la intervención estatal en el sistema financiero antes de 1982

eduardo turrent

INTRODUCCION

Para un sector de la opinión pública, la nacionalización bancaria fue un fenómeno intempestivo, carente de antecedentes históricos. Este trabajo pretende refutar esa tesis y demostrar que el proceso denominado "nacionalización de la banca" es el resultado y está dentro de un largo proceso jurídico, político y económico. Si bien los antecedentes de este proceso se remontan al s. XIX, su historia moderna comienza con la fundación del banco de México, en el marco de la reconstrucción nacional iniciada en los años veinte.

El proceso en cuestión se inscribe, o forma parte de un fenómeno evolutivo mucho más amplio que ha sido la creciente, complicada, conflictiva y necesaria participación estatal en la economía.

El desarrollo en el campo de la banca, al igual que el de otros sectores económicos, se presenta como un fenómeno donde la ingerencia estatal es cada vez más extensa, profunda y diversificada. Nuestra hipótesis es que el desenlace final de dicho proceso en el campo bancario, es una modalidad de absorción gubernamental de todo el sistema financiero nacional. El perfil circunstancial de la nacionalización, que envuelve complejos motivos políticos de coyuntura, le es ajeno al citado planteamiento analítico.

El principio doctrinal que ha inspirado el intervencionismo es un concepto

que ha evolucionado con el tiempo. Anterior a la década de los treintas, en este siglo, surge como una respuesta empírica y pragmática en contra de los excesos producidos por el liberalismo y de su ineficiencia para resolver problemas económicos como el desempleo.

Posteriormente el intervencionismo se ha inspirado en la facultad necesariamente estatal de controlar el nivel de demanda agregada y de atenuar el ciclo económico[1]. En la siguiente etapa se enriquece aún más el esquema. El Estado ya no sólo debe ser el contralor de la actividad económica global, sino también el catalizador de las fuerzas productivas nacionales y promotor del desarrollo económico al igual que del bienestar general de la población. De esta manera, en los últimos tiempos, se ha venido a consolidar la noción del estado como "rector de la economía".

El proceso que aquí se analiza se desarrolló apoyado principalmente en dos modalidades típicas del intervencionismo estatal:

— El gobierno como fundador de instituciones
— El gobierno como contralor cualitativo y cuantitativo del crédito bancario.

Estas dos modalidades de la acción estatal constituyen una resultante tanto de acciones de política económica ligadas al curso cambiante del desarrollo económico, como de principios doctrinales asociados con exigencias políticas y desenvolvimiento de una incesante polémica entre los banqueros privados y el gobierno.

La intermediación financiera es crítica para una "economía mixta" que está buscando un desarrollo autogenerador. En cierto modo, la historia del México moderno es la historia de esta búsqueda. Un rasgo distintivo de esta historia son las tensiones mencionadas hace un momento. En realidad el mercado de capitales y el conjunto de la intermediación financiera no puede escapar a una característica general de cualquier mercado: el enfrentamiento entre tendencias e intereses. Enfrentamiento inevitable porque está en juego el tipo de país que se quiere construir para el futuro[2].

A continuación estudiaremos las mencionadas modalidades de acción financiera

1 Paul, A. Samuelson, "Reflections, on central banking" in *Collected Scientific Papers of. . .*, Cambridge: MIT Press p. 1361

2 Max-Weber, "El estado nacional y la política económica alemana" en *Escritos políticos*, I. México, 1982 p. 3.

estatal para identificar el alcance de las principales tendencias de esta acción desde la fundación del Banco de México hasta antes del Decreto de nacionalización de la banca.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

Nunca, señaló Cosío Villegas, "ha existido un estado tan apegado a la concepción extrema del liberalismo que se condene a sí mismo a una pasividad total"[1]. En México, desde épocas tan remotas como 1821 es posible distinguir un intervencionismo gubernamental incipiente en la economía.

Durante el Porfiriato la intervención se dio en varias ramas de actividad y con distintos fines específicos. Los sectores más atendidos fueron los ferrocarriles, la minería, la industria y la inversión extranjera. En el campo específico de la banca la ingerencia estatal adoptó dos modalidades. En primer término se presentó como una lucha del gobierno por uniformar las prácticas financieras y someter a los bancos a una legislación de crédito específica. Ya hacia el final del Porfiriato el horizonte se amplia aún más. Con motivo de la crisis de 1908 surge el deseo de fundar un banco único de emisión arrancándole esa facultad a los demás bancos emisores existentes.

La historia despega con el llamado período desregulado de desarrollo bancario que abarca desde 1864 hasta 1897. Esta fue una etapa de formación "casi anárquica", en que cada banco emisor se regía por un contrato específico diferente en términos y atributos de los concedidos a las demás instituciones[2].

El auge bancario inicial se registra entre 1880 y 1884, paralelo a la expansión ferrocarrilera del régimen de Manuel González. En esa época se fundan el Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil Agrícola y dos instituciones más de ese tipo en el estado de Chihuahua. El banco pionero del movimiento, el Banco de Londres, había abierto sus puertas en 1864.

El primer intento de uniformación bancaria emprendido por Miguel de la Peña, ministro de Hacienda de González, se remonta a 1884. Este se frustra porque el

[1] Daniel Cosío Villegas, *Ensayos y Notas*, Vol. I. México: Ed. Hermes, pp. 356-357.

[2] Antonio Manero, *El Banco de México: Sus Orígenes y Fundación*, New York: F. Mayans, 1926, pp. 55-56.

[3] Fernando Rosenzweig, "Moneda y Bancos", en Daniel Cosío Villegas, (*et. al.*), *Historia Moderna de México*, México: Ed. Hermes, 1974, Vol. VII, Tomo II, pp. 815-819.

sucesor de De la Peña, Manuel Dublán, decide suspender la escalada de uniformación. Dublán pensaba que era más importante promover la expansión financiera que uniformar la práctica bancaria, además de que, por la crisis que asoló al mundo en ese año, el gobierno había conseguido el crédito del Banco Nacional a cambio de jugosas prerrogativas entregadas a esa empresa.

La anarquía bancaria creció mientras Dublán fue ministro, o sea hasta 1891. La lucha de Limantour por uniformar la práctica bancaria no cristaliza sino hasta 1897, cuando se promulga la ley de Instituciones de Crédito de esa fecha.

Había resultado difícil conseguir la uniformación por la vía jurídico-coactiva, ya que los banqueros contaban con poderosas razones legales para resistir una ofensiva semejante. Ya en el pasado los bancos habían esgrimido el argumento de "los derechos adquiridos" y la no retroactividad de la ley para defender sus respectivas concesiones. Por ello, la uniformación de Limantour fue producto de laboriosas negociaciones con los banqueros afectados, proceso del cual salieron beneficiadas, obviamente, las instituciones poderosas. De ahí surgió un esquema de uniformación y un sistema de emisión de billetes *ad-hoc*, en los que cuidadosamente se mantenían los privilegios de los principales bancos del país: el de Londres y el Nacional de México.

