.

CUADRO VII. EL SISTEMA BANCARIO EN 1910					
		CAPITAL	CIRCULACIÓN FIDUCIARIA	BONOS HIPOTECAR	BONOS DE CAJA
BANCOS EMISORES					
Banco de Londres y México		21,500,000	416,292,016		
Banco Nacional de México		32,000,000	46,155,681		
Banco Minero de Chihuahua		5,000,000	3,816,505		
Banco Peninsular Mexicano		16,500,000	4,117,994		
Banco Oriental de México		8,000,000	4,996,525		
Banco de Durango		2,000,000	1,187,910		
Banco de Nuevo León		2,000,000	2,260,255		
Banco de Zacatecas		1,000,000	1,029,514		
Banco de San Luis Potosí		1,100,000	1,912,815		
Banco de Coahuila		1,600,000	1,258,620		
Banco del Estado de México		3,000,000	2,510,090		
Banco Occidental de México		1,500,000	1,980,710		
Banco de Sonora		1,500,000	2,421,575		
Banco Mercantil de Veracruz		3,000,000	3,574,030		
Banco de Jalisco		6,000,000	1,922,865		
Banco Mercantil de Monterrey		2,500,000	2,588,485		
Banco de Tabasco		1,000,000	936,925		
Banco de Tamaulipas		2,500,000	963,695		
Banco de Hidalgo		1,000,000	933,890		
Banco de Aguascalientes		600,000	727,115		
Banco de Morelos		1,000,000	727,200		
Banco de Guerrero		500,000	347,320		
Banco de Querétaro		1,000,000	1,087,100		
BANCOS HIPOTECARIOS					
Banco Internacional e Hipotecario de México		5,000,000		17,498,200	
Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano		5,000,000		23,667,800	
BANCOS REFACCIONARIOS					
Banco Central Mexicano		3,000,000			4,494,700
Banco Refaccionario de Campeche		1,000,000			
Banco Refaccionario de Michoacán		600,000			
Banco Refaccionario de Chihuahua		200,000			66,000
Banco Mexicano de Comercio e Industria		10,000,000			
Banco Refaccionario de la Laguna		6,000,000			
TOTAL		146,600,000	503,748,835	41,166,000	4,560,700

Elaborado a partir de datos de Antonio Manero, *El Banco de México sus orígenes y fundación*, Banco de México, México, 1992, p.49-51.

CUADRO VIII. REFORMA BANCARIA DE 1915		
BANCOS AJUSTADOS A LA LEY	Existencias metálicas	Circulación fiduciaria
Banco Nacional de México	34,030,706	90,411,105
Banco de Londres y México	22,141,685	61,619,863
Banco de Zacatecas	772,679	1,538,923
Banco del Estado de México	1,574,709	3,120,569
Banco de Nuevo León	875,068	2,221,819
Banco de Tabasco	564,663	1,109,395
Banco de Veracruz	2,595,969	4,603,400
Banco de Sonora	1,228,636	2,318,951
Banco Occidental de México	1,175,928	2,230,256
TOTAL	64,960,043	169,174,281
BANCOS DECLARADOS EN LIQUIDACIÓN		
Banco Península Mexicano	1,365,930	5,558,774
Banco de Hidalgo	553,435	1,648,588
Banco de Guerrero	141,700	673,025
Banco de Querétaro	515,115	2,101,388
Banco de San Luis Potosí	978,310	2,935,851
Banco de Coahuila	1,090,533	4,596,871
Banco Oriental de México	6,238,189	27,992,799
Banco de Jalisco	970,248	3,739,940
Banco de Tamaulipas	1,138,655	4,548,312
Banco Mercantil de Monterrey	19,969	2,024,379
TOTAL	13,012,084	55,819,927
TOTAL DEL SISTEMA BANCARIO	77,972,127	224,994,208

Elaborado a partir de datos de Antonio Manero, El Banco de México sus orígenes y fundación, Banco de México, México, 1992, p.93.

CUADRO IX. MONTO DE CRÉDITO OTORGADO POR LA CAJA DE PRÉSTAMOS, 1909-1912		
	Años	Valor en pesos
	1909	19,868,662
	1910	25,019,696
	1911	29,275,000
	1912	49,223,289

Tomado de Abdiel Oñate, "Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola" en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985, p.361.

CUADRO X. DISTRIBUCIÓN POR MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LA CAJA DE PRÉSTAMOS, 1909-1912		
Rango	Número de créditos	Monto en millones de pesos
0-50	12	379
51-100	19	1,340
100-250	20	3,494
251-500	21	8,974
501-1000	12	8,109
1001-2000	3	4,700
2001-y más	5	20,300
TOTAL	92	47,296

Tomado de Abdiel Oñate, "Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola" en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985, p.363.

