

EDUARDO TURRENT DÍAZ

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

VIENTO EN POPA

VOLUMEN X



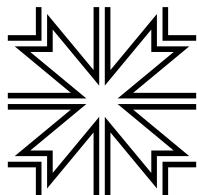
BANCO DE MÉXICO®

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO

VIENTO EN POPA

VOLUMEN X



EDUARDO TURRENT DÍAZ

B
ANCO DE MÉXICO®

PRIMERA EDICIÓN DE LA HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO: 2021

ISBN 978-607-69569-5-3 Obra completa
ISBN 978-607-26640-5-0 Volumen X

© Eduardo Turrent Díaz
© Banco de México

Reservados todos los derechos

*Hecho en México
Made in Mexico*

Para Alejandra, Eduardo y Ricardo

ÍNDICE

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

LATINOAMERICANA | 11

1. RODRIGO GÓMEZ: “HACIA EL MERCADO COMÚN” | 13

2. LA ASPIRACIÓN DE SEGUIR AVANZANDO | 35

3. TEMAS MISCELÁNEOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL | 59

LA OFICINA DE LA DEUDA EXTERNA | 75

4. AGENTE(S) FINANCIERO(S) | 77

5. EL PAGO DE LAS DEUDAS ANTIGUAS | 99

6. LOS BONOS DE FOMENTO ECONÓMICO | 121

BANXICO Y EL CEMLA | 135

7. SEMILLA QUE FRUCTIFICÓ | 137

8. APOYOS CONTINUOS | 153

9. PARTICIPACIÓN Y CONTRIBUCIONES | 163

PLANEACIÓN | 177

10. EL BANCO DE MÉXICO EN LA PLANEACIÓN | 179

11. LA ALIANZA PARA EL PROGRESO | 197

12. PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA Y PROGRAMA DE DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL | 215

BIBLIOGRAFÍA | 235

ÍNDICE DE CUADROS | 247

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
LATINOAMERICANA

1. RODRIGO GÓMEZ: “HACIA EL MERCADO COMÚN”

El discurso que pronunció el director del Banco de México, Rodrigo Gómez, en la convención bancaria que se celebró en abril de 1958 tuvo como tema la integración económica en América Latina. Faltaban aproximadamente dos años para la suscripción del Tratado de Montevideo y la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Claramente, el banquero central mexicano era uno de los precursores de ese movimiento integracionista y también, al menos por algún tiempo, uno de sus principales promotores. En el orden intelectual, esa alocución fue reflejo del interés que tenía el Banco de México y sus principales dirigentes por discurrir soluciones económicas que coadyuvaran a un más rápido desarrollo de los países de América Latina. Ésa era, en rigor, la finalidad ulterior que se deseaba conseguir a través de la política monetaria y de los esfuerzos regulatorios para que el país contara con un sistema bancario robusto que pudiese contribuir de la mejor manera posible a un mayor progreso económico del país.

En el orden personal, después de un sexenio al frente del Banco de México, Rodrigo Gómez se había confirmado como un funcionario de gran visión, interesado en campos diversos del quehacer económico en general, y monetario y crediticio en particular. En el aspecto profesional Rodrigo Gómez era esencialmente un banquero central, aunque con muchos rasgos de heterodoxia. En el orden intelectual su visión era mucho más vasta y en su gama de preocupaciones sobresalía el interés por la reflexión pura y aplicada. Así, en el catálogo de sus logros figuraba la fundación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, la utilización del crédito como factor de impulso para la agricultura –establecimiento del FIRA–, el impulso mediante

el financiamiento a la exportación de manufacturas y a la construcción de vivienda popular –FOMEX y FOVI–, el desarrollo del turismo como instrumento para la captación de divisas –INFRATUR– y la formación de recursos humanos de calidad –becas para estudios de posgrado en el extranjero. En ese panorama de preocupaciones intelectuales ocupaba un lugar importante la integración económica como palanca para impulsar el desarrollo económico de América Latina.

El ejemplo de una integración económica exitosa que había despertado en Rodrigo Gómez particular interés y admiración era el de Estados Unidos, país que poseía “un territorio más grande y con mayores recursos que toda la Europa Occidental”. Desde principios del siglo XIX la economía estadounidense se había desenvuelto “con asombrosa celeridad en el aspecto agrícola e industrial” fenómeno que no únicamente podía explicarse “por la concentración dentro de un solo país de una inmensa riqueza y gran variedad de recursos naturales, además de una población laboriosa”. Para lograr el admirable desenvolvimiento industrial conseguido por Estados Unidos, había jugado un papel crucial la enorme y creciente demanda interna que encontró la industria norteamericana, cuando decenas de millones de inmigrantes europeos “habían logrado conformar un mercado interno muy extenso libre de impuestos y barreras que lo limitaran”. Así, en opinión del banquero central la economía estadounidense debía “verse en realidad como el mercado común más grande del mundo”.¹

En la conformación de las economías más avanzadas de la tierra se había dado una conjugación muy favorable de factores indispensables. Por un lado, el avance “de las técnicas industrial y agrícola” que había dado lugar a una elevación muy significativa de “la productividad del trabajo, el salario real y el poder de compra”. A ello cabía agregar “la integración de países abundantemente poblados en uniones sin barreras arancelarias internas...”. Y otro factor fundamental había sido el crecimiento de un mercado internacional amplio felizmente impulsado por una beneficiosa “fluidez del crédito y la facilidad de los pagos internacionales, con base en sistemas monetarios nacionales carentes de restricciones cambiarias”. En consecuencia, para fines de desarrollo Rodrigo Gómez destacaba la importancia de contar con un

¹ Rodrigo Gómez, “Discurso ante la XXIV Convención de la Asociación de Banqueros de México”, en *Textos de Rodrigo Gómez*, México, (s.e.), (s.f.), pp. 35-44.

mercado extenso que permitiera aprovechar favorablemente las economías de escala que requería la industria de vanguardia. “En numerosas y muy importantes industrias modernas, los costos bajos están ligados indefectiblemente a técnicas de producción en masa que requieren volúmenes muy por encima del poder de compra de nuestros mercados nacionales”. Y quizás el banquero central debió haber puesto mayor énfasis en que un mercado amplio permitía, para fines desarrollistas, una más eficaz asignación de los recursos productivos a fin de lograr mayores ventajas comparativas y una división del trabajo más racional.

Los beneficios de la integración económica habían sido ampliamente estudiados y comprendidos y ese hecho explicaba los esfuerzos deliberados de unión económica que se habían emprendido en el mundo. Emulando el ejemplo de Estados Unidos que había encontrado “en la unión de mercados la fórmula para el desarrollo industrial durante la primera mitad del siglo XIX los estados alemanes habían creado el Zollverein y esa experiencia había impulsado a la vez las uniones de Austria y Hungría, y de Suiza, Italia, Sudáfrica y Australia”. Y otro caso exitoso era el de la unión aduanera que se conocía con el nombre de Benelux conformada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo, también “de gran importancia en el mundo occidental, pese a que sus integrantes, considerados geográficamente, son pequeños países”. A juicio del banquero central, el éxito del Benelux había sido uno de los factores que habían influido “en la integración de la Comunidad Económica Europea a la que generalmente se conoce como el Mercado Común Europeo”. El acuerdo para esa creación había sido aprobado apenas unos meses atrás “por los parlamentos de Alemania, Francia, Italia y los de los países del grupo Benelux”.

La significación que en el mundo económico actual tiene este Acuerdo Europeo no escapa a nadie. En efecto, al agrupar a 162 millones de habitantes metropolitanos con altos niveles de consumo y a cerca de 80 millones más, que corresponden a las naciones y territorios africanos afines a los Estados Miembros, se eleva el total de habitantes de la comunidad a 242 millones, cifra superior a la que corresponde a los Estados Unidos o a la Unión Soviética. Este hecho hará de la Comunidad Europea la experiencia más amplia en su género hasta el presente.

Dicho lo anterior, el orador explicó que la cobertura de esa Unión no únicamente abarcaba el orden comercial sino también el laboral, demográfico, financiero, industrial y agrícola. En el orden comercial el acuerdo presuponía “la eliminación gradual –en un plazo de doce o quince años– de los derechos de aduana y de las restricciones al comercio entre los Estados Miembros”. El arreglo se completaría con una política uniforme hacia países terceros y una tarifa aduanera común. Pero el acuerdo europeo iba más allá de una unión aduanera. Cuando entrara plenamente en vigor habría entre los países firmantes una movilidad irrestricta de trabajadores y de capitales. Las personas podrían decidir libremente su lugar de residencia y la localización de empresas y negocios no estaría sujeta a limitación alguna.

Para Rodrigo Gómez, en la época que se estaba viviendo era imperiosa la necesidad “de crear mercados comunes regionales”. Uno de los factores determinantes, ya comentado, era la posibilidad de que las unidades productivas pudiesen usufructuar plenamente las economías de escala al disponer de un mercado para sus productos suficientemente amplio: “...los países pequeños y medianos cuyas industrias sólo aumentan con el mercado interno, no podrán aprovechar los adelantos de las técnicas modernas si no suman sus mercados”. Había otra razón para procurar que los países pequeños y medianos unieran sus recursos de producción. Era un hecho comprobado que los países de esas características no contaban “con un acceso fácil a materias primas baratas, a capitales cuantiosos y a mano de obra calificada suficiente...”. Todos esos elementos eran indispensables para poder competir económicamente contra “países industriales de gran dimensión económica y considerables recursos naturales y de capital...”.

La integración económica de los países menos avanzados sería también benéfica “para los propios países industriales exportadores de máquinas y herramientas, de equipos industriales y de productos altamente manufacturados” en razón de que sus exportaciones dependían del crecimiento del comercio mundial. En reconocimiento a ese hecho, el gobierno de Estados Unidos venía alentando desde hacía tiempo “la liberación de los pagos y del comercio exterior preferentemente sobre una base mundial pero también sobre bases regionales”. Para el ponente, sería altamente preferible que los sistemas de integración tendieran “a una mayor libertad del comercio internacional y no solamente a sumar nuevas discriminaciones a las ya existentes”.

Era previsible, sobre todo en países con una tradición muy arraigada de protecciónismo y controles de cambios, que la aplicación de los recursos productivos difiriera grandemente de la que se induciría bajo un régimen de integración regional. Pero en todos los casos, los ajustes arancelarios y en general de integración debían llevarse a cabo de manera paulatina y también en forma selectiva por sectores. Ello, a fin de que “el reacomodo de los factores de la producción –siempre hacia ocupaciones más productivas– no resulte penoso sino benéfico a los trabajadores y a los industriales...”. Lo anterior, a fin de evitar distorsiones bruscas, desempleo, cierres dolorosos de empresas y “otro tipo de pérdidas económicas individuales o colectivas”.

Para Rodrigo Gómez, el proceso de integración en América Latina debería ser preparado cuidadosamente mediante profundos estudios a fin de definir adecuadamente las etapas a cubrir. En el caso específico de la integración latinoamericana, durante las primeras etapas tenía que ponerse especial énfasis en establecer un sistema de pagos fluido como fundamento para iniciar luego el proceso de apertura comercial y de integración de los mercados financieros y de capital. El banquero central resaltaba esa base, dada la fuerte tradición en los países del Cono Sur del continente respecto de los controles de cambios y otras disposiciones limitantes de las transacciones financieras. A partir de ahí el proceso de integración debería ser secuenciado. En las etapas a recorrer los ajustes arancelarios no debían lesionar a las actividades agrícolas, a las industrias ya existentes y a la ocupación obrera. La segunda consideración, claramente fundamental, tenía que ver con el tratamiento preferencial que debía otorgarse a los países menos desarrollados del área. Sería imprescindible procurar la industrialización y el desarrollo económico de esos países sin cuya participación resultaría imposible avanzar la integración en términos políticos.

Era indiscutible que el tamaño del mercado era factor fundamental para explicar la industrialización en todos los países. De ahí que no fuera sorprendente que los países que en América Latina habían conseguido mayor industrialización eran también los de mayor magnitud a pesar de que los avances eran incipientes y que indudablemente podrían impulsarse si pudiera ampliarse el mercado. Brasil, con una población de 62 millones de habitantes contaba con una industria creciente, principalmente en la ciudad de São Paulo. Argentina, con menor población que Brasil pero con un nivel de vida

más alto, seguramente podía impulsar su industrialización mediante la integración regional. El caso de México era también de interés ya que hacía apenas unos lustros importaba casi la totalidad de los productos manufacturados que se consumían. Los ingresos de divisas debían únicamente ser usados para importar los productos que al país le era “difícil fabricar a bajo costo, como las máquinas, herramientas, automóviles, camiones, tractores, etcétera”.

Este proceso histórico que en mayor o menor escala se observa en todos los países al sur del Río Bravo, pero que está limitado por la estrechez de los mercados nacionales, debe vigorizarse a través de la creación de un mercado regional latinoamericano.²

Los pasajes del discurso de 1958 con mayor profundidad analítica y por tanto interés desde una perspectiva de la historiografía, son los relativos a las implicaciones sobre la integración latinoamericana de las cuestiones monetarias. Lo anterior no debería ser motivo de extrañeza: el banquero central de mayor jerarquía en México pronunció esa alocución ante un auditorio de la Asociación de Banqueros. Después de referirse a la muy exitosa experiencia de integración ocurrida en Estados Unidos y a otros casos de integración deliberada como el de los países del Benelux y el acuerdo para la Unión Europea, Rodrigo Gómez anotó que no debía “dejarse sin destacar en una reunión de banqueros” que el enorme progreso industrial logrado no había requerido “de expansiones monetarias inflacionistas de carácter interno”. Anticipándose de manera tácita al argumento expansionario simplista, “las instituciones bancarias y financieras, de manera principal los bancos”, habían contribuido de forma extraordinaria “al financiamiento del proceso, mediante la captación y canalización de recursos prestables a la inversión interna y de ultramar, operando constantemente bajo un sistema estable y de libre convertibilidad de todas las monedas”.