"La Revolución Mexicana, como todo hecho histórico, es variable con el paso del tiempo y compleja en su organización y desarrollo. Surge como una protesta de tono eminentemente político frente al régimen porfiriano, pero quienes van participando en ella, quienes van haciéndola, le imprimen la huella de sus ideas, de sus intereses, de sus aspiraciones. . ."[4].

En efecto, la revolución maderista fue fundamentalmente una revolución política. El devenir bancario en el maderismo resultó, por tanto, una mera continuación de lo sucedido en este rubro durante el porfiriato. Huerta, en cambio, fue un reaccionario total que sólo buscaba restaurar en el país el *status-quo* porfirista.

Villa tuvo ciertamente ciertas concepciones financieras, pero su primitivismo ideológico no le permitió grandes profundidas económicas. La ilusión bancaria de Villa se centró fundamentalmente en el establecimiento del banco único de emisión. "Si cuando la Revolución llegue a la Ciudad de México y acabe con el Gobierno del traidor Huerta", dijo en una ocasión a Pani, "don Venus (así le llamaba a Carranza) no funda el banco central que usted dice, yo lo fundaré"[5].

[4] Eduardo Blanquel, "La Revolución Mexicana", en Daniel Cosío Villegas, (*et. al.*), *Historia Mínima de México*, México: El Colegio de México, 1974, p. 135.

[5] Alberto J. Pani, *Los Orígenes de la Política Crediticia*, México: Ed. Atlante, 1951, p. 121.

Fue el constitucionalismo de Carranza, la fracción que más enriqueció el ideario de la revolución y los planteamientos económicos y sociales de ese movimiento. El enfoque Carrancista hacia la cuestión bancaria es desde un principio bastante radical. En 1913 Carranza señala:

"Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Unico de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno."[6]

El proyecto bancario de Carranza se desdobla en dos períodos; primeramente el de la llamada Comisión Reguladora e Inspectora de las Instituciones de Crédito y en segundo término la etapa de la incautación bancaria. La Comisión Reguladora, creada en 1915, tuvo entre sus objetivos el de la reestructuración del sistema bancario y la fundación del banco único.

La reestructuración estaba encaminada a lograr que los bancos renunciaran a su privilegio de emisión y que se ajustaran a la ley bancaria de 1897. La institución que no estuviera dentro de las normas de ese ordenamiento sería puesta en inmediata liquidación. El resultado de la auscultación practicada sobre los bancos mostró que del total de 24 bancos de emisión sólo 9 habían quedado ajustados a las disposiciones de la ley, que a los 15 restantes se les cancelaría la concesión.

Desgraciadamente los proyectos de reorganización de la Comisión Reguladora no pudieron llegar a feliz término. A principios de 1916 se desata otra etapa de inestabilidad política para el país. Las fuerzas de la expedición punitiva de Pershing invaden Chihuahua, y la República experimenta un lapso de 9 a 10 meses de álgida tensión diplomática con los Estados Unidos. Las autoridades hacendarias se ven forzadas a concentrar su atención en los problemas "meramente presupuestales" del Erario, por lo que se decide aplazar la fundación del banco único de emisión. Los planes de la reestructuración bancaria también se modifican. Un decreto de esas fechas anula las concesiones de los bancos existentes y declara la incautación de dichas instituciones.

En un principio se determinó que la liquidación de los bancos de emisión se

[6] Antonio Manero, *La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista*, México, 1958, p. 67.

realizaría por el procedimiento judicial, pero ya bien entrado el ejercicio de 1916 se apreció la dificultad que implicaba esa opción. Por lo mismo, en abril de ese año, se decretó que la liquidación fuera administrativa.

Por fin en 1917 sucede lo inevitable y el gobierno Carrancista, acuciado por una premiosa necesidad presupuestal, recurre al préstamo forzoso sobre los bancos. Desde 1913 el constitucionalismo había financiado el gasto estatal por medio de la imprenta; pero finalmente, con el repudio público del papel moneda, ese recurso había quedado descartado.

Así, los bancos fueron obligados a entregarle al fisco 55.5 millones de pesos, cantidad a que ascendían sus recursos metálicos.

El período de incautación continuó hasta el epílogo del carrancismo, sin que en ese lapso se pudiera consumar la anunciada liquidación de los bancos emisores. Ya hacia el final, don Venustiano pareció suavizar un tanto su posición y en el informe presidencial de 1919 insinuó que algunos de los bancos podrían reanudar sus necesidades en breve[7].

Es un hecho reconocido que los regímenes triunfantes de la Revolución nunca provinieron de las facciones más radicales de dicho movimiento[8].

Esta afirmación es particularmente aplicable al bando Obregonista que gobernó al país de 1920 a 1924. Por lo demás, quizás en ningún renglón de actividad haya sido más nítido el ímpetu moderador que en el renglón bancario. En efecto, en 1920 al triunfar Obregón sobre Carranza, la situación toma un cariz más favorable para los bancos del país.

En 1921 a sugerencia del ministro de Relaciones Exteriores Alberto J. Pani, se emprende la rehabilitación de los antigüos bancos incautados. Esta consigna responde a la necesidad de iniciar la reconstrucción del sistema financiero del país. Por ello, Pani sugiere a Obregón que es necesario restituir a los bancos incautados su personalidad jurídica y su autonomía para que puedan reanudar en breve sus operaciones. La condición central es que dichas instituciones abdiquen de su facultad emisora de billetes, la cual ha pasado a ser, por mandato Constitucional, facultad exclusiva del futuro Banco Unico (Art. 28).[9]

El decreto de desincautación y rehabilitación es promulgado en enero de 1921.

[7] Walter F. Mc. Caleb, Present and Past Banking in Mexico, New York: Harper and Brothers, 1920, pp. 249-250.

[8] William P. Glade and Charles W. Anderson, *The Political Economy of Mexico*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1963, p. 113.

[9] Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, México: Porrúa, 1951, Tomo I, p. 316.

De su aplicación resulta que de los antiguos bancos de emisión y descuento, 16 pueden continuar sus operaciones, mientras que 6 bancos deben entrar en liquidación definitiva[10].

Entre las instituciones resucitadas se contaba con los dos bancos más poderosos de nuestra historia hasta ese momento: el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México.

La moderación Obregonista en el ramo bancario adquiere un tinte verdaderate regresivo con la iniciativa de don Alvaro para retornar a un sistema plural de emisión de billetes.

El anteproyecto proponía derogar el Art. 28 Constitucional en aquel párrafo que consagraba la fundación de un Banco Unico de Emisión controlado por el Estado, en favor de un sistema de ocho bancos regionales de emisión.

La iniciativa Obregonista fue recibida con repugnancia tanto por los miembros del Congreso como por la mayoría de los revolucionarios. La cámara de diputados produjo un dictamen en el cual se refutaba uno a uno los motivos expresados por el Ejecutivo para el establecimiento de los bancos regionales. El argumento central era que si existían fondos para fundar ocho bancos también se podrían conseguir recursos para crear el Banco Unico, como lo determinaba la Constitución. Además, posponer hasta por 10 años la fundación del órgano central equivaldría a crear nuevos intereses que imposibilitarían aún más la realización de "ese postulado revolucionario-económico". La experiencia de algunos países verificaba que sus respectivos bancos de emisión habían sido fundados, bajo circunstancias tan difíciles, o más, que las experimentadas por México en ese momento[11].