Bibliografía consultada

Ayala, José y Blanco, José, “El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas en México, 1877-1930”, en Rolando Cordera y Ernesto Camacho (compls.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, FCE, El Trimestre Económico, núm., 39, México, 1981.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, UNAM/FCE, México, 1988.

Barceló Quintal, Raquel Ofelia, “El desarrollo de la banca en Yucatán, el henequén y la oligarquía henequenera”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985.

Bátiz, José Antonio, “Trayectoria de la banca en México hasta 1910”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Grijalbo, México, 1986.

Bátiz, José Antonio, “Aspectos financieros y monetarios (1821-1880)” en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

Bátiz, José Antonio, y Canudas Sandoval, Enrique, “Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)” en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

Bazant, Jan, “Origen de la deuda externa (1823-1827)”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, Tomo II, El Trimestre Económico, núm., 64, FCE, México, 1990.

Borja Martínez, Francisco, *El Banco de México*, NAFINSA/FCE, México, 1996.

Cárdenas, Enrique, “Algunas cuestiones de la depresión mexicana en el siglo XIX”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol.2, México, 1990.

Cárdenas, Enrique, “La Gran Depresión ya la industrialización: El caso de México”, en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, pp.13-33.

Cárdenas, Enrique, “La política económica en la época de Cárdenas”, en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, pp.122-142.

Cárdenas, Enrique, “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)”, en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (compls.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 94, México, 2003, pp.240-276.

Cárdenas, Enrique y Manns, Carlos, "Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución", en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol.3, México, 1992, pp.447-470.

Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México, 1987.

Cárdenas, Emilio, et. al., Banco Mexicano Somex. Apuntes para su historia (1932-1988), México, 1992.

Cardoso, Ciro, “Las industrias de transformación (1821-1880)” en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

Cardoso, Ciro, y Reyna, Carmen, “Las industrias de transformación (1880-1910)” en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

Cerda González, Luis C., et.al., *Historia Financiera del Banco Nacional de México*, 2 tomos, Fomento Cultural Banamex A.C., México, 1994.

Cerutti, Mario, “El préstamo bancario en el noreste de México, la actividad de los grandes comerciantes de Monterrey (1855-1890)”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985.

Cerrutti, Mario, “Empresariado y banca en el norte de México (1870-1910). La fundación del Banco Refaccionario de la Laguna”, en M. Cerutti y C. Marichal (compls.), *La banca regional en México (1870-1930)*, El Colegio de México/FCE, México, 2003.

Cerutti, Mario, *Burguesía y capitalismo en Monterrey (1850-1910)*, Ed. Claves latinoamericanas, México, 1983.

Comisión Monetaria. Actas de las Juntas Generales y documentos a ellas anexos. Reforma monetaria de 1905, estudio introductorio y selección de María Eugenia Romero Sotelo, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM, México, 2007.

Coatsworth, John H., “Características generales de la economía Mexicana en el siglo XIX”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, Tomo II, El Trimestre Económico, núm., 64, FCE, México, 1990.

Covarrubias, José E., “El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre y la pugna por la renta del tabaco”, en L. Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1998.

De la Peña, Sergio, y Aguirre, Teresa, *De la Revolución a la Industrialización*, en *Historia Económica de México*, Enrique Semo (coord.), vol 4, Ed. Océano-UNAM, 2004.

Gamboa Ojeda, Leticia, “El Banco Oriental de México y la formación de un sistema de banca, 1900-1911”, en Mario Cerutti y Carlos Marichal (compls.), *La banca regional en México (1870-1930)*, El Colegio de México/FCE, México, 2003.

García Moisés, Enrique, *Madero, la Revolución sin Revolución: Política y Economía*, UNAM, México, 2009.

Gómez Ochoa, Gabriel, “La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana”, en Guadalupe Mántey y Noemi Levy (coord.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2010, pp.45-74.

Haber, Stephen H., “La revolución y la industria manufacturera mexicana, 1910-1925”, en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol.3, México, 1992, pp.415-446.

Ibarra Bellón, Araceli, *El comercio y el poder en México. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, FCE-Universidad de Guadalajara.

Krauze, Enrique; Meyer, Jean; y Reyes, Cayetano, “La nueva política económica” en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 4, México, 1994, pp.15-32.

La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús, Facultad de Economía/DGAPA, UNAM, México, 2008.

Labastida, Luis. G., *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, Miguel Ángel Porrúa, México, (ed., facsimilar 1889).

Lobato, Ernesto, *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*, FCE, México, 1945.

Ludlow, Leonor “La primera etapa de formación bancaria (1864-1897)”, en L. Ludlow y Jorge Silva Riquer (compls.), *Los negocios y las ganancias, de la Colonia al México moderno*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1999.