Ya en el siglo XX, la política de desmedida expansión crediticia interna y de exagerado proteccionismo, obedeció a problemas de otra índole... Sin embargo, estas políticas expansionistas del crédito características sólo de épocas recientes determinaron la aparición de los controles cambiarios y de otras

² Discurso de Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, en la XXIV Convención de la Asociación de Banqueros de México, (14 de abril de 1958), en *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1967)*, (s.f.), (s.e.), p. 41.

medidas restrictivas del comercio –distintas de los aranceles–, que dieron lugar a la adopción de prácticas generalizadas de comercio sobre bases bilaterales y causaron pérdidas en el poder de compra de las monedas; de esta manera, distorsionaron el sistema internacional de pagos y disminuyeron la confianza en los ahorros monetarios.

Rodrigo Gómez comprendió con profundidad que el flujo internacional de mercancías, y en el caso concreto de América Latina el comercio intrazonal, no podían prosperar sin venir acompañados del flujo paralelo de fondos monetarios para realizar los pagos correspondientes. En un sentido si se quiere contable, el flujo de mercancías y el flujo de fondos eran expresión del mismo fenómeno aunque visto desde ángulos opuestos. De esta importante razón derivó la única y muy prometedora aportación propositiva que el banquero central hizo en aquel memorable discurso. Con base en la muy relevante experiencia europea, Rodrigo Gómez señaló que el primer paso que debería darse en el largo camino por conseguir la integración económica de América Latina debería ser el establecimiento de un sistema de pagos multilateral, seguro y fluido: “En Europa, antes de la iniciación del mercado común con un sistema de tarifas únicas y de protección arancelaria frente a terceros, se estableció la Unión de Pagos Europeos que convirtió en multilateral al sistema bilateral de pagos que se produjo después de la guerra”.

Para desarrollar su argumento, el funcionario se refirió a la experiencia de México en materia de comercio exterior en el entorno de América Latina. Por un lado, con “cifras aún modestas pero altamente prometedoras” México estaba exportando a países del Caribe y de Centroamérica y a Venezuela, Colombia y Perú “una gran variedad de bienes de nuestra industria manufacturera”. En contrario, muy poco o casi nada exportaba el país “a los demás países del extremo sur de América”. Un argumento muy común era que el gran obstáculo para ese comercio provenía de la distancia geográfica, pero Rodrigo Gómez no lo creía así. Al contrario, abrigaba la convicción de que la verdadera causa era que en el primer grupo de países mencionado existía “libertad de cambios o cierta liberalización de la política de importaciones, mientras que las del extremo meridional han carecido de un sistema de pagos seguro y fluido”. Si ese era el problema, la solución estaba a la vista:

Una vez establecido un sistema de pagos fluido y seguro, debe continuar la laboriosa tarea encaminada a lograr la ampliación de los mercados interlatinoamericanos tanto mediante concesiones arancelarias preferenciales dentro del área...

El tema de la integración económica de América Latina no desaparecería de la atención de Rodrigo Gómez durante los años subsiguientes. Al contrario, a esa importante propuesta dedicaría atención en varios discursos que revelan dos cosas. Primera, que a los avances que lograba el proyecto se les daba un seguimiento cuidadoso y oportuno en el Banco de México. Segunda, que tanto esa institución como el funcionario que la encabezaba y otros de menor jerarquía, seguramente por sus instrucciones o con su anuencia promovieron y hablaron en favor del proyecto que llevaría eventualmente al establecimiento primero de una zona de libre comercio en América Latina para avanzar, de ahí, a un Mercado Común Latinoamericano. Así, durante la fase de formación y despegue de lo que posteriormente se llamó Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el Banco de México hizo bajo su propio sello editorial varias publicaciones con la finalidad de difundir el proyecto y darle impulso:

- Banco de México, S.A., *Comité Intersecretarial Mexicano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, México, 1962.
- _____, *Tratado de Montevideo y Manual de Divulgación*, México, 1961.
- _____, *Resoluciones adoptadas por la Conferencia de la ALALC en los años 1961, 1962, 1963, 1964 y 1965*, México, 1966.
- _____, *Lista Consolidada de Productos Negociados en la ALALC*, México, 1966.
- _____, *El Programa Financiero del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados*, México, Septiembre de 1966.³

Una de las ventajas es que en esas publicaciones se da a conocer la participación que tuvo el Banco de México en la integración del llamado Comité Intersecretarial Mexicano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En términos generales, el establecimiento de ese órgano colegiado

³ Ignacio Parra Silva, *Los Sistemas de Distribución y Promoción de la ALALC*, UNAM, Escuela Nacional de Economía, Tesis profesional, 1967, p. 112.

revela la seriedad con la cual el gobierno de México encaró su participación en el proceso de integración económica de América Latina a través de la ALALC. También confirma la convicción con la cual el Banco de México decidió involucrarse en dicho proyecto, desde la particular perspectiva del único país latinoamericano situado en el hemisferio norte del continente que suscribió el Tratado de Montevideo. A manera de confirmación de dicho compromiso, en el prólogo de dos de los textos citados se asentó lo siguiente:

Esta publicación ha sido posible gracias al Banco de México, S.A., cuyo Director General, don Rodrigo Gómez, es uno de los más entusiastas iniciadores y forjadores de la integración económica latinoamericana.⁴

Felizmente, en esas publicaciones también se da cuenta de la forma en que quedó organizado el Comité Intersecretarial Mexicano de la ALALC—establecido previsiblemente en 1961, después de la ratificación del Tratado de Montevideo— y los datos sobre su sede oficial. Dicho Comité quedó conformado por una Junta Directiva, una Comisión Técnica y un Comité Mixto, con representantes del sector público y del privado. El abogado Plácido García Reynoso, quien había prestado sus servicios en el banco central hasta 1968 para después convertirse en subsecretario de Industria y Comercio, fungió como presidente del Comité Intersecretarial al igual que también formó parte del Comité Mixto como uno de los cinco representantes del sector público. Significativamente, entre los ocho delegados restantes del Comité Intersecretarial figuraban el director general del Banco de México, Rodrigo Gómez, el lic. Octaviano Campos Salas, gerente en la institución y también secretario ejecutivo del Comité y el secretario ejecutivo auxiliar, de nombre Sergio Luis Cano.

Jerárquicamente, por abajo de la Junta Directiva se encontraba la Comisión Técnica del Comité Intersecretarial o Junta de Directores Generales, que contaba con ocho delegados o vocales. Por parte del Banco de México formaba parte de ese órgano Ernesto Fernández Hurtado, subdirector en el instituto central y funcionario ampliamente conocido por ser considerado la mano derecha de Rodrigo Gómez. También se contaba entre esos delegados el ya mencionado Octaviano Campos Salas, funcionario muy apreciado

⁴ Banco de México, *Tratado de Montevideo y Manual de Divulgación*, México, (s.e.), 1961.

en el instituto central. De manera complementaria, pero muy relevante, figuraba también el personal técnico del Comité Intersecretarial Mexicano. Seguramente por instrucciones de don Rodrigo Gómez, para cumplir esa función se había creado como parte del organigrama del Banco de México el Departamento de Comercio Latinoamericano, en el cual fungía como jefe Antonio Calderón y como subjefes Miguel Gleason, encargado de la División de Producción, y Adolfo Crespo, quien dirigía la División de Países. Mientras la sede del Comité Intersecretarial se ubicó en el Edificio Guardiola del Banco de México, el Departamento de Comercio Latinoamericano tuvo su domicilio muy cerca de las oficinas del CEMLA, en el piso 19 de la Torre Latinoamericana.⁵

El director general Rodrigo Gómez no únicamente vio con entusiasmo los esfuerzos de cooperación en favor de la integración económica latinoamericana y les brindó su apoyo personal e institucional, también participó en algunos foros clave que se organizaron para promover el proyecto. Por testimonio de Raúl Prebisch se sabe que en su calidad de secretario general de la CEPAL recomendó que Rodrigo Gómez de México fuera invitado a participar en el grupo que se formó en 1959 para preparar el establecimiento de la ALALC.⁶ Más adelante, en octubre de 1960, con motivo de una audiencia ante la Cámara de Senadores en donde expresó sus “puntos de vista sobre la conveniencia para México de ratificar el Tratado de Montevideo (mediante cuya suscripción se formaría la ALALC)”, el banquero central explicó a aquel auditorio:

En febrero de 1958 fui invitado por la Comisión Económica para la América Latina a una reunión latinoamericana que se realizó, primero en Santiago de Chile y luego en la ciudad de México, para preparar recomendaciones a los Gobiernos, tendientes a la creación de un Mercado Común Latinoamericano. Desde entonces he tenido oportunidad de asomarme a los extensos y acuciosos estudios llevados a cabo por dicha organización, sobre la situación de Iberoamérica y sus posibilidades de desarrollo.⁷

⁵ *Ibid.*

⁶ *Textos de Rodrigo Gómez, op. cit.*, p. 223.

⁷ *Ibid.*, p. 211.

Los antecedentes del proyecto eran bastante anteriores y muy posiblemente los conocía Rodrigo Gómez, aunque fuese de manera general. Esos antecedentes están explicados con pormenor en un trabajo que le encomendó el CEMLA al economista Víctor L. Urquidi que se había formado en el Banco de México. En *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano* ese autor explicó que tal vez los precedentes más remotos se remontaran al periodo anterior a la segunda guerra mundial y principios de ésta, cuando en algunas conferencias panamericanas se planteó la idea de la integración económica latinoamericana o de algunos países de la zona, aunque sin llegar a planes definidos. En el año de 1941 se lanzó la propuesta de crear una Unión Aduanera del Plata que se haría extensiva a otros países limítrofes. Ya en 1939 Argentina y Brasil habían manifestado su propósito de llegar a un acuerdo de complementación y libre comercio respecto de nuevas actividades industriales. Más adelante, durante la guerra, llegó a pensarse en la posibilidad de un bloque económico de América Latina o de ésta con el resto del continente americano.⁸

La anterior fue en términos generales la tónica que tuvo el tema durante los años posteriores a la conclusión de la guerra. Un ejemplo parcial en materia de cooperación regional en cuestiones de comercio y pagos estuvo a cargo de Argentina que celebró convenios bilaterales con Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, pero sin una base muy perdurable. En Centroamérica se negociaron o reformaron algunos tratados bilaterales de libre comercio, en especial entre El Salvador y sus países vecinos. Por su parte, los llamados países grancolombinos también intentaron en 1948 promover una unión aduanera. En ese mismo año, en el primer periodo de sesiones de la CEPAL, se aprobó una resolución en que se proponía como posible tema para la deliberación futura la formación de una “unión aduanera latinoamericana”. En 1951 surgió, también en la CEPAL, una iniciativa centroamericana tendiente a que los países de la zona integraran sus economías para formar mercados más amplios.

Una nueva etapa de la integración económica de América Latina se inició en noviembre de 1954 por una reunión extraordinaria de ministros de finanzas del continente que convocó la Organización de Estados Americanos (OEA). Ahí surgió la idea de que bajo la supervisión de la CEPAL se formara un

⁸ Víctor L. Urquidi, *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, CEPAL, 1960, pp. 33-34.

grupo de asesores que se constituirían en “Junta Preparatoria”, a fin de presentar un informe sobre los problemas de desarrollo y comercio en América Latina y en el cual se empleó por vez primera el término “liberalización del intercambio interlatinoamericano”. Con escasa conexión con ese informe, poco después se aprobó una resolución que se encomendó al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, a fin de que realizara “un estudio sobre las posibilidades de intensificación del intercambio regional sobre la base de regímenes aduaneros y comerciales de carácter especial entre los países de América Latina”.⁹

El año siguiente, o sea en 1955, se tomó una decisión de mayor peso y se acordó la creación dentro de la CEPAL de la Comisión de Comercio con la encomienda de profundizar esos estudios. Dicho comité se constituyó a finales de 1956 y poco tiempo después se establecieron de su seno dos subcomités, uno para el estudio de la cuestión de los pagos y el segundo con el objeto de analizar el comercio y sobre todo las posibilidades de un “mercado regional”. Las deliberaciones del Comité de Comercio tuvieron repercusión. En materia de compensación multilateral de pagos se formó un grupo de trabajo de expertos de bancos centrales que sesionó por vez primera en mayo de 1957. En cuanto a la aspiración de promover el comercio en el subcontinente, se acordó que la CEPAL presentaría a la OEA un informe completo sobre los trabajos realizados, en curso o programados acerca del mercado regional.

La etapa definitiva de acciones se inicia a principios de 1958 con la conformación de un grupo de expertos,¹⁰ cuyos trabajos llegaron al conocimiento de Rodrigo Gómez, en el Banco de México. Poco tiempo después, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay propusieron un proyecto alternativo que tuvo mucha influencia pero que no modificó de fondo los principios ya discutidos. A continuación, fue en la conferencia de la CEPAL de mayo de 1959 cuando se acordó que en pocos meses debería presentarse un primer anteproyecto. La decisión fue puesta en ejecución por una comisión de siete países y para septiembre ya se tenía el proyecto para una zona de libre comercio en América Latina. Un hito muy importante fue que en diciembre de ese año la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, pp. 59-68.

unanimidad una resolución en apoyo del mercado común latinoamericano. Finalmente, el Tratado de Montevideo suscrito originalmente por ocho países –entre ellos México–, se firmó en febrero de 1960 a fin de establecer una zona de libre comercio e instituir una Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que tendría su sede en la ciudad de Montevideo, capital de Uruguay.¹¹

Aunque el tratado se firmó en febrero de 1960, el instrumento no entró en vigor hasta finales de 1961. Previamente, los gobiernos firmantes depositaron sus instrumentos de ratificación en mayo de 1960 y Colombia y Ecuador hicieron lo propio meses más tarde. La liberalización comercial, que se alcanzaría plenamente en 1973, debería proceder a un ritmo anual no menor al 8 por ciento de la media ponderada de los aranceles aplicables a terceros países.