"El período presidencial del general Obregón se caracterizó por la independencia radical entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras Legislativas, demostrado no sólo porque varias de las iniciativas del Ejecutivo fueron desaprobadas por el Legislativo, sino porque iniciativas de la mayor importancia surgieron del seno del Congreso, en el que las discusiones con los secretarios de Estado fueron frecuentes y totalmente libres. . ."[12].

La obra reconstructora del país con que soñaron los revolucionarios más ilustres no comenzó de hecho sino hasta 1925, con la llegada de Plutarco Elías Calles a la Presidencia de la República.

10 Antonio Manero, *La Revolución Bancaria de México*: 1865-1955, México, (s.e.) 1957. pp. 133-135.
11 Antonio Manero, *El Banco de México: Orígenes y Fundación*, New York: F. Mayans, 1926, pp. 225-231.
12 "La Revolución Bancaria. . .". *op. cit.* p. 150.

El ánimo reconstructor que existió desde las primeras etapas del período armado se fue consolidando a medida que éste avanzaba, pero las condiciones anteriores a la época de Calles resultaron poco propicias para su implantación práctica.

Durante el período obregonista la reconstrucción "habita ya toda una secretaría, la de Educación, y es la marca distintiva de un amplio grupo de servidores públicos". Sin embargo la situación de incertidumbre impide que cristalize el espíritu reconstructor. El gobierno Obregonista no muestra más que dos obsesiones centrales: conseguir el reconocimiento de Estados Unidos y reacreditar internacionalmente al país mediante el pago de la deuda externa[13].

En 1925 un conjunto venturoso de circunstancias coadyuva para que se emprenda por fin la reconstrucción. En el organigrama Callista dos ministros son los principales responsables del proyecto: Alberto J. Pani, en Hacienda y Luis N. Morones en Industria Comercio y Trabajo.

Los perfiles del proyecto Callista, fueron su carácter nacionalizador y desarrollista. Se trataba de un plan modernista y patriótico encaminado al logro del desarrollo de las fuerzas productivas del país. Para ello era imprescindible la fundación de las instituciones nacionales necesarias para el logro de esos fines. El renglón esencial sería el saneamiento presupuestal del Gobierno y la resolución del problema de la deuda externa. La rehabilitación bancaria y el desarrollo del crédito resultaban también parte medular del renglón financiero del plan.

¿Cuáles eran los objetivos de la reforma bancaria emprendida por Pani? Entre ellos estaba el de constituir un sistema bancario moderno, carente de los vicios de aquel que floreció con el porfirismo. Para ello era necesario diseñar un encuadre jurídico conveniente, crear las instituciones financieras y procurar el renacimiento de los bancos privados que necesitaba el crédito de la República.

El primer escalón de la reforma fue una verdadera ofensiva legislativa en esta materia. Esa escalada arrancó con la primera Convención Nacional Bancaria que se celebró a fines de 1923. Poco después de clausurada la convención se expidió una ley sobre la moratoria de pagos de los bancos hipotecarios, una más sobre la suspensión de pagos de establecimientos bancarios, y por último la ley sobre bancos refaccionarios. El punto culminante fue la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito del 7 de enero de 1925.

13 Enrique Krauze, *La Reconstrucción Económica*, en Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928, vol. 10, México: El Colegio de México, 1977, pp. 7-8.

La etapa de fundaciones institucionales se inició en enero de 1925, con el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria. Este órgano tuvo la finalidad, según Pani, "de vigilar las actividades de los bancos y de promover su desarrollo" [14].

En este rubro de actividad, la fundación del Banco Central tuvo un lugar prioritario. Desde 1917, cuando se promulgó la Constitución, al menos 10 proyectos oficiales habían surgido para la ley orgánica y los estatutos del futuro órgano central. Fue entonces el problema financiero el que retrasó la fundación del "Banco Unico".

Para 1925 Pani, por fin, fue capaz de generar un excedente presupuestal de 50 millones de pesos destinados para el capital del Banco de México.[15] La institución fue inaugurada el 1o. de septiembre del citado año.

El Banco de México fue dotado con los atributos tradicionales de todo banco central además de aquellas funciones referidas a una institución de depósito y descuento. Esta dualidad provocó cierta contradicción en las actividades del Banco, que se manifestó principalmente en la gestión de banco de bancos asignada a ese instituto. Las actividades comerciales del Banco encaminadas a promover el crédito en el país y a reducir las tasas de interés impidieron que se asociaran al de México el grueso de los bancos de la República.

La trascendencia inmediata de esa fundación fue evidente. El Banco de México se convierte en la institución que ejerce a nombre del Estado la importante función de la emisión; además al convertirse en el eje y corazón del sistema bancario pone las bases para el surgimiento del sistema financiero que conocemos actualmente. En general el Banco de México realza y reivindica la autoridad gubernamental para controlar la circulación monetaria y el volumen de crédito y sienta las bases para la intervención del sector público en la determinación del nivel de actividad económica. O como lo ha señalado Meyer:

> "El desarrollo sigue, pues un camino paralelo al del ensanchamiento del papel económico del estado. . . La creación de los bancos centrales ha constituido un paso decisivo en la evolución de los sistemas capitalistas nacionales, y México no es la excepción. Eso significa poder crear medios de pago y encontrarse en situación de apropiarse en un momento dado de parte del flujo de bienes y servicios."[16]

[14] Alberto J. Pani, *Mi contribución al Nuevo Régimen (1910-1933)*, México: Ed. Cultura, 1936, p. 327.
[15] Krauze, *op. cit.*, p. 19.
[16] Jean Meyer, *Estado y Sociedad con Calles*, en Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928, Vol. II, México: El Colegio de México, 1977, p. 289.

En términos de Pani, el escalón final de la reforma bancaria comprendió la fundación de las "instituciones de acción bancaria social" que no persiguieran como fin central el lucro y que estuvieran destinadas "a hacer penetrar el crédito a los sectores prioritarios de actividad "de nuestro desarrollo económico"[17].

Dentro de la anterior línea se fundó el Banco de Crédito Agrícola, que abrió sus puertas en marzo de 1926. Los objetivos de esta institución eran las de proporcionar crédito de avío, refaccionario e hipotecario a los pequeños productores agrícolas y fomentar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las Sociedades Regionales y Locales de Crédito. Según el autor de su Ley Orgánica Manuel Gómez Morín, en México el crédito agríola debería organizarse de "arriba hacia abajo", por ello era "el estado a través de un banco oficial el que debía acudir a estructurar la sociedad y a crear las cajas locales y regionales"[18].

Al establecimiento del Banco de Crédito Agrícola siguió la creación de la Dirección de Pensiones Civiles, fundada para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores del Estado a través de la concesión de créditos y del otorgamiento de pensiones.

Gómez Morín llegó a señalar que a la fundación del Banco de Crédito Agrícola seguiría el establecimiento de un banco de Crédito Popular y un instituto de Seguridad Social que don Manuel "se dejó en el tintero de los proyectos y los memorandum cuando sobrevino la crisis económica de mediados de 1929"[19]. Esa recesión, que habría de durar hasta 1933, impidió la continuación de las fundaciones bancarias y frenó, de hecho, el grandioso plan de reconstrucción nacional visualizado por Calles.

II. SURGIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO OFICIAL

Hasta antes de la nacionalización bancaria en septiembre de 1982, era indudable ya la relativa complejidad que el sistema bancario mexicano había adquirido en su desarrollo. Una de las características más notables en que se manifiesta esta amplia evolución financiera era, que frente al sector financiero privado se fue formando paulatinamente una extensa gama de instituciones en poder del sector

17 Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, Tomo 2, México: Porrúa, 1950. p. 27.

18 Krauze, *op. cit.*, p. 150.

19 Enrique Krauze, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, México: Siglo Veintiuno, 1976, p. 239.

público. Este proceso se confirma en todos y cada uno de los rubros financieros previstos por la legislación respectiva: instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros. A ello habría que agregar el caso de la llama banca "mixta" y el de los fideicomisos de fomento y promoción creados por el gobierno federal.

Las empresas de la banca mixta, que funcionaron como instituciones privadas y que en realidad en una época lo fueron, cuentan ahora con la participación mayoritaria del gobierno federal en la tenencia de sus acciones. Las instituciones que integran la banca mixta son la Banca Somex, todas las entidades del sistema Banco Mexicano y Banco Internacional, además de otros bancos pequeños como el Banco Provincial de Sinaloa[20].

A partir de 1953 el gobierno federal ha discurrido la conveniencia de crear toda una cadena de fideicomisos en instituciones nacionales de crédito, Esta fiebre de fundaciones adquirió su máxima virulencia desde 1970 hasta la fecha.

En realidad no todos los fideicomisos del gobierno son de promoción. Por los objetivos de este trabajo aquí sólo estudiaremos un selecto grupo de ellos: los fondos cuya existencia incrementa la oferta de crédito a disposición del Estado. La razón de ello es evidente y proviene de la propia hipótesis del trabajo: se trata de verificar que la ingerencia del gobierno en el mercado financiero ha ido creciendo con el transcurso del tiempo. Con todo, el subsector más dinámico no ha sido el de los fideicomisos, sino el de los bancos estatales.

Desde que surgió el sector bancario estatal con la fundación del Banco de México y del Banco de Crédito Agrícola, las instituciones nacionales de crédito han mostrado un desarrollo vertiginoso:

> "Para 1944 el sector de instituciones nacionales de crédito había adquirido una importancia de primer orden y la naturaleza del sistema de crédito correspondía, en rigor, al de un sistema mixto.
> Esta tendencia, lejos de desaparecer o perder importancia, entró en una etapa de desarrollo sin precedentes después de terminada la segunda Guerra Mundial. . . Independientemente del Banco de México, que es, además, el órgano regulador y la autoridad monetaria del sistema crediticio mexicano, las instituciones nacionales de crédito han venido manejando un volumen creciente de

[20] Alfredo Lagunilla Iñárruti, *Historia de la Banca y Moneda en México*, México: Editorial Jus, 1981, pp. 95 y 148.

recursos. Mientras que en 1935 estos escasamente constituían el 20% de los que manejaba la banca privada, en 1959 llegan a representar 70% (incluyendo los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal en los Bancos Nacionales)"[21]

En muchos sentidos la creación del sistema bancario público ha sido resultado de la estrategia de intervención económica del Estado mexicano. Las motivaciones desarrollistas han sido la justificación para el establecimiento de la mayoría de los bancos públicos. Una lectura superficial de las exposiciones de motivos de las principales instituciones, revela su fundamentación en los principios de las más modernas teorías ortodoxas del desarrollo.[22]

El fenómeno descrito presenta algunas variantes, la principal de ellas encarnada en la función y destino del Banco de México. Esta se representa por la finalidad del instituto central como regulador de la moneda y el crédito, como contralor de los cambios sobre el exterior, y en su papel de generador del excedente crediticio para financiar el gasto estatal.

Una segunda razón parece ser la de más peso para explicar el nacimiento y evolución del sistema de crédito estatal: el sector público se ha visto impelido a intervenir en múltiples renglones con el objeto de canalizar recursos provenientes de los ahorros de la población, del gobierno federal y del exterior hacia actividades de producción prioritariamente en manos de particulares. La razón ha sido principalmente la incapacidad real o la renuencia de los bancos privados para atender las necesidades de crédito de importantes sectores de la economía nacional.

El argumento citado ha sido esgrimido en innumerables ocasiones y de distintas maneras. Antonio Carrillo Flores cuando era secretario de Hacienda señaló:

"En México no está planteada una disyuntiva entre empresa privada y empresa pública, o entre inversión privada e inversión estatal. La segunda no se justifica sino donde la primera no puede o no está dispuesta a tomar a su cargo una determinada tarea, ya que el Estado no trata de sustituir a la empresa privada; solamente complementarla, orientarla o estimularla."[23]

21 Octaviano Campos Salas, "Las instituciones Nacionales de Crédito", en México: *Cincuenta años de Revolución*, Tomo I, La Economía, México: Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 419 y 421.

22 Charles W. Anderson, "Bankers as Revolutionaries" en William. P. Glade y Charles W. Anderson, *The Political Economy of México,* Madison: The University of Wisconsin Press, 1963, p. 128.

23 Antonio Carrillo Flores, "Condiciones Actuales del Desarrollo Económico de México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México,* Vol. VII, Núm. 1. enero-marzo de 1944, p. 329.

Con el transcurso del tiempo la banca pública ha ampliado y enriquecido sus funciones. A la concesión de crédito para sectores olvidados ha incorporado tareas como la promoción y manejo de empresas y ha terminado por colaborar, interrelacionándose, con el sector financiero privado. Actualmente los bancos públicos actúan como:

— Moderadores de Precios (Bco. del Pequeño Comercio)-Proveedores de asistencia técnica (Banjidal)-Reguladores de la producción (UNPASA)-Promotores industriales (Nafinsa), etc.

El concepto de institución nacional de crédito no se tipifica en la legislación bancaria sino hasta 1932, cuando ya existían al menos dos organismos de esta especie: El Banco de México y el Banco de Crédito Agrícola. Posteriormente, en 1941, la ley ensanchó el esquema al crear también la figura de la organización nacional auxiliar de crédito.

Según ese ordenamiento, son:

". . .instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito las constituidas con participación del gobierno federal o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten."[24]

A esta amplitud definitoria se debe que algunas instituciones estatales se hayan creado por ley, otras por decreto, por acuerdo del ejecutivo, por concesión, etc. El Banco de Crédito Agrícola, por ejemplo, se estableció a través de una ley, la Nacional Financiera por decreto, la Financiera Nacional Azucarera en base a un acuerdo, los Almacenes Generales de Depósito en virtud de una concesión y el Banco Cinematográfico como resultado de simple escritura pública.[25]

A continuación se presenta una lista de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares y los llamados fideicomisos de fomento establecidos por el gobierno federal desde 1930:

[24] "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", (3 de mayo de 1941), Art. 1o, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo IV, México (s.e.) 1957, p. 24.