Ludlow, Leonor, “La construcción de un banco: el Banco Nacional de México (1881-1884)”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985.

Ludlow, Leonor, “Funciones y estructura inicial del Banco Nacional de México”, en Carlos Marichal y Mario Cerutti (compls.), *Historia de las grandes empresas en México (1850-1930)*, UANL/FCE, México, 1997.

Manero, Antonio, *La revolución bancaria en México*, SOMEX/Miguel Ángel Porrúa, México, (ed., facsimilar 1957).

Manero, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y fundación*, Banco de México, México, 1992.

Manero, Antonio, *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1958.

Mántey, Guadalupe, y Levy, Noemi, (coord.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2010.

Marichal, Carlos, “El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización”, en L. Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, Instituto de Investigación José María Luis Mora, México, 1998.

Marichal, Carlos, “Obstáculos al desarrollo de los mercados de capital en el México del siglo XIX”, en Stephen Haber (Comp.), *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 89, México, 1999, pp.145-175.

Marichal, Carlos, y Cerutti, Mario, (compls.), *Historia de las grandes empresas en México (1850-1930)*, UANL/FCE, México, 1997.

Markiewics, Dana, “La administración de Cárdenas”, en Enrique Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, FCE/El Trimestre Económico, núm., 64, vol., 5, México, 1994, pp.143-162.

- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1995.
- Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, Banco Nacional de Comercio Exterior/El Colegio de México, II volúmenes, México, 1987.
- Méndez Reyes, Jesús, *La política económica durante el gobierno de Francisco I. Madero*, INEHRM, México, 1996.
- Moore, Ernest, *Evolución de las instituciones financieras en México*, CEMLA, México, 1963.
- Olivia Villa, Rosa, *Nacional Financiera: Banco de Fomento del desarrollo económico de México*, NAFINSA, México, 1976.
- Oñate, Abdiel, “Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones de una época*, COLMEX/FCE, México, 1998.
- Palma, Manuel, *Las industrias, siglos XVI al XX*, en Historia Económica de México, Enrique Semo (coord.), vol. 11, Ed. Océano-UNAM, 2004.
- Pallares, Jacinto, *Derecho Mercantil Mexicano*, SCJN, México, (ed., facsimilar 1891)
- Pani, Alberto J., *Los orígenes de la política crediticia*, Ed. Atlante, México, 1951.
- Potash, Robert, *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria nacional, 1824-1846*, FCE, México, 1959.
- Rosenzweig, Fernando, “El desarrollo económico de México de 1877 a 1911”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, Tomo III, El Trimestre Económico, núm., 64, FCE, México, 1992.
- Sánchez Cuen, Manuel, *El crédito a largo plazo en México. El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas S. A.*, México, 1958.
- Sánchez Martínez, Hilda, “El sistema monetario y financiero mexicano bajo una perspectiva histórica: el Porfiriato”, en Quijano, José Manuel, (coord.), *La banca: pasado y presente (problemas financieros mexicanos)*, CIDE, México, 1983.
- Sánchez Martínez, Hilda, “La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedentes inmediatos para la fundación del Banco de México (1917-1925)”, en L. Ludlow y C. Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, Ed. Grijalbo, México, 1985.
- San Juan Victoria, Carlos y Velázquez Ramírez, Salvador, “La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)”, en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.
- San Juan Victoria, Carlos y Velázquez Ramírez, Salvador, “El Estado y las políticas económicas en el porfiriato”, en C. Cardoso (coord.), *México en el Siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

Silva Herzog, Jesús, *Una vida en la vida de México*, Siglo XXI/SEP/Lecturas Mexicanas, núm., 49, México, 1986.

Solís, Leopoldo, *Evolución de la economía mexicana*, El Colegio Nacional, México, 1999.

Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, El Colegio Nacional/FCE, México, 2000.

Soto Sobreyra y Calvo, Ignacio, *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y comentarios*, Porrúa, México, 2003.

Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM/Facultad de Economía, México, 2007.

Tenenbaum, Bárbara, “Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-184)”, en L. Ludlow y C. Marichal (coords.), *Banca y poder en México 1800-1925*, Editorial Grijalbo, México, 1985.

Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, Siglo XXI, México, 1980.

Velasco, Ciro, “El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización”, en Rolando Cordera y Ernesto Camacho (compls.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, FCE, El Trimestre Económico, núm., 39, México, 1981.

Womack, John, “La economía en la revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en E. Cárdenas (Comp.), *Historia Económica de México*, Tomo III, El Trimestre Económico, núm., 64, FCE, México, 1992.

Zebadúa, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, COLMEX/FCE, México, 2004.