Para dar un carácter definitivo a las concesiones comerciales que se otorgaran, se estipuló en el Tratado la necesidad de establecer una Lista Común que se integraría de todos los productos que los miembros de la ALALC acordaran desgravar gradualmente dentro del periodo previsto de transición de doce años. La actualización de esa Lista Común sería clave para el avance de la liberalización comercial en el subcontinente. Para tal fin, se acordó que se realizarían negociaciones respectivas cada tres años, durante el tercero, sexto, noveno y doceavo del periodo de transición. Los bienes a quedar incluidos en la lista Común deberían cubrir el 25 por ciento del comercio entre los países firmantes para la primera revisión, 50 por ciento para la segunda y llegar a 75 por ciento para la tercera revisión. Como es ampliamente sabido, fue en las revisiones de esta Lista Común donde se apreciaron las grandes dificultades que implicaría poner en ejecución un programa de integración económica en América Latina.¹²

La prueba de fuego –no superada–, tuvo lugar durante las negociaciones de 1964 para elaborar la Lista Común. La primera gran dificultad se suscitó porque los países más pequeños y de menor desarrollo no deseaban comprometerse a liberalizar sus importaciones sin contar con mecanismos preferenciales para su protección. Además, los países en esa situación insistieron de manera tajante en que esos mecanismos preferenciales debían mantenerse

¹¹ *Ibid.*, pp. 68-69, 74-75, 77 y 86.

¹² Sidney Dell, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966, pp. 60-61.

hasta que el llamado periodo de transición concluyese en 1973. Parecida o incluso mayor intransigencia se dejó sentir respecto de las implicaciones de la ALALC sobre el sector agrícola de los países miembros. Estos dos factores, aunados a otros obstáculos menores, metieron al proyecto de la integración económica latinoamericana en un escenario de incertidumbres del cual ya nunca lograría salir.¹³

La luna de miel de don Rodrigo Gómez y del Banco de México con el proyecto de la integración económica de América Latina y la ALALC duró aproximadamente hasta 1964 o 1965. Previsiblemente, después vendría la fase de las decepciones. Pero mientras ello sucedió, el director general del banco central se mantuvo como un promotor muy entusiasta del proyecto. Así, además del ya citado discurso de la primavera de 1958 ante el cónclave anual de los banqueros, el funcionario dedicó a este tema exactamente once alocuciones adicionales en diversos foros, hasta que se produjo la última de ellas. Se trató de la que pronunció durante la sesión de clausura de la primera reunión que celebró el Consejo Interamericano Económico y Social (CIAP) de la OEA.¹⁴

En todos esos discursos se ostentó Rodrigo Gómez como un latinoamericano sincero y comprometido con la buena causa del desarrollo de los países de la zona. Así lo hizo saber en una alocución que pronunció en Pisco, Perú, bajo el patrocinio del Instituto Peruano de Administración de Empresas. Empezó señalando en esa reunión que se dirigía a dicho auditorio no en su carácter de director del Banco de México y “ni siquiera en el de ciudadano mexicano”, sino en su “calidad de latinoamericano preocupado por el porvenir” de los pueblos del subcontinente, que tenían el derecho legítimo a alcanzar un futuro más promisorio. El banquero central dijo tener una convicción muy arraigada y así lo manifestó explícitamente ante ese auditorio peruano, de que la integración económica estaba destinada a jugar un papel de importancia primordial “para proveer de empleo cada vez mejor remunerado a la creciente fuerza de trabajo de América Latina”.¹⁵

Sin responder a una propuesta editorial programada en razón de que se trató de una secuencia de discursos independientes, resulta sin embargo

¹³ *Ibid.*, pp. 123-127.

¹⁴ Discurso de Rodrigo Gómez en la clausura de la Primera Reunión del CIAP, Consejo Interamericano Económico y Social, (21 de julio de 1964), en *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1967)*, México, (s.e.), (s.f.), pp. 149-251.

¹⁵ *Ibid.*, p. 213.

posible encontrar en todos esos textos un eje temático común: la idea de que la intención ulterior de todos los esfuerzos de reflexión y de políticas públicas era lograr de manera eficiente el progreso material de los pueblos de América Latina, a fin de elevar de manera continuada el bienestar de todos sus habitantes. Todos los factores restantes adquirían así el carácter de palancas instrumentales. Desde luego, tal era el caso de la reducción gradual de los aranceles para llegar a una integración económica subcontinental, de establecer mecanismos eficientes de pagos multilaterales, de desarrollar sistemas eficaces de transportes y de comunicación, de construir la infraestructura de los países del área y crear mecanismos eficaces para el financiamiento de la formación de capital y de las exportaciones.

Fue por este último factor que en algunos de esos discursos el banquero central celebró con entusiasmo no disimulado la fundación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una primera intervención en ese sentido se produjo en noviembre de 1958, cuando ya se aproximaba la celebración del foro en el cual se decidiría la creación de esa entidad continental. Rodrigo Gómez recordó al respecto, que la propuesta para establecer un Banco Interamericano había sido “presentada reiteradamente a las reuniones desde [hacía] 68 años” y por fin parecía que podría hacerse realidad. Si los latinoamericanos habían esperado más de dos tercios de siglo para llegar a esa creación institucional, la prudencia aconsejaba que debieran tomarse todas las providencias para que se conformara “una institución permanente, sólida y prestigiada”¹⁶.

La primera precondición para que se lograra una institución robusta sería que pudiera aplicar políticas de préstamo “sanas”, haciendo préstamos “duros” –lo cual significaba que se tomaran todas las precauciones para su recuperación. Al seguir políticas de crédito “sanas”, el Banco Interamericano lograría establecer una confianza amplia en sus operaciones como base para poder captar recursos adicionales a “los provenientes de su propio capital”. Así, una segunda precondición consistiría en que la institución pudiese captar fondos mediante la colocación de valores en los mercados mundiales de capital. Asimismo, toda vez que existía la propuesta de que el Banco Interamericano hiciera préstamos de los llamados “suaves”, éstos deberían llevarse

¹⁶ Rodrigo Gómez, Discurso ante la cuarta sesión de la Comisión Especial de la OEA para estudiar nuevas medidas de cooperación económica, (20 de noviembre de 1958), en “Textos de Rodrigo Gómez...”, *op. cit.*, pp. 121-122.

a cabo mediante un Departamento Especial el cual llevaría una contabilidad separada de las operaciones ordinarias de la institución. En un orden parecido, el funcionario mexicano aprobaba que la institución tuviera también entre sus funciones la de ofrecer asistencia técnica, la cual debería brindarse “a través de algún departamento técnico especial que pueda recibir las aportaciones del programa de asistencia técnica del Gobierno Americano”. Pero sobre todo –y ésta era la principal precondición– la institución que se estableciera debería realizar operaciones “*adicionales* y en ningún momento *sustitutivas* de las que ya realizan las actuales instituciones de préstamo tanto públicas como privadas”.

Rodrigo Gómez celebró el establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo en un discurso de junio de 1960, cuando la institución se había convertido ya en “una tangible y alentadora realidad”. Sin embargo, el gobierno de México pensaba que los países de la zona podían colaborar “todavía más al éxito de esta institución mediante diversas medidas que den mayor fortaleza y elasticidad a los recursos del Banco”. Así, entre las sugerencias que se plantearon estaba que en los países del área se eximieran los bonos de la institución del impuesto sobre la renta –como ya lo había hecho México– para facilitar su colocación, además de que esos valores pudieran también “utilizarse como prenda para la obtención de créditos externos”. Otra posibilidad podía ser que el organismo estuviera en posibilidad de conformar paquetes de financiamiento con un mayor volumen de recursos “mediante la participación, con o sin redescuento, de otros organismos en distintas porciones de la operación”. En general, la esperanza que se ponía en el futuro del banco continental era elevada:

La ayuda que se espera del Banco [Interamericano] es, obviamente, de gran importancia. Sobre todo si se recuerda que siempre ha sido nuestra preocupación que sus operaciones no signifiquen descuido y disminución de otras fuentes de financiamiento. Estando próxima la creación de la Asociación Internacional de Desarrollo, como afiliada del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y estando ya en operación, además de las ya mencionadas, varias instituciones que contribuyen a financiar el desarrollo de diversos sectores de las economías latinoamericanas, como el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington, el Fondo de Préstamos para el Desarrollo del Gobierno Norteamericano y la Corporación Financiera Internacional, es de esperarse que cada

vez exista mayor coordinación y colaboración en todos estos financiamientos a fin de aumentar los volúmenes que puedan canalizarse hacia América Latina.¹⁷

Otro tema muy reiterado en los discursos de Rodrigo Gómez relativos a la cooperación económica entre los países de América Latina tenía que ver con “las bruscas y excesivas fluctuaciones de los precios y demanda de las exportaciones de América Latina”, las cuales se integraban fundamentalmente de bienes agrícolas y mineros. Toda vez que los bienes de capital para las inversiones en los países del área tenían que provenir del exterior y pagarse en divisas, sus fuentes de pago eran cruciales para poder llevar adelante el esfuerzo de desarrollo. A diferencia de lo que muchos podían pensar, la principal de esas fuentes eran los ingresos por exportaciones. En el caso de México, el ingreso neto anual de capital exterior público y privado significaba apenas el 8 por ciento de los ingresos por concepto de exportaciones.

En consecuencia, una reducción brusca anual... de un 20 a un 50 por ciento de los precios y demanda de los principales productos que exporta América Latina con frecuencia significa una pérdida mayor que cualquier ingreso neto de capital externo...¹⁸

¿Qué hacer para infundir mayor estabilidad a los precios y demanda de los bienes que exportaba América Latina? Rodrigo Gómez descartaba una estabilización rígida de esos precios, la cual, de intentarse, estaría condenada al fracaso: “No puede haber nada rígidamente estable en un mundo que aspira a cambiar”, creciendo “con libertad y bienestar”. Sin embargo, sí podía pensarse en esquemas capaces de limitar y suavizar esas fluctuaciones a fin de que los precios referidos fueran más estables y previsibles. A tal fin, en una importante reunión de junio de 1960 ante la Subcomisión de los Nueve de la OEA, el banquero central hizo dos propuestas. La primera y más importante, en el sentido de recurrir a “convenios multilaterales para los principales productos básicos de exportación: cobre, café, plomo, zinc, etc.” Ya existiendo organismos especializados por producto como el Comité Consultivo Internacional del Algodón, el Convenio del Azúcar, el Convenio del Estaño, el Convenio del Trigo y el Convenio del Café, los países del mundo

¹⁷ Rodrigo Gómez, “Discurso ante la Comisión de los Nueve de la OEA” (junio de 1960), en *Textos..., op. cit.*, pp. 201-202.

¹⁸ Rodrigo Gómez, “Discurso ante la Comisión Especial de la OEA...”, en *Textos..., op. cit.*, pp. 169-170.

podrían intensificar su cooperación con el objeto de que esos mecanismos fueran más efectivos. Era “indispensable que el sistema de consulta colectiva entre productores y consumidores [fueran] más eficaz y oportuno”. La segunda recomendación fue relativa a que en los financiamientos que otorgaran los organismos internacionales se prestara una atención explícita a evitar que las nuevas áreas de producción agrícola o minera pudieran conducir a un exceso de producción dañino para las cotizaciones de los productos.¹⁹

Era evidente que en todos los países del subcontinente el programa para la integración económica de América Latina chocaría con obstáculos y escepticismo. Eran muchos los atavismos, fijaciones e intereses creados que secretamente conspirarían contra su materialización. Desde la Colonia, la Corona Española había inculcado en Hispanoamérica las doctrinas mercantilistas y desde la independencia los países de la región habían incurrido en el error de subdividirse “en compartimentos estancos, con altas barreras aduanales entre nosotros que han detenido nuestra industrialización”. En ese contexto de fijaciones y prejuicios no era de extrañar que muchas personas vieran “con escepticismo, porque la consideran como una utopía, la formación del mercado regional” de América Latina. Indudablemente, la formación de ese mercado que eventualmente llevaría a una integración de las economías latinoamericanas tendría que superar muchos obstáculos y los promotores de tan importante proyecto tendrían que “luchar contra el escepticismo que suele expresarse con distintos argumentos”.²⁰

La alocución en la cual Rodrigo Gómez sumió sus alegatos dialécticos en favor de la integración económica de América Latina mediante la reducción gradual de las barreras arancelarias fue pronunciada en un ciclo de conferencias que organizó la Cámara de Comercio de la Ciudad de México en relación al Tratado de Montevideo y a la creación de la ALALC. La primera de las objeciones era en el sentido de que esa integración sería imposible por las grandes distancias que separaban geográficamente a los países de la zona. Pero según Rodrigo Gómez, “en presencia de esta objeción podríamos recordar que Australia y Nueva Zelanda, casi antípodas de Europa, mantienen un activo comercio con Inglaterra, en buena parte ayudados por el sistema preferencial de que disfrutan”. Otro argumento contrario a la ALALC

¹⁹ Rodrigo Gómez, “Discurso ante la Comisión de los Nueve de la OEA” (junio de 1960), en *Textos..., op. cit.*, pp. 202-203.
²⁰ *Textos..., op. cit.*, pp. 184-177 y 193.

era que sus países contratantes constituían “economías similares o paralelas y no complementarias”. La réplica fue que dicha Asociación no se había “concebido para la economía latinoamericana actual, sino para estimular la del futuro que será muy diversa de la registrada en años anteriores”. Es decir, la integración económica iría dando lugar a una reasignación geográfica de los recursos productivos a fin de que se pudieran usufructuar las ventajas comparativas y una especialización creciente de las economías de la zona.