[25] O. Ernest Moore, Evolución de las Instituciones Financieras en México, México: CEMLA, 1963, pp. 135, 164, 152, 324 y 353.

De 1930 a 1940.

— Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito (org. auxiliar), Banco Nacional de Comercio Exterior, Unión Nacional de Productores de Azúcar (organización auxiliar), Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

De 1940 a 1950.

— Banco Nacional del Pequeño Comercio, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Afianzadora Mexicana (organización auxiliar), Banco Nacional del Ejército y la Armada, Banco Nacional Cinematográfico, Nacional Monte de Piedad.

De 1950 a 1960.

— Financiera Nacional Azucarera, Banco Nacional de Transportes, Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, Fideicomiso del Azúcar.[26]

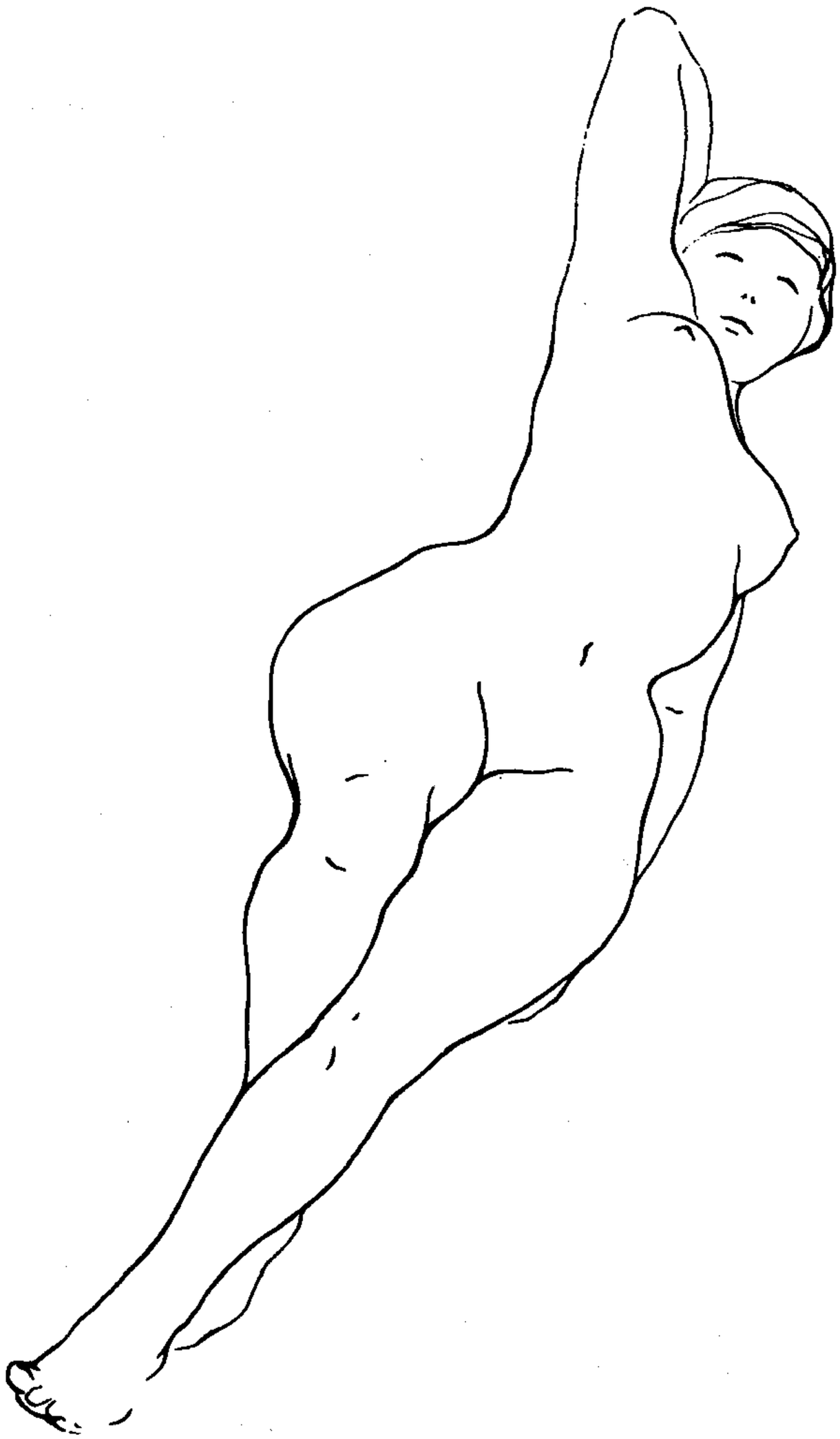
De 1960 a 1970.

— Fondo para el Comercio de las Exportaciones, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, Banco Nacional Agropecuario, Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego, Fideicomiso Fondo Nacional de Estudios y Proyectos.

De 1970 a 1980.

—Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, Fondo de Equipamiento Industrial, Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo de la Industria Azucarera, Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, Banco Nacional de Crédito Rural, Fondo Nacional de Crédito Rural, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fideicomiso Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, Fideicomiso Fondo de Crédito a Cooperativas Escolares, Fideicomiso Fondo Ganadero.

26 María García Díaz, *La Intervención del Estado en la Economía Mexicana*: Bases Constitucionales y su Evolución desde 1925, Tesis profesional, UNAM. ENE., 1963.



De 1980 a 1982.

—Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, Fideicomiso para el Desarrollo Comercial, Fideicomiso para el Fomento y Apoyo al Desarrollo Pesquero, Fideicomiso Fondo de Contingencia para el Mercado de Valores, Banco Nacional de Turismo.[27]

No todas las instituciones mencionadas existen a la fecha. Los cambios en dicho inventario se han debido a varias causas. En 1975, por ejemplo, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal y el Banco Agropecuario con sus respectivas filiales se fusionaron para integrar el sistema del Banco Nacional de Crédito Rural con sus 12 bancos regionales. Otras instituciones desaparecieron de la lista por haber sido absorbidas, tal es el caso del Banco Nacional de Transportes que se incorporó al conjunto Banobras a finales de los sesenta. Algunas otras entidades evolucionaron cambiando de giro y de denominación social: es el caso del Banco de Fomento Cooperativo que se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario[28]. También hubo instituciones que desaparecieron. Es el ejemplo del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial establecido por Lázaro Cárdenas en 1937 y que fue liquidado 4 años después, en 1941.

En la lista no se incluye a las instituciones de la llamada banca "mixta", que son bancos comerciales en manos del gobierno. La estimación numérica sobre la participación relativa del sector bancario público dentro del sistema bancario global debe por lo tanto incluir: a) las instituciones nacionales de crédito, b) la banca "mixta" y c) los fideicomisos de fomento del gobierno federal. En este último rubro se deben incorporar aquellos fondos que aumentan el caudal de crédito disponible en manos del sector público. Esta aclaración surge porque existen algunos fideicomisos que no otorgan financiamiento, como es el caso del FOGA que sólo funge como garantía y aval de préstamos al sector agropecuario.