Las críticas de los escépticos no se agotaban ahí. Por razones ampliamente conocidas, con la integración económica crecería el intercambio de bienes agrícolas y primarios, pero por los altos costos de los productos industriales en los países latinoamericanos sería muy difícil que ello ocurriera en cuanto al comercio de manufacturas. Sin embargo, para el orador no había una razón estructural tajante para pensar que la nueva industria latinoamericana que operase en un ambiente competitivo no fuera capaz de operar con suficiente eficiencia. Algunos pensaban también que aunque se lograsen “reducir los costos de producción y por ende los precios de venta y aunque solucionáramos el problema de los transportes, no podríamos competir en el mercado latinoamericano debido a que la calidad de los productos industriales no es satisfactoria...”. Tampoco en este renglón existía en América Latina un impedimento consustancial que impidiese producir manufacturas de calidad. La objeción simplemente señalaba un campo de debilidad en el cual sería necesario mejorar de manera creativa. En general, para avanzar la integración latinoamericana había muchos ámbitos en los que habría que superar problemas importantes. Entre ellos, ocurría destacar “las necesidades de capital que demanda un vasto plan de industrialización; la coordinación entre nuestras empresas industriales y de crédito; la complementación de numerosas empresas que deberán promoverse en diversos países latinoamericanos; la investigación tecnológica y la introducción de métodos eficaces para elevar la productividad”:

El programa que acabo de esbozar requerirá llevar a cabo infinidad de tareas que será preciso ejecutar oportuna y eficientemente, dondequiera que sea necesario. Los sectores interesados de la población y los hombres de negocios deben asignarse una misión dentro de esta gran cruzada que culminará con la creación del Mercado Común Latinoamericano. Para comenzar, tenemos ya una Asociación que agrupa a siete países, habitados por más de 140 millones de

personas. Los productores de México tendrán a su alcance, además del mercado nacional, una población de 110 millones de habitantes, muchos de ellos con niveles de vida relativamente altos. Pronto deberemos ajustar nuestras actividades y nuestros trabajos a la nueva realidad y al nuevo espíritu de comunidad latinoamericana que se abre como una gran esperanza.²¹

Ya con el Tratado de Montevideo en vigor, habiéndose establecido la ALALC e iniciado el proceso de desgravación arancelaria, quizá con demasiado optimismo Rodrigo Gómez pensaba en el Banco de México en las sendas que deberían conducir a la transformación de la ALALC en un verdadero mercado común “protegido por una tarifa única y en el que, en efecto, exista un libre tránsito de mercancías, de capitales y de personas”. Sobre esta materia versó la ponencia que presentó el banquero central en septiembre de 1963 en Pisco, Perú.²² Aun cuando para dar fundamento a ese proyecto serían indispensables convenios sobre reducciones arancelarias, tipos de cambio y sistemas de pagos su consecución plena iba a requerir de una decidida y ambiciosa política “encaminada a acelerar la auténtica integración económica”. La finalidad sería lograr el establecimiento de una infraestructura básica que a la vez de hacer posible el desarrollo económico en lo individual de cada uno de los países del área también permitiera la integración económica plena que se buscaba. Así, a continuación el orador hizo una explicación pormenorizada de las tareas a cumplir en los siguientes órdenes:

- Sistemas viales terrestres
- Transportación marítima
- Líneas de navegación aérea
- Sistemas de telecomunicaciones
- Infraestructura financiera

Claramente, el apoyo del orador en favor de la integración económica de América Latina mediante la colaboración y un espíritu de reciprocidad, se inspiraba en los avances conseguidos por los europeos en este frente “cuyo ejemplo resultaba cada vez más digno de seguirse”. La muy eficaz red de

²¹ *Textos..., op. cit.*, pp. 193-198.

²² Rodrigo Gómez, Discurso en la Tercera Conferencia Anual de Ejecutivos, convocada por el Instituto Peruano de Administración de Empresas, en *Textos..., op. cit.*, pp. 224-225.

caminos y vías férreas establecida en el viejo continente facilitaba grandemente el flujo de personas y mercancías; los sistemas de comunicación estaban también muy avanzados a pesar de los diferentes idiomas. Además de su propio idioma, los europeos hablaban otro u otros y estaban dispuestos a migrar a donde sus servicios laborales fuesen más requeridos. Así, “con una gran naturalidad las gentes de Europa Occidental parecían estar convirtiéndola en un solo y gran país, al mismo tiempo que los técnicos y los políticos efectúan discusiones sobre tarifas y comercio”. Pero en el fondo, el gran paso que implicaba la integración económica europea se debía “fundamentalmente a la auténtica participación de los individuos y de las empresas privadas”. Todo eso era lo que se deseaba lograr en América Latina:

El aceleramiento de la integración económica, tendiente a la elevación de los niveles de bienestar material y cultural de nuestros pueblos, es un imperativo histórico para nuestra generación y las que nos sucedan. Está en nuestras manos dar a este magno movimiento el impulso definitivo, y sentar las bases para su segura evolución... No desperdiciemos la favorable coyuntura que ofrecen los tiempos actuales para continuar esta elevada tarea... Hagamos a un lado los estériles egoísmos nacionalistas y cobremos conciencia de que el presente ofrece la oportunidad de plasmar en la realidad latinoamericana nuestros viejos anhelos de unión.²³

²³ *Ibid.*, pp. 246-247.

2. LA ASPIRACIÓN DE SEGUIR AVANZANDO

Aparte del caso sobresaliente de Don Rodrigo Gómez, otros funcionarios del Banco de México que reflexionaron y sobre todo que hicieron publicaciones, en relación al tema de la integración económica de América Latina tuvieron vinculación con la Comisión Intersecretarial Mexicana de la ALALC. El abogado Plácido García Reynoso, ya se ha dicho, ya no prestaba sus servicios en el banco central hacia 1960, pero lo había hecho de 1952 a 1956 llegando a ocupar el importante cargo de subdirector general. Después de un paso posterior de dos años como cabeza de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, al iniciarse la administración de Adolfo López Mateos fue designado subsecretario de Comercio, cargo que ocupó hasta finalizar ese sexenio. Por su parte, Octaviano Campos Salas realizó sus estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad de Chicago. Posteriormente, luego de prestar sus servicios en el FMI y en la CEPAL llegó al Banco de México alcanzando en el instituto central los cargos de jefe de Estudios Económicos y gerente. Fue designado secretario de Comercio en 1964. Finalmente, el abogado Francisco Borja se especializó en derecho monetario y bancario y con el paso de los años llegó a ser en el área jurídica del banco central el funcionario de mayor jerarquía.

Además de Rodrigo Gómez, por mucho tiempo Plácido García Reynoso fue considerado como el funcionario con mayor autoridad para hablar en el país sobre integración económica de América Latina. Sus vastos conocimientos en la materia se habían expresado de manera reiterada en escritos, “conferencias, discursos y mesas redondas...”. En la hoja de servicios de García Reynoso figuraba que había asistido, encabezando a la delegación de México, a las reuniones que se habían celebrado de septiembre de 1959 a enero de

1960 previas a la formación de la ALALC. También encabezó a la delegación de México que participó en la instalación en abril de 1960 del Comité Provisional de esa Asociación y en las dos sesiones de la conferencia inicial de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, que se realizaron en julio y en septiembre de 1961. Posteriormente, García Reynoso fue designado presidente de la segunda edición de ese foro que sesionó en México en septiembre de 1962. Más adelante presidió a las delegaciones de México que asistieron a la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo que se celebró en Ginebra en 1964 y a la Junta de Comercio y Desarrollo que tuvo verificativo en Nueva York en abril de 1965.

En el texto de Campos Salas sobre la participación de México en la ALALC se presenta primeramente un recuento pormenorizado de la creación, por parte del Gobierno Federal, del Comité Intersecretarial Mexicano de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El tema ya fue relatado con pormenor páginas atrás y tan sólo cabe agregar que el presidente López Mateos designó al Subdirector de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda, Fernando Rosenbleuth, como suplente de Plácido García Reynoso en la representación de México ante el Comité de la ALALC en Montevideo.

Sin embargo, lo que comenta Campos Salas en su texto y que no había sido mencionado anteriormente era el resultado que se obtuvo de una encuesta que levantó el Comité Intersecretarial Mexicano entre industriales, agricultores y exportadores del país a fin de que presentaran “la lista de los artículos para los que deseen que México solicite la eliminación de aranceles y demás restricciones al comercio por parte de otros países de la zona”.¹ Señaló ese autor en el capítulo correspondiente que la atención de los productores a la encuesta mencionada había sido “abrumadora”. El resultado había sido así en razón de que ya fuera directamente o a través de sus cámaras u organismos cúpula el Comité había recibido “más de 1500 solicitudes para cerca de 1000 artículos diversos”. El ejercicio era una primera aproximación para que se aprobara un documento de las solicitudes mexicanas que se presentarían a los países de la región miembros de la ALALC con vistas a la conformación de la lista de mercancías que se someterían a reducción gradual de aranceles:

¹ Octaviano Campos Salas, “A los cuatro meses de firmarse el Tratado de Montevideo” en Colección SELA, pp. 12-14.

El sólo examen de esta impresionante lista de productos, entre los que destacan por su número y variedad los artículos manufacturados, arroja por tierra el pesimismo de algunas personas que, influenciadas por la similitud agrícola de varios de nuestros países, dudaban de la importancia de un tratado que facilitaría casi únicamente el intercambio de ‘bananas por café’. Si ésta es la lista para el año 1960, cabe pensar, aún con refrenado optimismo: ¿Cuál será la lista que nuestro país presente para 1970?²

Por su parte, fungiendo Placido García Reynoso en 1964 como Subsecretario de Industria y Comercio y siendo representante propietario por México ante el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, con cuyo carácter presidía también el Comité Intersecretarial Mexicano de esa Asociación además de ser también el presidente del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica con sede en Santiago de Chile, de la autoría del abogado García Reynoso vio la luz pública en el año 1965 un pequeño libro bajo el título *Integración Económica de América Latina* que editó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio de la Secretaría de Educación Pública.³ De ese texto cabe, antes que nada, destacar una coincidencia grande con los conceptos que sobre la materia había ya expresado el Director General Rodrigo Gómez en los discursos referidos a este tópico pronunciado en el lapso de 1958 a 1963. Los temas comunes compartidos se habían referido a “Antecedentes y necesidades de la integración económica zonal”, “El Tratado de Montevideo” y “la industrialización de América Latina”. Para fines de la presente crónica lo más relevante es presentar una glosa de lo que expresó García Reynoso en ese texto sobre los avances que había conseguido la integración económica de América Latina de 1960 a 1965 y sobre todo las recomendaciones que se podían aportar para el futuro inmediato del proceso de integración.

García Reynoso no ocultó en su libro que se habían escuchado muy amplia y reiteradamente “expresiones de desaliento” sobre la marcha de la integración económica en América Latina. Era indudable, como en alguna ocasión lo había señalado el doctor José A. Mora, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, que la divergencia entre las políticas económicas

² *Ibid.*, p. 15.

³ Plácido García Reynoso, *Integración Económica de América Latina*, México, SEP, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1965, pp. 13-14.

que seguían los países del subcontinente había dado lugar a que “ni en las relaciones bilaterales ni en los organismos que configuran el curso del comercio mundial han logrado los países latinoamericanos satisfacción siquiera parcial a sus legítimas aspiraciones”. Sin embargo, tampoco era exacto y conveniente entregarse a la tesis de que el proceso de la ALALC había caído en crisis y que no podría revertirse la senda de pesimismo en que había caído esa Asociación. En opinión de García Reynoso, los juicios de esa naturaleza debían ser “rectificados con objetividad”, reconocer los avances conseguidos y vislumbrar los caminos de progreso abiertos para el futuro.⁴

En congruencia con esa actitud constructiva, García Reynoso reportaba que durante los cuatro años que habían transcurrido desde la entrada en vigor del tratado de Montevideo a principios de 1961, habían tenido lugar importantes acontecimientos en el campo de la integración económica de América Latina, entre los cuales cabía destacar los que se mencionan a continuación:

- 1º. En tres sucesivas negociaciones multilaterales, los nueve países participantes han reducido o eliminado entre sí, un 30 por ciento en promedio, los aranceles de importación correspondientes a cerca de 8500 productos.
- 2º. La mayor parte de los miembros de la ALALC que aplica controles indirectos de cambio sobre las operaciones de comercio exterior –tales como cambios diferenciales y depósitos previos en moneda nacional–, han convenido en eximir de estas restricciones a las importaciones provenientes de la zona.
- 3º. Uno de los resultados inmediatos del establecimiento de la ALALC ha sido una mejoría de las tendencias del comercio intrarregional, que al final de la década de 1950 eran decrecientes. Entre 1961 y 1963 el valor de las transacciones intrazonales aumentó 44 por ciento...
- 4º. Está por quedar concluida la formulación de la primera lista común. Ésta comprenderá aquellos productos que en forma irrevocable deberán estar totalmente liberados al final de 12 años...
- 5º. El Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido un fondo especial para financiar las exportaciones intrazonales de bienes de capital. El fondo del BID está reforzado por organismos nacionales establecidos con ese fin.
- 6º. Los países asociados han iniciado estudios e intercambios de informaciones tendientes a armonizar sus sistemas arancelarios y sus políticas

⁴ *Ibid.*, pp. 102-107.

comerciales en general, así como a lograr un cierto grado de uniformidad en sus políticas de industrialización.

- 7º. Representantes de sectores industriales que operan dentro de la región han suscrito dos acuerdos de complementación y han formulado dos proyectos más, entre éstos el de la industria automotriz, todos ellos con el propósito de evitar redundancias antieconómicas de las actividades productivas.
- 8º. En 1964 se celebraron en Montevideo un buen número de reuniones sectoriales con participación exclusiva de empresarios... En algunas de esas reuniones, se aprobaron recomendaciones reveladoras de la actitud positiva de los empresarios hacia mayores avances en el programa de integración.
- 9º. Los empresarios de la zona han establecido varios organismos para coordinar los sectores y dar unidad y mayor eficacia a su participación en la integración regional...
- 10º. Entre las comisiones asesoras del Comité Ejecutivo Permanente de Montevideo cabe mencionar a la de Desarrollo Industrial... En su primera reunión, esta Comisión adoptó acuerdos que están siendo ejecutados con la colaboración de la cepal y el BID, consistentes en la preparación de informes sobre los problemas de integración regional de la industria siderúrgica, química derivada del petróleo, y papel y celulosa; todo ello con especial referencia a los países de menor desarrollo relativo.
- 11º. Se ha logrado cierto progreso en reuniones técnicas de bancos centrales y de la banca privada latinoamericana, hacia la solución de los problemas de pagos en el área y hacia una cooperación más estrecha entre los sistemas bancarios privados de cada país.⁵

¿Qué debería hacerse hacia adelante para hacer más rápida y profunda la integración económica de América Latina? Antes de abordar tan trascendente asunto, García Reynoso reiteró el apoyo sin titubeos que el gobierno de México siempre había dado al proyecto. Así había sido desde los primeros esfuerzos anteriores al tratado de Montevideo y también respecto de “los meritorios esfuerzos que la CEPAL ha venido realizando sistemáticamente en este campo”. La postura tradicional de México de apoyo al programa de la ALALC había sido ratificada por el propio presidente Gustavo Díaz Ordaz en ocasión de la onceava reunión de la CEPAL, que había tenido como sede la capital del país. Era indudable que debían intensificarse los esfuerzos para darle

⁵ *Ibid.*, pp. 77-81.

mayor empuje a la integración, incluso con un sentido de urgencia, pero todo dentro del marco del Tratado de Montevideo y de su expresión orgánica que era la ALALC. México participaría con un franco espíritu de cooperación en las reuniones de distinto nivel que se organizaran con objeto de “examinar las medidas específicas que deben ser adoptadas por los Gobiernos a fin de poner en marcha las nuevas etapas de la integración económica”.⁶

Se conocía con bastante precisión cuáles habían sido los obstáculos que habían venido dificultando el avance de los esfuerzos de integración. Uno de ellos, muy preocupante, tenía que ver con los mecanismos de negociación “a base de producto por producto”. Otro más había derivado de la insatisfacción manifestada por los países de la zona de menor desarrollo relativo, a lo que cabía agregar el efecto sobre los intereses creados que la integración supuestamente tocaría: de ahí las quejas de algunos empresarios afectados que habían dado lugar a objeciones por parte de países miembros de la ALALC. Pero en opinión de García Reynoso, no había lugar para los titubeos y menos para los intentos de reorientación sin una base ampliamente justificada. Según ese opinante, debía mantenerse a toda costa el enfoque gradualista que se había venido siguiendo, implícito en el Tratado de Montevideo. Sin embargo, también sería necesario imprimirlle al proyecto una nueva aceleración. ¿Cómo lograrlo?

García Reynoso coincidía con la opinión de la CEPAL y de muchos de los funcionarios de la ALALC en que al ritmo conseguido en los años iniciales, los avances resultarían demasiado lentos y de alcances limitados. Para imprimirlle mayor dinamismo al proceso, había necesidad de alcanzar nuevos compromisos más ambiciosos mediante los cuales se consiguiera la anhelada aceleración. Esos compromisos renovados deberían cubrir la totalidad de los campos que requería la integración, como era la política comercial, la de inversiones para la infraestructura, la agricultura y la industrialización con sentido regional así como las políticas financiera, monetaria y de pagos. Todo ello, “dentro de un nuevo cuadro institucional más apropiado que el que fue diseñado para la ALALC”. En una primera instancia, el énfasis debería ponerse en un programa de desgravación más decidido aunque automático.

Como era obvio, la política central de la estrategia hacia la integración definitiva –es decir, con vistas a llegar al anhelado Mercado Común– sería

⁶ *Ibid.*, pp. 109-110.

la comercial. El punto de partida sería el abandono del enfoque de “micro-negociaciones”, el cual había demostrado ser un impedimento “para lograr una liberación sustancial y un aumento del intercambio”. El principio a seguir debería ser el de reducciones arancelarias automáticas con base en cuatro compromisos concretos. Cronológicamente la meta sería llegar a la desgravación deseada en un periodo de 10 años. El primero de esos compromisos concretos sería para alcanzar al término de ese periodo que los aranceles no fueran superiores al 20 por ciento del valor CIF, salvo los niveles que se acordaran para los países de menor desarrollo. El segundo compromiso sería respecto de la eliminación de todas las restricciones cuantitativas y tercero en cuanto al establecimiento del arancel externo común. Asimismo, deberían acordarse preferencias recíprocas transitorias mientras no se llegara a las preferencias definitivas dentro de la tarifa externa común.⁷

Ya hacia el segundo quinquenio de la década de los sesenta, a Plácido García Reynoso se le pidió una nueva evaluación de los avances conseguidos. La hizo en un texto que aportó *exprofeso* para una antología de la Integración Económica Latinoamericana que promovió el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).⁸ El momento para esa reflexión era oportuno en razón de una serie muy importante de reuniones que se celebraron durante el primer semestre de 1967. Todo se inició con una muy trascendente reunión de los presidentes de los países del Continente Americano, la cual contó también con la asistencia del mandatario de los Estados Unidos Richard Nixon. Asimismo, el cónclave que sesionó en el balneario uruguayo de Punta del Este en abril de 1967, tuvo como principal tema en agenda el impulso a la integración económica de América Latina. Del encuentro en Punta del Este se desprendieron dos reuniones posteriores que se celebraron en Asunción, Paraguay: una primera de los cancilleres de los países de la ALALC y una segunda de éstos con sus similares de los países del Mercado Común Centroamericano.

En su texto García Reynoso explica que a nivel político los presidentes reunidos en Punta del Este en abril de 1967 habían expedido una declaración conjunta con el acuerdo de acelerar la integración económica latinoamericana. Sin embargo, ese mandato no pudo ser cumplido estrictamente y lo

⁷ *Ibid.*, pp. 116-117.

⁸ Plácido García Reynoso, “Plática ante el Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos” en *Hacia el Mercado Común. Antología de la Integración Económica Latinoamericana*, México, Libros del SELA, (s.f.), pp. 21-31.

impidió el mismo factor que había llevado al estancamiento de los esfuerzos integracionistas encabezados por la ALALC a partir de la firma del Tratado de Montevideo: el reclamo de los países medianos y pequeños acerca de la distribución insatisfactoria de los beneficios de la integración. Así, aunque en Punta del Este los presidentes hayan acordado que a los países de menor desarrollo relativo se les ofrecería un tratamiento especial, en todos los acuerdos que se tomaron a nivel de cancilleres para acelerar la desgravación tributaria y no tributaria, ya no pudo haber avances en la materia.

¿Qué beneficios se derivaron entonces de las reuniones que se celebraron en Asunción, Paraguay? El canciller mexicano Antonio Carrillo Flores comentó con agudeza que en Punta del Este se habían realizado en realidad dos cónclaves, uno de los presidentes de América Latina y otro de todos ellos con el presidente de los Estados Unidos. De la reunión con el presidente de los Estados Unidos se había derivado el reconocimiento de que el esfuerzo integracionista latinoamericano “necesitaba mecanismos de apoyo por parte de Estados Unidos”. Por su parte, de la reunión de los presidentes emanaron dos nuevas tesis que ofrecieron esperanzas de que su aplicación permitiría desatar los avances hacia la integración económica de América Latina. Una de ellas, digna de mucha atención, respecto del enfoque de una convergencia progresiva de la ALALC con el Mercado Común Centroamericano en un periodo de 15 años, para que a partir de 1970 se pudiera llegar eventualmente a la meta del Mercado Común de América Latina. La segunda en cuanto a la posibilidad de forjar acuerdos subregionales dentro de la ALALC. A este respecto García Reynoso escribió:

Méjico apoyó, desde el principio, las iniciativas de los países andinos tendientes a acelerar la integración sobre la base de arreglos subregionales. Ello obedeció a que ante el posible estancamiento del movimiento integracionista de ámbito regional debería aceptarse que un grupo de países medianos y pequeños aceleraran la integración de sus economías de acuerdo con la fórmula que habían escogido, entendido de que las agrupaciones subregionales no dividirían a la ALALC en bloques económicos, sino que podrían incitar a la unificación mediante el efecto demostración.⁹

⁹ *Ibid.*, p. 29.

De particular importancia y novedad fueron las negociaciones que se llevaron a cabo en Punta del Este con el presidente de Estados Unidos con respecto a la integración económica de América Latina. En una primera instancia, aunque con un carácter simbólico, cabe destacar que el mandatario de esa poderosa nación cobrara interés en los esfuerzos y las fortunas de la ALALC. Ya en el orden operativo, uno de los mecanismos quedó comprendido en el capítulo del Programa de Acción de Punta del Este: “Acción multinacional para proyectos de infraestructura” a fin de aliviar mediante grandes proyectos las tensiones que creaban los niveles desiguales de desarrollo en la región. El segundo mecanismo, que también despertó bastante aprobación, quedó especificado en el capítulo “Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América” dirigido a apoyar las exportaciones de los países latinoamericanos hacia el resto del mundo.

El enfoque más novedoso y que ofreció mayores perspectivas fue, desde luego, el de la posibilidad de acuerdos subregionales dentro de la ALALC. El fundamento político y diplomático del enfoque resultó particularmente poderoso pues derivó de la propia reunión de presidentes celebrada en Punta del Este. En el acuerdo se habló de la posibilidad de “concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales...”. Posiblemente este enfoque subregional permitiría superar, aunque no fuese de manera definitiva, las dificultades que planteaba un proceso de integración económica con desarrollo económico desigual. El enfoque podría hacer posible que los países interesados en acelerar el ritmo de la integración avanzaran en la forma en que convinieran, “sin menoscabo de sus obligaciones frente al marco general de la ALALC”.

Se aprecia con claridad que el enfoque subregional estaba ya definido cuando los presidentes se reunieron en Punta del Este y los cancilleres en Asunción. Las normas para los acuerdos subregionales se determinarían en la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC que sesionaría en octubre de 1967. Sería al amparo de esas normas que se concretaría el acuerdo subregional andino concertado por Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela y frente al cual las autoridades mexicanas ya habían aclarado su postura. Al respecto:

... el Gobierno de México y los empresarios mexicanos pueden establecer relaciones estrechas en el campo comercial e industrial con el proyecto del mercado subregional andino, en cuanto estemos dispuestos a aplicar aceleradamente las políticas comerciales y las industriales relacionadas con aquellos campos en los que se convenga mutuamente participar... Hay indicios de que por lo menos algunos países del grupo andino tienen interés en llegar a estas formas de cooperación con México. El campo parece bastante propicio ya que las bases del acuerdo subregional andino prevén acuerdos de complementación industrial... [En muchos campos] contamos con la tecnología y con los cuadros empresariales nacionales que podrían encontrar provechosa la cooperación en el desarrollo de industrias que aún no existen en el grupo subregional...¹⁰

Cuando en 1968 el abogado Francisco Borja Martínez publicó en la revista *Comercio Exterior* su artículo “El régimen de nación más favorecida en el Tratado de Montevideo” aún no prestaba sus servicios en el Banco de México sino en la Secretaría de Industria y Comercio.¹¹ Se sabe con certeza que como funcionario de esa entidad Borja fungió como secretario particular del subsecretario Plácido García Reynoso, quien, como ya se ha señalado, fungió por años como presidente del Comité Intersecretarial Mexicano de la ALALC. ¿Por qué escribió Borja Martínez el artículo mencionado, con la forma de un despliegue de sabiduría jurídica pero sin implicaciones directas visibles respecto de la defensa de los intereses de México dentro de la ALALC? Es muy plausible que por instrucciones del subsecretario García Reynoso se haya deseado poner en evidencia la impericia jurídica de los expertos a quienes se había encargado la redacción del Tratado de Montevideo y que dieron lugar a una confusión que requería aclaración en términos bien fundamentados y difíciles de refutar.

Desgraciadamente, se repite, al preparar una interpretación analítica sobre la cláusula de nación más favorecida dentro del Tratado de Montevideo, no se actuaba en defensa de los intereses de México amenazados factual o potencialmente. Evidentemente, ese factor le resta mucho interés al texto de Borja desde un punto de vista histórico. Con todo, cabe recordar la principal conclusión a la que llegó ese autor en el sentido de que en su esencia el

¹⁰ *Ibid.*, pp. 29-30.

¹¹ Francisco Borja Martínez, “El régimen de nación más favorecida en el Tratado de Montevideo”, en *Antología de la Integración Económica...*, *op. cit.*, pp. 161-171.