El cuadro estadístico que se inserta a continuación presenta evidencia numérica sobre la participación de la banca estatal en el sistema global. Las cifras fundamentales son las que aparecen en el renglón (f). Estos datos son el resultado de un indicador que retrata la proporción de fondos manejados por la banca privada en relación a los operados por la banca estatal. En cuanto a los recursos se obtiene

[27] Banco Mexicano Somex, S.A., *Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México*, México: Fomento Cultural de la Organización Somex A.C., 1982, cap. 29.

[28] Marco Antonio Pérez, Valtier, *Banca Nacional: Antecedentes, Situación Actual, Perspectivas y Aportaciones al Desarrollo Económico del País*, Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de Nueva León, Facultad de Economía, 1978, pp. 17-18 y 26.

CUADRO 1

PARTICIPACION RELATIVA DEL SECTOR BANCARIO PUBLICO DENTRO DEL SECTOR BANCARIO TOTAL (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS) (AL 31 DE DICIEMBRE DE 1950 y 1980)

	Financiamiento		Pasivo	
	1950	1980	1950	1980
(a) Instituciones Nacionales	(1) 2,863.6	(2) 441,076	(1) 1,997.1	(2) 662,800
(b) Banca Mixta*	—	(2) 133,266	—	(2) 130,550
(c) Fideicomisos de Fomento**	—	(3) 111,510	—	—
(d) Total Sector Estatal	2,863.6	685,812	1,997.1	(2) 793,350
(e) Instituciones Privadas	(1) 4,010.2	(2) 416,358	(1) 4,483.4	(2) 1'225,500
(f) Total [Suma de (d) y (e)]	6,873.8	1'102,170	6,480.5	2'018,900
(g) Participación del Sector Privado [(e) ÷ (f)]	58.3%	37.8%	69.2%	60.1%

* Incluye a los Sistemas Banco Internacional y Banco Mexicano Somex.

** Incluye a FIRA, FIDEC, FONEI, FOMEX, FOGAIN, FOMIN, FONATUR, FOVI, FONEP.

Fuentes: (1) Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico*, nov.-dic. 1950 XIV, pp. 5-6.
(2) Asociación de Banqueros de México, *Anuario Financiero de México*, Vol. XLI, pp. 492, 551, 742, 746 y 1917; y Vol. XLII, p. 1890.
(3) Nacional Financiera, S.A., *Informe Anual 1981*, México (s.e.), 1981, pp. 40, 124, 127, 129.

que mientras en 1950 la banca privada controlaba más del 60 por ciento de los financiamientos totales, esa participación se había reducido al 38 por ciento aproximadamente en 1980. Semejante comportamiento, aunque no tan acentuado, se observa en el lado del pasivo. La razón de ello es que muchas de las entidades gubernamentales que contribuyen a alimentar la oferta de crédito, están incapacitadas para recoger ahorros del público. Este último es el caso de los llamados fideicomisos de fomento mencionados líneas atrás. En 1950 las instituciones privadas respondían por el 70 por ciento del pasivo bancario, mientras que en 1980 esa participación se había reducido en 10 puntos porcentuales llegando al 60 por ciento.

EL CONTROL GUBERNAMENTAL DEL CREDITO

Han sido muy variadas las formas en que el gobierno ha desarrollado el control estatal en el campo financiero y crediticio. Una de ellas es la variante, ya expuesta, por la que el Estado se decidió a participar activamente fundando instituciones que obedecen a motivaciones distintas que los bancos privados. También, a partir de la utilización del depósito legal como instrumento de política monetaria, la autoridad buscó desde los años cuarenta intervenir cuantitativa y selectivamente en la administración del crédito.

El encaje legal o depósito obligatorio es el único instrumento de control monetario que puede utilizarse con eficacia en un país como México. El empleo de los mecanismos clásicos como la manipulación de la tasa de redescuento o las operaciones de mercado abierto requieren de ambientes financieros muy evolucionados que sólo existen en naciones de un alto desarrollo como los Estados Unidos e Inglaterra. Las autoridades monetarias mexicanas no pudieron constatar plenamente este hecho sino hasta la época de la segunda Guerra Mundial, cuando por primera vez en la historia fue necesario aplicar políticas de contracción monetaria. El mecanismo del Banco de México era como "la cuerda de un reloj", señaló en en una ocasión Rodrigo Gómez, ya que sólo era posible manipularlo "hacia adelante".

Las operaciones de mercado abierto son sólo viables en donde existe un mercado monetario desarrollado, circunstancia que no es posible esperar en países de escaso desarrollo. En cuanto a la utilización de la tasa de redescuento los impedimentos y limitaciones son varios. Cabe sólo señalar la alta liquidez que por años

han mostrado los bancos del país, una demanda inelástica de crédito, la inestabilidad monetaria y la existencia de un mercado de crédito extrabancario sobre el que no incide la política monetaria[29]. Según Luis Sánchez Lugo:

> "En el corto plazo, la regulación del crédito y la liquidez son de primordial importancia, pero en el plazo más largo el papel del sistema financiero en el desarrollo económico también cobra fundamental relevancia."[30]

La política monetaria tradicional de los países avanzados ha demostrado ser poco idónea para una nación cuyo primer anhelo económico es el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. La acción del estado, se ha comprobado, puede ser esencial en la tarea de acelerar el progreso. La política monetaria resulta medular en ese esfuerzo, ya que mediante ella el estado es capaz de propiciar "una transferencia de recursos de los sectores más avanzados a los atrasados, y de las regiones más prósperas a las marginadas."[31]

De la aplicación de esta tesis surgió en México el control selectivo del crédito, mecanismo cuyo objetivo ha sido canalizar la oferta de crédito hacia los renglones productivos de interés prioritario. Esto se ha conseguido mediante la manipulación del sistema de depósito legal.

El desarrollo de este sistema ha sido producto de una evolución empírica, un proceso de prueba error en el que hubo continuas rectificaciones y adaptaciones. Hacia las décadas de los cincuenta y sesenta su nota distintiva era la complejidad técnica. La sencillez operativa del depósito legal fue oscurecida definitivamente por el surgimiento del control selectivo del crédito.

El depósito legal ha experimentado una evolución singular al transformarse de un factor de garantía y liquidez bancaria para convertirse en mecanismo de control monetario[32]. En México la "reserva obligatoria" surgió por primera vez en la ley bancaria de 1924, cuando se fijó un encaje para los bancos comerciales de 33% sobre los depósitos a la vista. La legislación de bancos de 1932 redujo ese requisito hasta el 5% debido a la depresión económica que asoló al mundo en esa

29 Arturo Ruiz Equihua, *El Encaje Legal*, Tesis Profesionales UNAM, ENE, México, 1963, pp. 91-94.

30 Luis Sánchez Lugo, "Instrumentos de Política Monetaria y Crediticia", en Ernesto Fernández Hurtado (sel.), *Cincuenta Años de Banca Central*, México: Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 369.

31 Gustavo Petricioli Iturbide, "Política e Instrumentos de Orientación Selectiva del Crédito en México", en Ernesto Fernández Hurtado, *op. cit.*, p. 389.