Tratado de Montevideo no era contradictorio a ese principio firmemente establecido en el derecho comercial en cuanto a la intención de “lograr la expansión del comercio internacional sobre bases de igualdad y no discriminación”. Sin embargo, se interponía a la aplicación “automática y gratuita” de ese principio prevista en el capítulo IV del Tratado, el demonio de las excepciones. Éste resultó ser en especial el caso al tratarse de la aplicación de un programa de liberalización arancelaria o de acuerdos de complementación industrial o acuerdos subregionales. En cuanto al primero de esos aspectos, Borja Martínez incluyó en su escrito la cita de un funcionario representante del CIES ante la ALALC: “la cláusula de la nación más favorecida no es aplicable en forma rígida e inflexible al programa de liberalización arancelaria o a sus modalidades ‘aceleradas’, ‘más avanzadas’ o especiales”.¹²

Salvo don Rodrigo Gómez, ninguno de los autores citados hizo alusión en sus escritos relativos a la integración económica de América Latina al tema de los sistemas de pagos como factor limitante o facilitador de las relaciones comerciales. Sí lo hizo en cambio y de manera brillante aunque incompleta, el economista Víctor L. Urquidi quien, como ya se ha enunciado, había iniciado su carrera profesional en el instituto emisor del país. Poco después de suscrito el Tratado de Montevideo, el director del CEMLA, Javier Márquez, “creyó de gran interés y actualidad... estudiar los acontecimientos relacionados con la creación de un mercado común latinoamericano”. Tan importante proyecto se encomendó a Urquidi, quien “sin lugar a dudas es uno de los economistas más capacitados, dentro y fuera de América para abordar el tema”. Sin embargo, poco inclinado Urquidi a los esfuerzos didácticos, en su obra *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano* ese autor da por supuesto que los lectores ya conocen las dificultades que crean y las insuficiencias de que adolecen los sistemas de pagos que existían en América Latina basados en el bilateralismo. (Si el asunto era de interés, Urquidi remitía al lector interesado a consultar la fuente “Problemas actuales del comercio interlatinoamericano”, *Naciones Unidas*, 1937).

El comercio internacional podía ser obstaculizado tanto por el proteccionismo arancelario como por el impedimento a que el pago del importador al exportador pudiera realizarse de manera expedita. Dado el arraigo en muchos países de América Latina de los controles de cambios y otras

¹² *Ibid.*, p. 162.

prohibiciones semejantes, resolver el problema de los pagos podía ser tan importante para promover el comercio intralatinoamericano como la propia desgravación tarifaria o la remoción de otras restricciones. Sin embargo, al no haber quedado resuelta la cuestión de los pagos antes de la conferencia de febrero de 1960, el asunto no fue incluido en el Tratado de Montevideo y ese hecho constituía para Urquidi una omisión de mucha gravedad. La omisión era aún más notable considerando que previamente, en el estudio de la CEPAL de 1958 “Bases para la formación del Mercado Regional Latinoamericano”, había quedado estipulado lo siguiente: “El mercado regional, para su mayor eficacia deberá tener un régimen especial de pagos multilaterales que propenda al máximo de reciprocidad del intercambio dentro de su territorio y que no perjudique la participación de América Latina en el establecimiento de una multilateralidad más general”.

De hecho, el estudio de ese problema no carecía de antecedentes en América Latina. Con la acuciosidad que le era característica, Urquidi presentó un recuento completo de los primeros intentos de “un sistema para la compensación multilateral de pagos internacionales entre los países de América Latina así como entre éstos y los países del resto del mundo”. Lo anterior fue afirmado en 1949 por la CEPAL pero había el muy importante antecedente del mexicano Eduardo Villaseñor quien en 1944, siendo Director General del Banco de México, había propuesto el establecimiento de un Banco Interamericano, institución que también podría actuar como “centro de liquidaciones” a fin de facilitar “por todos los medios posibles el traspaso de los pagos internacionales”.¹³ Así, de ese primer periodo de sesiones de la CEPAL surgió la propuesta para que se hiciera un estudio sobre tan importante asunto, el cual fue encomendado a un grupo de técnicos del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, de ese estudio no se llegó “a ninguna acción concreta en vista de que sus conclusiones no fueran muy positivas” respecto del proyecto que se quería impulsar.

Hacia principios de los años cincuenta alrededor de la mitad del comercio intralatinoamericano se financiaba y se liquidaba bilateralmente y esta tendencia continuó acentuándose durante el resto de la década. Mientras tanto, aunque en un plano más bien de reflexión, la Secretaría de la CEPAL siguió explorando el problema de la multilaterización de los pagos en América

¹³ Eduardo Villaseñor, “El Banco Interamericano”, *Ensayos Interamericanos*, México, (s.e.), 1944, p. 85.

Latina. En aquel primer periodo de sesiones del organismo, la delegación de Uruguay recomendó la creación de una organización interamericana de cooperación económica dotada de un mecanismo regional de compensación de pagos. Poco más adelante, la CEPAL exploró la propuesta de que los países de América Latina que lo quisieran participaran en la ya establecida Unión Europea de Pagos, exclusivamente en su mecanismo de compensación. El proyecto quedó sólo en eso y durante los años subsiguientes en la CEPAL continuó recopilándose información sobre el comercio y los pagos intrarregionales, sus saldos y las posibles formas de armonizar los distintos acuerdos bilaterales, con la posibilidad de implantar un convenio-tipo general que después pudiera convertirse en multilateral.¹⁴

Relata Urquidi que en 1956 se acordó la creación del Comité de Comercio de la CEPAL y que a esa instancia se encomendó la preparación de una propuesta que ofreciera una salida a “la rigidez y la complejidad impuestas por los convenios bilaterales”. Entre los acuerdos alcanzados figuró el de invitar a los bancos centrales y a las autoridades monetarias de los países latinoamericanos que tuvieran convenios bilaterales a constituir un grupo de trabajo en el que se estudiasen las posibilidades de “establecer gradualmente un régimen de pagos multilateral” y proponer las acciones que se requirieran. Así, con la asistencia de ocho países sudamericanos se realizó en Montevideo en mayo de 1957 la reunión de ese grupo de bancos centrales en la que se acordó la formulación de un convenio-tipo como paso previo a la multilaterización. Otros avances fueron respecto de adoptar una terminología y contenido uniformes, considerar al dólar como unidad de cuenta y, sobre todo, a realizar la liquidación de los pagos a través de las cuentas de compensación y el derecho a exigir la liquidación de los saldos en moneda dura cuando excedieran de un determinado límite.

Pocos meses después de que Rodrigo Gómez pronunciara en la Convención de Banqueros de 1958 su famoso discurso sobre la integración económica latinoamericana, tuvo lugar en Río de Janeiro una segunda reunión de expertos de bancos centrales. En ella ya tuvo representación el Banco de México entre las 16 delegaciones que asistieron. Fue en ese cónclave que la CEPAL presentó la propuesta de un sistema de compensaciones multilaterales automáticas con facilidades de crédito recíprocas a través de una entidad que

¹⁴ Víctor L. Urquidi, *Trajetoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, CEMLA, 1960, pp. 35-53.

se encargaría de realizar periódicamente las liquidaciones saldándolas con cargo y abono a las cuentas que mantendrían los bancos centrales expresadas en dólares. Las posiciones deudoras y acreedoras que se produjeran servirían para estimular el comercio entre los países de la zona y ello hacía esperar que ese comercio nunca pudiera interrumpirse por falta de divisas para pagar las importaciones. Adicionalmente, el mecanismo serviría para economizar dólares, y las reservas que se generaran de esa divisa se utilizarían para liquidar las importaciones provenientes de otras zonas. Sin embargo, se aclaró con toda precisión que debería determinarse un tope para los créditos automáticos que pudieran otorgarse. Rebasado alguno o algunos de esos topes, las liquidaciones tendrían que concretarse en moneda convertible.

Según Urquidi, en esa reunión de Río de Janeiro la postura de la delegación de México fue favorable a que se creara un sistema de compensaciones multilaterales con la posibilidad de que se concedieran créditos de manera limitada y, además, con el establecimiento de una entidad especializada que tuviera a su cargo el registro de las operaciones y la cancelación periódica de los saldos acreedores y deudores. Sin embargo, ese autor explica que la actitud del Fondo Monetario Internacional no resultó favorable a las propuestas de la CEPAL. En el orden comercial, los funcionarios de ese organismo no estuvieron de acuerdo en la aplicación de “un principio rígido de reciprocidad de concesiones arancelarias” y de otro tipo. Respecto de los pagos, el Fondo expresó mucho escepticismo de que los países latinoamericanos aceptaran extenderse créditos recíprocos además del peligro que significaría el carácter automático de esos financiamientos. De abusarse de esos créditos, su ejercicio podría llevar a la generación de presiones inflacionarias en los países con déficit. En términos de los técnicos del Fondo, el sistema de pagos propuesto podría desembocar en un callejón sin salida “en el que se habrían agotado los márgenes de crédito sin posibilidad de modificar a corto plazo las posiciones netas de los distintos países”¹⁵.

Las deliberaciones sobre este problema cayeron así en un *impasse*. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional propuso que se adoptara un régimen de compensaciones multilaterales con apoyo en saldos que fueran libremente convertibles en cualquier moneda. Al parecer la CEPAL no estuvo de acuerdo y de ahí en adelante la única coincidencia fue que se siguiera

¹⁵ *Ibid.*, pp. 99-101.

estudiando el problema. En el orden institucional, después del Tratado de Montevideo esa tarea recaería en el Comité Provisional de la ALALC y ese órgano podría contar con la asesoría y la cooperación técnica de la CEPAL, del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). La idea básica sobre la cual se tendría que trabajar sería la de la transferibilidad para fines de compensación de los saldos de las cuentas corrientes. El establecimiento de una entidad central con facultades para hacer las compensaciones se consideró también como algo ineludible. La gran incógnita que subsistió fue respecto de la incorporación en el sistema de un mecanismo de créditos, ya fueran “créditos preventivos”, “internos” o “créditos a posteriori” (*sic*).¹⁶

El problema de un sistema para facilitar los pagos del comercio intrazonal entre los países de la ALALC siguió sin poderse resolver por lo menos hasta mediados de la década de los sesenta. A este asunto se refirió en esa época con cierta amplitud el autor estadounidense Sidney Dell, “uno de los especialistas más autorizados en mercados comunes” y que, además, habiendo “seguido con acuciosidad desde sus preliminares, el caso de las agrupaciones regionales” en América Latina, podía opinar con gran autoridad sobre “el camino recorrido por Centroamérica y por la ALALC, a partir de una descripción descarnada de la realidad de nuestra región y de los marcos definidos por los tratados y otros instrumentos legales de ambas agrupaciones”. Además de haber llevado “a cabo un profundo estudio analítico de la experiencia acumulada, en el que valora los avances y logros, [ese autor también] señala y explica los estancamientos y las debilidades”.¹⁷

Como lo explica Dell, la imposibilidad de establecer un sistema de pagos para la ALALC provenía en muy buena medida de que la Secretaría de la CEPAL (y posiblemente en lo particular Raúl Prebisch) no había podido ponerse de acuerdo sobre el tema con el Fondo Monetario Internacional. Independientemente de diferencias personales, probablemente no se había dado esa concurrencia por diferencias irreconciliables de esencia. Mientras la CEPAL siempre sostuvo la conveniencia de un sistema de pagos intrarregionales con la inclusión de un mecanismo de créditos reciprocos, los técnicos del FMI pensaban que una fórmula de ese tipo sería inviable.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 101-103.

¹⁷ Sidney Dell, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966, p. 7.

Asimismo, Dell proporciona en su escrito una revelación de algo que únicamente podía ser conocido por los iniciados en relación al peso que tenía el organismo internacional sobre todo con los países menos desarrollados: "... los gobiernos latinoamericanos no han querido descartar los puntos de vista del FMI porque su buena voluntad frecuentemente es un prerequisito no sólo para tener acceso a los recursos financieros del propio Fondo, sino también para los de otras instituciones nacionales o internacionales".¹⁸

¿Por qué si en el proceso de integración económica europea iniciado en 1950 se había podido resolver el reto mediante la creación de una Unión de Pagos, reeditar la experiencia en América Latina con algún esquema parecido había resultado imposible? A la contestación de esa pregunta dedica Dell una importante sección de su libro. En opinión de ese autor, no había paralelismo entre la situación de Europa Occidental en 1950 y la prevaleciente en América Latina en 1965. A principios de esa década ninguna moneda europea ofrecía libre convertibilidad y todo el comercio intrazonal se movía por canales bilaterales restringidos. En ese contexto, la Unión Europea de Pagos significó un proyecto viable porque coadyuvó a que las monedas continentales llegaran a los pocos años a la convertibilidad plena. La circunstancia de América Latina era distinta tres lustros después. Muchas monedas de la zona ya ofrecían convertibilidad y, además, la posibilidad de los créditos recíprocos podría convertirse en un impedimento para que se desplegaran mayores esfuerzos de ajuste, indispensables en materia fiscal y monetaria.

En términos más concretos ese autor explicó otra diferencia muy importante. En la década de los cincuenta el comercio intrarregional en Europa significaba alrededor del 40 por ciento del intercambio total. En contraste, una década después en América Latina el intercambio intrazonal cubría únicamente el 10 por ciento del total. El hecho de que el comercio intrarregional de América Latina cubriera una proporción tan pequeña llevaba a concluir que casi no parecía estar justificado un mecanismo monetario especial para apoyar ese intercambio tan reducido. Podría ser posible que un mecanismo de pagos eficaz ayudara a impulsar el comercio intrazonal, pero también estaban de por medio las objeciones levantadas por el FMI contra un eventual mal uso de las facilidades de crédito, en especial si eran de otorgamiento automático. Dell puso también de relieve que en un proceso

¹⁸ *Ibid.*, p. 217.

de integración económica con una Unión de Pagos, no necesariamente los países con superávit serían los más avanzados o más poderosos. Así, podría suceder que los apoyos crediticios terminaran siendo aportados por los países débiles o chicos que fueran superavitarios.

De hecho la gran amenaza para una Unión de Pagos, que no se había cumplido en la experiencia de Europa, consistía en que hubiera países persistentemente deficitarios. Si así fuera, llegaría un momento en que los países en esa situación no podrían pagar los créditos cuyo saldo se hubiera acumulado. La condición para la subsistencia de un esquema semejante era que en el largo plazo la posición de cada país integrante fuera muy cercana a cero, aunque en lapsos cortos se acumularan excedentes o faltantes. No había una seguridad *a-priori* de que ese resultado fuera a obtenerse durante la integración de América Latina y esa posibilidad era un factor de disuasión para crear una unión regional de pagos. Además, de igual o mayor importancia era que el mecanismo de crédito propuesto abriera una puerta para que se evitaran o pospusieran ajustes macroeconómicos que daban lugar a la reducción de las exportaciones y al aumento de las importaciones. Así, cuando finalmente las distorsiones causantes de déficit se tuvieran que confrontar, posiblemente los costos económicos del ajuste resultarían demasiado elevados.¹⁹

En retrospectiva, parece un tanto incomprendible la tortícolis que padecían los funcionarios de la ALALC y de la CEPAL obsesionados por encontrar inspiración en la experiencia de la Unión de Pagos Europea sin buscar otras fuentes de inspiración. Tenían a la mano una de ellas muy importante y cercana en la experiencia de la integración económica de los países de Centroamérica. En el aspecto de los pagos zonales, la Cámara de Compensación Centroamericana había iniciado operaciones en octubre de 1961 con la participación de los bancos centrales de Guatemala, El Salvador y Honduras y con la adhesión posterior de Nicaragua y Costa Rica. El sistema operaba como una cámara de compensaciones locales en la cual el saldo de cada banco central se compensaba con cargo a un fondo común. Las liquidaciones en efectivo se hacían en dólares, aunque un objetivo del mecanismo era promover el uso de las monedas centroamericanas en las transacciones entre los países de la zona.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 221-224.

En 1964 los países del Mercado Común Centroamericano concretaron un nuevo avance en materia de cooperación monetaria al firmar el acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana. Varios objetivos inspiraron la creación de ese sistema, teniendo prioridad el fomento del mecanismo de compensaciones ya establecido. En adición, mediante ese esquema se buscaba fortalecer la ayuda recíproca a fin de “mantener la convertibilidad externa y la estabilidad de los mercados nacionales”, además de ofrecer asistencia financiera en caso de que algún país miembro o algunos de ellos, enfrentaran problemas de balanza de pagos. Y también de manera importante se planteó impulsar de una manera gradual la armonización de las políticas financieras en el curso del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano. Sobre estas muy interesantes experiencias escribió con buena información y comprensión del tema el abogado mexicano Antonio Armendáriz, director general del Banco Nacional de Comercio Exterior.²⁰

En el texto correspondiente, que en realidad se derivó de una conferencia que Armendáriz dictó en la Ciudad de México en 1967, el funcionario también explicó que en agosto de 1963 los cinco bancos centrales integrantes de la Cámara de Compensación Centroamericana habían firmado un acuerdo con el Banco de México, que se denominó Convenio de Compensación y Créditos con la finalidad de impulsar el uso de las monedas nacionales de los países signatarios en las transacciones entre los países centroamericanos y México. Con base en este instrumento el Banco de México les había abierto a sus contrapartes de Centroamérica líneas de crédito con un saldo agregado de cinco millones de dólares y había recibido de aquéllos créditos recíprocos por igual monto. Por este medio, los pagos entre los seis países involucrados ya podrían realizarse en sus respectivas monedas. Y además, por ese convenio se estableció la primera vinculación formal entre los países de Centroamérica y un país miembro de la ALALC.²¹

Armendáriz también explica en su texto que en septiembre de 1965, en el marco de la ALALC, se había establecido por los bancos centrales de los países suscriptores, y entre ellos el Banco de México, el llamado Mecanismo de Compensación Multilateral y de Créditos Recíprocos. Se trató de un

²⁰ Antonio Armendáriz, “Pagos y financiamiento en el proceso de integración”, en *Hacia el Mercado Común...*, op. cit., pp. 319-320.

²¹ *Ibid.*, pp. 319-320. Ver también Sidney Dell, *Experiencias...*, op. cit., p. 91.

acuerdo básico bajo el cual los bancos participantes suscribirían acuerdos bilaterales dentro de los cuales deberían determinarse la cuantía de las líneas de crédito recíprocas, las normas a aplicarse en materia de tipos de cambio y la naturaleza de los documentos que podrían intercambiarse. La institución de coordinación y administración del mecanismo sería el Banco Central de Reserva del Perú y la liquidación multilateral de las cuentas se realizaría cada dos meses con base en los saldos de las cuentas bilaterales. Al 30 de abril de 1967 el saldo total de los convenios de crédito recíprocos ascendía a 49.3 millones de dólares.

En el caso concreto de México, hacia 1967 el banco central del país tenía también convenios de crédito recíprocos con Venezuela y Brasil por los montos respectivos de 1.5 y 5 millones de dólares. Por esas mismas fechas el Banco de México había establecido también convenios de compensación con Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Venezuela y Brasil por un monto agregado de 11.9 millones de dólares. Por desgracia, Armendáriz no mencionó la participación que había correspondido al Banco de México en las operaciones de compensación llevadas a cabo dentro del mecanismo de pagos creado para la ALALC desde su puesta en operación en el tercer bimestre de 1966 hasta el segundo bimestre de 1967. Según datos proporcionados por la Secretaría de la ALALC, en ese lapso se habían realizado transferencias por 67.9 millones de dólares en tanto que el total de las compensaciones multilaterales había ascendido a 241.5 millones de dólares.²²

La primera etapa del sistema de pagos de la ALALC y su mecanismo de compensación multilateral de saldos se completó entre 1965 y 1968. De las acciones correspondientes se dio cuenta en una publicación de 1968 del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) vinculado al Banco Interamericano de Desarrollo.²³ El acuerdo por el cual los bancos centrales de los países miembros de la ALALC quedaron en posibilidad de otorgarse créditos recíprocos y por tanto llegar a un sistema de compensaciones fue aprobado en septiembre de 1965 por el Consejo de Política Financiera y Monetaria de ese organismo. Como corresponsal de ese mecanismo fue designado el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y en calidad de agente el Banco Central de Perú. Al amparo de ese esquema, en noviembre

²² Antonio Armendáriz, *op. cit.*, pp. 320-321.

²³ Instituto para la Integración Económica de América Latina, *La integración económica de América Latina Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1968.

de 1967 se suscribieron 16 convenios bilaterales entre los cuales figuraron los que acordó el Banco de México con sus similares de Paraguay y Perú. Acorde con esos convenios, se compensaron saldos con Perú en el total de las 10 compensaciones que se realizaron de julio de 1966 a diciembre de 1967 y con el Banco Central de Paraguay en nueve de ellos, aunque en montos relativamente pequeños en comparación con las compensaciones totales.²⁴

En el inicio de su segundo periodo evolutivo, en una Reunión del Consejo de Política Financiera y Monetaria celebrado en junio de 1968, se introdujeron modificaciones importantes en el sistema de pagos de la ALALC. Por ejemplo, se aprobó dentro de ese sistema de pagos un texto uniforme para los convenios de créditos recíprocos. Entre las novedades introducidas sobresalió también un mecanismo adicional para poder hacer uso multilateral de los saldos de que dispusieran los bancos centrales participantes en el mecanismo. Ello con el fin de poder cubrir las insuficiencias de crédito que eventualmente surgieran dentro de los convenios vigentes de compensación. Otra novedad es que se amplió de 60 a 90 días el plazo para las compensaciones. Para los bancos centrales de los países de menor desarrollo la aceptación del nuevo plazo sería opcional, “en cuyo caso podrían seguir haciendo las compensaciones bimestralmente” y entrar a la liquidación final trimestral tan sólo con los débitos del último mes. La cuarta novedad fue un mecanismo para cargar intereses sobre los débitos que se registraran en las cuentas de los convenios recíprocos. La tasa aplicable sería uniforme e invariable durante cada periodo de compensación “igual a la tasa de redescuento que aplique el Banco de la Reserva Federal de Nueva York menos 1½ puntos”.²⁵

En 1968, con la incorporación de Bolivia y Venezuela al sistema de pagos de la ALALC se completó el número de bancos centrales adheridos al acuerdo. En paralelo, a raíz de la ampliación de los plazos para la compensación también se incrementó el monto de los créditos recíprocos acordados entre algunos de los bancos centrales. En cuanto a los mecanismos operativos del sistema, una reunión de expertos en operaciones cambiarias recomendó una uniformación de los procedimientos bancarios. Ello, “con miras a eliminar algunas dificultades de tipo contable y de tramitación que se habían

²⁴ *Ibid.*, pp. 223-229.

²⁵ Instituto para la Integración de América Latina, *El proceso de integración en América Latina 1968/71*, Buenos Aires, BCD-INTAL, 1971, pp. 100-101.

planteado en la ejecución de las operaciones". En el mismo sentido, también se estableció un nuevo procedimiento para el cálculo de los intereses y el trámite que se emplearía para realizar las transferencias que se originaran en el uso multilateral de los saldos disponibles.

Las mejoras y los cambios al sistema continuaron durante el año de 1969. Así, de la tercera reunión sobre banca comercial de la ALALC emanaron varias recomendaciones tendientes a unificar procedimientos con el fin de facilitar el funcionamiento del sistema de pagos y créditos recíprocos. En lo relativo a la participación de los bancos comerciales en el mecanismo, se revisaron los siguientes aspectos: las relaciones de esas instituciones a través de los acuerdos de corresponsalía; el establecimiento de agencias y sucursales; la afiliación de bancos de otros países del área y la apertura de líneas de crédito. En ese foro hubo también acuerdo respecto de la conveniencia de fortalecer los contactos entre los bancos del subcontinente a fin de mejorar su comunicación y colaboración. Para tal fin se encomendó a la Secretaría de la ALALC la elaboración de un directorio bancario regional. Asimismo, se consideró conveniente hacer una compilación de los regímenes y normas cambiarias en cada uno de los países integrantes de la ALALC.²⁶

Tal vez el avance más importante conseguido en esos años haya sido la suscripción del llamado Acuerdo de Santo Domingo por los bancos centrales de los países de la ALALC, en septiembre de 1969. Mediante ese acuerdo se instauró un mecanismo multilateral de apoyos para atenuar las deficiencias transitorias de liquidez. Según lo estipulado, ese acuerdo entraría en vigor una vez que se adhirieran al mecanismo los 12 bancos centrales de la ALALC. El banco central de República Dominicana, que también firmó el acuerdo, no podría participar en el mecanismo hasta en tanto no se integrara al sistema de pagos de los países de la ALALC. En el orden institucional, el mecanismo estaría gobernado por el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC y su administración quedaría encargada al Banco Central de Reserva del Perú, también agente en el sistema de pagos ya mencionado. En el orden operativo, el mecanismo funcionaría como sigue:

²⁶ *Ibid.*, pp. 101-102.

1. Para superar insuficiencias transitorias de liquidez los bancos centrales de los países de la ALALC se otorgarían líneas de crédito por un monto global de 30 millones de dólares.
2. La línea de crédito de cada banco central participante se calcularía en relación a la cuota de cada país en el mecanismo.
3. La disposición sobre esas líneas de crédito se realizaría cuando al cierre trimestral de compensación el déficit de algún banco central miembro no disminuyera. Además, para tener derecho a disposición el país en cuestión debería tener déficit en su balanza de pagos y que su reserva internacional no fuera “suficiente” según un criterio que establecería el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC.²⁷

La décima compensación en el sistema de pagos adoptado por los bancos centrales de los países de la ALALC se realizó al cierre del año 1967 y la vigesimotercera tres años después, al cierre de 1970. En la primera de esas compensaciones el saldo total de los montos bilaterales netos compensados ascendió a casi 17.5 millones de dólares y en la última mencionada a 45.5 millones de dólares con un promedio de todas las compensaciones del periodo de 28.5 millones de dólares. En el **cuadro 1**, México aparece con acuerdos de compensación únicamente con los bancos centrales de Paraguay, Perú —que era el banco agente en el mecanismo— Uruguay y Venezuela. En la compensación inicial mencionada únicamente intervino con el 3.7 por ciento del total y en la segunda con 4.2 por ciento del total, como se indica a continuación. De los saldos de crédito, correspondían a Paraguay un millón de dólares, a Perú 300 millones, a Uruguay 1.5 millones y a Venezuela 300 millones.

²⁷ *Ibid.*, pp. 105–106.

CUADRO 1**ALALC****SISTEMA DE COMPENSACIONES DE LOS BANCOS CENTRALES**

(Dólares)

México	Décima Compensación	Vigésimo tercera Compensación
Paraguay	2,565	2'017,617
Perú	185,597	536,809
Uruguay	–	233,098
Venezuela	–	994
Total:	188,162	2'778,528

Hacia 1970, ya se ha visto, México tenía suscritos convenios de compensación dentro de la ALALC únicamente con Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en el lado opuesto otros bancos centrales de la región tenían incluido al Banco de México como contraparte. Ése era el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador. A manera de ilustración, en la décima compensación bimestral realizada al cierre de diciembre de 1967 por 17.5 millones de dólares, las operaciones de pago a favor de México ascendieron al 7.2 por ciento del total y se distribuyeron de la siguiente manera en miles de dólares: Argentina, 302.9; Colombia, 1,377.6; Chile, 2,160.3 y Ecuador 99.1. En la vigésimo tercera compensación, sobre un total de compensaciones de 45.5 millones de dólares, correspondió a México el 3.8 por ciento con una distribución como sigue en miles de dólares: Argentina, 240.0; Bolivia, 126.8; Colombia, 2,840.7; Chile, 1,245.4 y Ecuador, 931.0.²⁸

²⁸ *Ibid.*, Cuadro IV-2.