32 Michael H. de Kock, *Banca Central*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 67-70.

época. La Ley Orgánica del Banco de México de 1936 impuso sobre los depósitos un encaje del 7% que podía fluctuar entre el 3% como mínimo y el 15% como límite máximo. No fue sino hasta 1941, con la legislación bancaria de ese año, que el depósito legal adquirió un carácter definitivo de instrumento de control. Dicha ley en su artículo 35 introdujo la modalidad de que las tasas del encaje pudieran ser graduadas según el tipo de depósito o las zonas bancarias en donde operaran las instituciones.[33]

En México, en general, el encaje efectivo aplicado a la banca se ha ido incrementando con el tiempo. Es cierto que de 1940 a la fecha se han registrado variaciones sobre la tendencia resultantes de perturbaciones estacionales y ajustes coyunturales; pero la tendencia definitiva ha sido al alza.

Se pueden distinguir en este movimiento tres períodos: El primero de ellos, de control cuantitativo, que abarca hasta 1948-1949. En esta etapa el encaje efectivo concidió con el encaje nominal. El segundo lapso que cubre 20 años (1948-1968) se caracteriza por una conjugación dentro del mismo esquema del control cuantitativo y selectivo del crédito, razón por la que resulta prácticamente imposible la estimación de los niveles efectivos de encaje. Para el período que se extiende de 1968 hasta la nacionalización bancaria, los investigadores del Banco de México fueron capaces de calcular los porcentajes efectivos de depósito, cifras que se incluyen más adelante en el Cuadro 3.

Los datos disponibles señalan que la tasa media de reserva bancaria obligatoria aumentó entre los años de 1936 y 1946 de un nivel de 6.3% hasta 43.8%. Esta información se presenta a continuación en el Cuadro 1, en donde se recopilan cifras provenientes de la Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano.[34]

En cuanto a la mediación de la tasa efectiva de encaje, se consiguió la información correspondiente para el período 1968-1979. Estos datos, al igual que los contenidos en el Cuadro 1, parecen confirmar la hipótesis de una tendencia creciente en relación a la magnitud del encaje.

Paralelamente al crecimiento de la tasa de encaje se experimentó una ampliación en cuanto a las operaciones afectadas por el requisito de reserva. Antes de 1936 el depósito obligatorio en el Banco de México se definió fundamentalmente para los bancos de depósito y descuento. No fue sino hasta la Ley Orgánica de

[33] Ruiz Equihua, *op. cit.*, pp. 47-48.

[34] *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central en el Continente Americano*, México, (s.e.), 1946, p. 86.

1936 que se señaló a las instituciones obligadas con ese requisito, en función de las operaciones que efectuasen. Según ese Ordenamiento estaban obligadas a cumplir con el precepto del encaje todas aquellas instituciones de crédito que recibieran depósitos a la vista y a plazo, abrieran cuentas de ahorros o emitieran bonos de caja.[35]

El gran paso para que el encaje legal abarcara prácticamente a todo el sistema bancario se dio en 1958, cuando las instituciones financieras fueron también incorporadas a ese mecanismo.

Durante las décadas de los cuarenta y cincuenta las instituciones financieras en México mostraron un desarrollo vertiginoso. Amparadas por un encuadre legal muy favorable, experimentaron, frente a los bancos comerciales, un crecimiento relativo mayor. Una de las causas fue obvia, ya que los bancos a diferencia de las financieras, estuvieron sujetos desde un principio a rigurosas restricciones de depósito obligatorio. Las consecuencias desfavorables no se hicieron esperar. Las acciones de política monetaria, preferentemente antinflacionarias, fueron perdiendo efectividad a medida que el ahorro fluía cada vez en mayor volumen hacia instituciones que estaban fuera del control de la autoridad central. En efecto entre 1950 y 1960 las financieras aumentaron su participación sobre los recursos manejados por la banca de 12.7% a 30.3%.[36]

El crecimiento de las financieras fue en cierto grado espontáneo, pero también fue inducido deliberadamente por los grupos bancarios para canalizar la captación hacia empresas que podían manejar con toda libertad sus fondos.

La corrección a tan desfavorable fenómeno tomó cuatro años, desde 1958 hasta 1961. El proceso se inició en enero de 1958, cuando mediante la circular 1350 del Banco de México, se incorporaron por primera vez las financieras al sistema del encaje legal. La filosofía que inspiró esta medida fue la de igualar las tasas de encaje para toda la banca privada, buscando que pasivos similares cubrieran el mismo depósito independientemente del tipo de banco que los manejase.

"Posteriormente, las autoridades monetarias del país incorporaron a las finan-

[35] "Ley que Crea el Banco de México", (25 de agosto de 1925), Art. 16, "Ley que Reforma la Constitutiva del Banco de México", (12 de abril de 1932), Art. 16. "Ley Orgánica del Banco de México", (28 de agosto de 1936), Art. 73 y "Ley Orgánica del Banco de México, (26 de abril de 1941), Art. 35, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, (s.e.) 1958. pp. 94-95, 161, 290-291 y 353-354.

[36] Antonio Campos Andapia, *Las Sociedades Financieras Privadas en México*, México: CEMLA, 1963, p. 213.

CUADRO 2
TASA MEDIA DE RESERVA BANCARIA OBLIGATORIA EN MEXICO
(EN PORCIENTO)

AÑOS	TASAS
1935	5.0
1936	6.3
1937	10.1
1938	10.5
1939	10.4
1940	11.7
1941	18.1
1942	24.3
1943	29.2
1944	40.3
1945	42.8
1946	43.8

Fuente: Alfredo Lagunilla Iñarritu, *Historia de la Banca y Moneda en México*, México, Ed. Jus, 1980, p. 102.

CUADRO 3

TASA EFECTIVA DE ENCAJE[1]

AÑO	RESERVAS BANCARIAS TOTALES	RESERVAS OBLIGATORIAS 2	TASA EFECTIVA DE ENCAJE (%)
1968	27736.4	22572.0	29.0
1969	32497.0	27494.3	29.16
1970	35813.4	31159.9	27.5
1971	45034.4	37417.0	28.95
1972	54504.9	43044.7	28.28
1973	63849.5	56503.6	33.58
1974	83677.7	74341.4	37.34
1975	118603.9	102423.2	40.94
1976	133026.5	111423.2	40.62
1977	179740.2	165651.5	45.02
1978	238867.2	238273.5	47.2
1979		311698.5	45.8

[1] Estimaciones hechas con saldos al 31 de diciembre de cada año.

[2] A partir de 1976 se incluyen en las estimaciones de las reservas obligatorias los pasivos en moneda extranjera.

Fuente: Alfredo Lagunilla Iñarritu, *Historia de la Banca y la Moneda*, México: Ed. Jus.

cieras todos los adelantos logrados en la regulación crediticia de otros bancos, tales como el uso del encaje cualitativo, la tasa máxima de crecimiento regulador; además de que se realizaron nuevos esfuerzos para lograr la reorientación estructural de sus operaciones hacia el mercado de capitales."[37]

Lo anterior es en relación al control cuantitativo y a su cobertura. Respecto a la orientación cualitativa del crédito cabe preguntar: ¿Cuándo se utiliza por primera vez en México ese instrumento? La aplicación inicial del llamado control selectivo ocurre en septiembre de 1949, cuando para impedir los efectos perjudiciales del influjo de divisas después de la fijación de una nueva paridad cambiaria, "los bancos de depósito tuvieron que constituir una reserva del 100%" sobre el aumento de sus pasivos en moneda nacional. No obstante, de ese 100% las instituciones podían utilizar hasta un 70% para otorgar crédito de habilitación o avío de entre uno y dos años y financiamiento refaccionario con un plazo mayor de dos años. Esta fue la disposición pionera "tendiente a canalizar los fondos del sistema bancario" hacia inversiones de medio plazo.[38]

La base jurídica del control selectivo se estableció en la Ley Orgánica del Banco de México de 1941. Dicho ordenamiento introdujo esta posibilidad al señalar diferentes opciones de reserva obligatoria a los distintos tipos de depósito, áreas bancarias o zonas económicas y geográficas.[39]

El control selectivo del crédito es parte del esfuerzo desarrollista que el Estado ha emprendido durante los últimos 50 años de vida nacional. Se trata de un mecanismo para canalizar recursos financieros hacia sectores prioritarios que de otra manera no estarían suficientemente atendidos.

"En la medida en que los controles selectivos canalicen crédito a sectores de otro modo marginados, funcionan como un mecanismo impositivo para los usuarios del crédito en los sectores no prioritarios y de apoyo para las actividades prioritarias."[40]

Este proceso ha tenido otras facetas de "imposición"; y no en el sentido fiscal

37 *Op. Cit.*, p. 200.
38 Ruiz Equihua, *op. cit.*, p. 49.
39 "Ley Orgánica del Banco de México", (26 de abril de 1941), Art. 35, en "Legislación sobre el Banco de México", *op. cit.*, pp. 353-354.
40 Petricioli, *op. cit.*, pp. 392-393.

en que se usa el término dentro de la cita anterior. Mediante el control selectivo se fue paulatinamente restando autonomía a los bancos privados a medida que el sistema se ampliaba y se hacía más sofisticado. El mecanismo reducía el monto de fondos disponibles para que los bancos atendieran a su clientela, y restringía también la libertad con la que podían manejarlos.

Los fondos financieros sujetos a control selectivo fueron encausados en tres direcciones principales:

1. Hacia el respaldo de regiones seleccionadas y sectores económicos prioritarios.

2. A la refacción de operaciones productivas de mayor plazo, congruentes con las necesidades de capitalización que presenta nuestro desarrollo.

3. Hacia el financiamiento del gasto público. Esto se ha realizado a través de la adquisición de valores estatales por la banca con cargo al encaje legal, o por depósitos en el banco central también con cargo al encaje legal.

El sistema del control selectivo, tal como existía al final de la década de los sesenta, fue producto de un largo proceso de evolución empírica. En él, las medidas concretas de encaje se fueron ajustando por prueba error al cambio estructural que iba experimentando el sistema bancario.

Uno de los puntos culminantes de ese proceso fueron las reformas bancarias del 3 de enero de 1974. Las motivaciones de promoción económica y desarrollo que animaron esa reforma están expresadas y reiteradas en la Exposición de Motivos correspondiente. Ese documento abría señalando:

"El creciente desarrollo del sistema bancario durante los últimos años, ha marcado la necesidad de continuar reorientando su participación en la ejecución de nuestra política económica general, buscando que los recursos que el propio sistema capta sean canalizados hacia actividades que permitan aumentar la producción de bienes y servicios, creando las fuentes de trabajo que el crecimiento del país demanda y logrando una mayor distribución de sus beneficios. En los últimos años, se ha venido orientando la participación de la banca en nuestra economía, a fin de canalizar sus recursos a las actividades de mayor prioridad económica y social. Para el efecto, se han adoptado medidas administrativas tendientes a lograr que las instituciones actúen como auténticas promotoras del desarrollo, y que los funcionarios y empleados de este importante

servicio público adquieran cada vez más una adecuada conciencia del sentido social de su tarea y operen sus transacciones con escrupuloso sentido de responsabilidad y moralidad."[41]

En cuanto a las disposiciones del encaje legal contenidas en la reforma, eran tres los objetivos que se perseguían. En primer lugar estaban los de unificación y simplificación de las normas del encaje. Estas, al ser producto de una evolución empírica, carecían ya para esta época de cierta unidad. La reforma, por otro lado, ampliaba la cobertura del encaje, al incluir en ese régimen también a los fideicomisos de crédito que manejan los bancos. Sin embargo, para efectos de política monetaria la tercera de las metas resultaba la más trascendente. Las nuevas disposiciones trataban de precisar con mayor claridad las facultades del Banco de México para graduar las tasas del encaje en función de los tipos de obligaciones y recursos mantenidos por los bancos. Cabe aquí aclarar que si bien el control cuantitativo opera sobre los pasivos de la banca, el control selectivo se ejercía en función de las operaciones activas de los bancos.

Las disposiciones aludidas ofrecen una visión bastante nítida de los argumentos anteriores. El artículo 94 bis de la Ley de Instituciones de Crédito entonces vigente apuntaba que el importe total del pasivo exigible de las instituciones, exceptuando las operaciones no computables, debería mantenerse en los rubros de activo de acuerdo con las normas siguientes:

1. Hasta un 50% del pasivo computable en depósito obligatorio en el Banco de México.
2. Hasta un 25% del mismo pasivo computable en los créditos, títulos y otros rubros de activo en función de las instrucciones que girase el Banco de México en sus circulares. Según ese precepto, el monto de encaje amparado por esta norma y la anterior, nunca rebasaría del 75% del pasivo computable de las instituciones. Sin embargo, "por necesidades de canalización selectiva del crédito", el Banco de México podría aumentar el porcentaje de esta regla reduciendo por consecuencia la proporción que corresponde al encaje directo señalado en la primera norma.
3. El 25% restante del pasivo computable quedaría "desregulado", por lo que las instituciones lo manejarían a su arbitrio, sin más limitaciones que las de

[41] "Decreto por el que se Reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", (enero 3 de 1974), Exposición de Motivos, *Diario Oficial de la Nación*, enero 3 de 1974.

ajustarse a la legislación bancaria general.

En el mismo artículo de la ley bancaria (fracción V) se consagraba la facultad del Banco Central para poner un límite al crecimiento de los pasivos bancarios, instrumento de control que se había estado usando desde la época de la Segunda Guerra Mundial.[42]

> "Por necesidades monetarias y crediticias, el Banco de México podrá elevar hasta el 100% el porcentaje a que se refiere la regla 1 de este artículo, pero únicamente sobre el pasivo que exceda al monto del que exista en las instituciones en la fecha en que se adopte esta medida."[43]

CONCLUSION

Las disposiciones anteriores ponen de relieve el alto grado de control a que había llegado el gobierno, a través del Banco de México, sobre el sector bancario privado hacia el final de los setenta. Este control resulta de las modalidades de intervención que hemos analizado. Este análisis implica considerar la nacionalización de la banca como el fin —coyunturalmente condicionado— de un proceso ■

[42] Antonio Carrillo Flores, "Acontecimientos Sobresalientes en la Gestación y Evolución del Banco de México", en Fernández Hurtado *op. cit.*, p. 40.

[43] "Decreto que Reforma. . .", *op. cit.*, Art. 94-bis, fracción V.