3. TEMAS MISCELÁNEOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En el contexto de los empeños –no siempre exitosos, aunque definitivamente entusiastas– por impulsar la integración económica latinoamericana surgió con el patrocinio del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) el proyecto para la creación de un Fondo Común Latinoamericano de reservas internacionales. Confidencialmente se sabe que, aunque con el impulso personal del director del CEMLA, Javier Márquez, a quien Rodrigo Gómez respetaba intelectualmente y apreciaba en lo personal, el banquero central mexicano veía a esa propuesta con una inmensa desconfianza.¹ ¿Le asistía la razón? Probablemente sí. Con una muy profunda comprensión sobre los asuntos monetarios y cambiarios, el banquero comprendió que conllevaba un gran peligro crear un fondo común de reservas internacionales sin un compromiso de cooperación muy robusto respecto del manejo de las políticas fiscal y monetaria en los países de la región. Un país como México, que había manejado esas políticas con prudencia, podría perder parte de su reserva internacional sin posibilidad de recuperación en aras de otro, o de otros que no hubieran procedido con igual disciplina.

Con todo, a pesar de las reticencias del banco central mexicano –quizá no reveladas por razones diplomáticas– el proyecto nació y fue impulsado por el CEMLA, sobre todo en el seno de las Reuniones de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano, foro en el cual cumplía el papel de Secretaría Ejecutiva. La motivación derivó de que en América Latina era estrecha la situación de reservas internacionales y un esquema como el propuesto basado en la colaboración financiera al nivel de los bancos centrales de la región, podría significar un avance hacia la utilización más

¹ Entrevista Miguel Mancera–ETD, septiembre de 2014.

conveniente de tales reservas.² La propuesta fue comentada inicialmente en la primera edición de la Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano que se celebró en Guatemala en 1964. Posteriormente, a iniciativa del Banco Central de Venezuela la propuesta se comentó en la Asamblea y la Junta de Gobierno del CEMLA que se realizó en septiembre de ese mismo año. Acto seguido, el Banco Central de Venezuela encargó la preparación de un proyecto para esa idea al prestigiado economista belga Robert Triffin que después fue presentado como ponencia en la VIII Reunión Operativa organizada por el CEMLA.

Bajo la idea de que ese Fondo Común de Reservas formaría parte de “un plan mucho más ambicioso que podría resultar de difícil aplicación” –sin detallarse cuál sería ese plan–, como inicio de una cooperación financiera efectiva entre los países latinoamericanos se plantearía primeramente un esquema base susceptible de ser ampliado posteriormente. Así, en cumplimiento el CEMLA de las instrucciones recibidas de su Asamblea y Junta de Gobierno contrató los servicios del economista estadounidense Edward M. Bernstein “para hacer” un estudio sobre las características y funciones “de un Fondo Común de Reservas Latinoamericano”. A fin de analizar conjuntamente la propuesta de Bernstein con la previa de Triffin, en marzo de 1965 se organizó en Acapulco un pequeño grupo de trabajo que fue convocado por el Banco Central de Honduras. A esa reunión concurrieron también representantes del Banco de México, Banco Central de Venezuela, Superintendencia de Moneda y Crédito de Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CEPAL y CEMLA. Finalmente, el proyecto del Dr. Bernstein se discutió en la segunda edición de la Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano que se celebró en mayo de 1965. En dicho foro se consideró que sería “deseable dar un paso definitivo hacia la creación de un Fondo Común de Reservas Latinoamericano”.

Del anterior foro emanó también el mandato para que el CEMLA preparara un proyecto para la organización del comentado Fondo Común de Reservas y otro paralelo para el establecimiento en América Latina de una o más cámaras de compensación. Así, para cumplir con esa encomienda se integraría “un grupo de asesores libremente elegibles por el CEMLA” a quienes se encargaría la preparación de ambos proyectos. Y cabe señalar que de

² Eduardo Turrent Díaz, *CEMLA: una institución clave de América Latina 1952-2012*, México, (s.e.), 2015, p. 103.

esa facultad otorgada al CEMLA para seleccionar “libremente” a los expertos a los que se encargarían ambas propuestas no quedó incluido el Banco de México ni representante alguno del gobierno mexicano. En consecuencia, dando cumplimiento a ese mandato “el CEMLA pidió a las instituciones que se mencionan a continuación la designación de “técnicos que participaran en el grupo de trabajo a que se refiere la resolución adoptada en Punta del Este...”.

- Consejo Monetario Centroamericano
(Gilberto Secairo)
- Banco Central de Chile
(Jorge Marshall)
- Banco de la República Oriental de Uruguay
(Jorge Puchet)
- Banco Central de Venezuela
(Tomas Carrillo, Leopoldo Díaz y Samuel Rieber)
- Reserva Federal de Estados Unidos
(William Treiber (N.Y.) y James Nettles)
- CEMLA
(Javier Márquez y Fernando Rivera)

Un análisis cuidadoso hecho en retrospectiva sobre los objetivos que debería cumplir el mencionado Fondo Común de Reservas despierta dudas por dos causas: sus imprecisiones y sus omisiones. En este último e importante sentido cabe destacar que entre las finalidades del mecanismo ni siquiera se hace mención de la función básica y también única de la reserva internacional de un banco central: servir como instrumento de intervención para evitar fluctuaciones indeseables del tipo de cambio. En el caso más sencillo imaginable que era también el que correspondía al esquema de tipos de cambio creado en Bretton Woods, la reserva internacional tenía la misión de evitar que los tipos de cambio se alejaran temporalmente de sus paridades oficiales acordadas con el Fondo Monetario Internacional. Si esta finalidad clave no se especificaba entre los objetivos asignados al Fondo Común de Reservas, perdía mucha (o toda) la razón de ser de su conformación. Además, también por los problemas políticos, administrativos y operativos que su funcionamiento suscitaría.

Con todo, quedaba la finalidad de permitir un manejo financiero más eficiente de estos activos. Sin embargo, en el grupo de trabajo convocado por el CEMLA que sesionó en julio de 1965 alguno de sus participantes (sin que se revelara su identidad) se permitió manifestar “sus dudas de que un Fondo Común de Reservas pudiese aumentar sustancialmente el rendimiento que ya pueden obtener los bancos centrales de la inversión de sus reservas, tal y como lo sugieren los estudios de los doctores Triffin y Bernstein”. Se habían equivocado esos expertos: no era dable esperar que en las inversiones tradicionales de las reservas internacionales de los bancos centrales pudieran usufructuarse economías de escala. De hecho, en la observación citada habría que prescindir del adverbio “sustancialmente” ya que el margen de acción era prácticamente nulo: “la tasa de rendimiento que obtienen los bancos centrales de la inversión en letras de Tesorería y aceptaciones bancarias en Estados Unidos es prácticamente la misma cualquiera que sea el monto de la inversión... Segundo los datos disponibles no existe diferencia sustancial en las tasas de interés recibidas por un banco central sobre los depósitos a plazo en el mercado monetario de Estados Unidos, según que los depósitos sean grandes o pequeños”.

Así, sin la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo Común de Reservas para fines de estabilidad cambiaria o para obtener de esos acervos mayor rendimiento o liquidez, todas las finalidades adicionales imaginables para dicho instrumento parecían tan laterales o marginales incluso que hacían desaconsejable su constitución. No parecía suficiente la creación de ese mecanismo si su primer y principal objetivo sería simplemente y en forma vaga tan sólo “estrechar los vínculos monetarios entre los países de América Latina al nivel de sus bancos centrales para así favorecer la integración económica de la región”. Tampoco parecía suficientemente justificable establecer ese esquema para “constituir un mecanismo” de cooperación e intercambio de experiencias y de favorecer la uniformidad de criterios y la adopción de posiciones comunes en los problemas de liquidez internacional que afectan a los países latinoamericanos” o “buscar de común acuerdo soluciones, aunque sean parciales y graduales, a los problemas de pagos a que se enfrentan los países de América Latina...”.

Siguiendo con el análisis de los objetivos del Fondo Común de Reservas propuestos, en el proyecto de convenio, todo hace suponer que aunque el

grupo de expertos a los que se encargó su redacción aceptaron la observación citada aportada por uno de ellos respecto de la imposibilidad de incrementar el rendimiento de esos acervos, no la tomaron en cuenta. De otra forma no habrían incorporado en los objetivos tercero y cuarto del mecanismo que coadyuvara a “agilizar y hacer efectivas las gestiones de los bancos centrales de América Latina en los principales mercados financieros en lo que concierne a la colocación de sus reservas institucionales” o “mantenerse una corriente constante de información sobre las modalidades, oportunidades y condiciones que se ofrecen en tales mercados”. Entre las finalidades planteadas se incluyó que sería aconsejable “evitar la falta de armonía en las políticas monetarias y cambiarias de los países” de la zona, susceptibles de “perjudicar el movimiento de integración económica de la región”, pero el logro de ese desiderátum no requería que se constituyera un Fondo Común de Reservas.

A las ya muy graves imprecisiones y fundamentos débiles sobre los objetivos que supuestamente debería cumplir el Fondo Común de Reservas habría que agregar las serias dificultades que implicaría su administración y operación. Ahora se entiende por qué Rodrigo Gómez del Banco de México nunca hiciera mención de ese esquema en los muchos discursos que pronunció sobre el tema de la integración económica de América Latina. A mayor abundamiento, estas insuficiencias eran igualmente válidas tanto para el proyecto que aportó el CEMLA, con la creación de un órgano con personalidad jurídica propia para que administrara el mencionado Fondo, como para el proyecto que presentó el Banco Central de Venezuela con la operación del mecanismo a cargo de un agente financiero cuya designación tendría que recaer inexorablemente en un banco central de la región. Con cimientos tan frágiles, cualquier superestructura resultaría tambaleante.

Los documentos consultados confirman que ni siquiera pudieron ponerse de acuerdo los técnicos que prepararon el proyecto en la definición de un concepto delimitado aceptable para todos. En corroboración de lo anterior, el grupo de expertos “consideró que sería sumamente difícil lograr asentimiento generalizado para llegar de una vez a algún mecanismo que pudiera encajar dentro de una definición estricta de Fondo Común de Reservas...”. Es decir, el grupo de trabajo había entendido “que un Fondo Común de Reservas no [podía] ser algo distinto que la puesta de éstas en común, pero que [cabían] todos los grados imaginables en la proporción de las reservas

que los bancos centrales pudieran reunir en un fondo, así como en las finalidades que podrían alcanzarse con ello”. A las consideraciones expuestas cabía agregar “la dificultad de poder llegar en un plazo breve a formar una entidad capaz de manejar reservas latinoamericanas en un Fondo Común”. ¿Para qué proponer un mecanismo que adolecería de tantas imperfecciones?

De las dos propuestas estudiadas, ya se ha dicho, la del CEMLA, “más ambiciosa”, planteaba “la creación de una institución internacional de tipo financiero cuyas funciones exigían que tuviera personalidad jurídica propia”. En forma unánime los integrantes del grupo de expertos consideraron que la institución propuesta por el CEMLA tendría muchas ventajas tanto para proporcionar al Fondo Común de Reservas “una gran flexibilidad en sus operaciones” como para promover el ideal integracionista regional “que compartían todos los presentes”. Sin embargo, también todos los integrantes del grupo concurrieron en que “la creación de ese tipo de institución no sería posible en las actuales circunstancias...”. Entre las dificultades que se encontrarían figuraban que el órgano propuesto requeriría de “una sede propia, independiente de los bancos centrales miembros, con un aparato administrativo propio, cuyos gastos podían alcanzar un nivel relativamente importante”. Pero, sobre todo, el proyecto del CEMLA implicaría la concertación de un Tratado y, por consecuencia, también la promulgación de leyes por parte de los países latinoamericanos. En consecuencia, “los verdaderos miembros del Fondo no serían los bancos centrales sino los gobiernos”, tal como ocurría con el FMI. La conclusión es que la complejidad del proyecto llevaría a que de manera contradictoria tuviese que elegirse la propuesta subóptima o menos deseable.

En la institución que había imaginado el CEMLA, ésta dispondría de los recursos del Fondo con entera libertad sin necesidad de consultar previamente con los países miembros. A diferencia, “el sistema previsto en el proyecto obligaba al agente o mandatario a regirse por instrucciones previas y específicas impartidas por el banco central miembro para cada operación o por instrucciones generales”. Aparecía así de manera flagrante una fisura en el esquema que podría ser incorregible. La primera contradicción que saltaba a la vista es que podrían darse incongruencias irreconocibles entre las instrucciones generales que el Fondo tuviera para operar y las específicas que le dictara un banco en “ocasión de cada colocación de reservas

que realice por cuenta propia". Pero si cada banco miembro conservaba la facultad para "exigir del Agente que coloque las reservas que le pertenecen en la forma, país, institución, plazo y demás consideraciones específicas que considere convenientes", qué sentido tendría la existencia y funcionamiento de un Fondo Común de Reservas.

Al transcurrir un decenio de la suscripción del Tratado de Montevideo y de la conformación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), la opinión mayoritaria sobre los avances de la integración latinoamericana se inclinaba más bien hacia la decepción y el desánimo. Los logros se habían quedado muy cortos con respecto de las esperanzas iniciales. Algun economista de renombre (Alberto Solá, de Argentina) mencionó en su momento que las últimas negociaciones dentro de la ALALC "para tratar de llegar a una liberación del comercio" en la región habían logrado apenas "aproximaciones sucesivas milimétricas". En otra opinión también autorizada Gustavo Magariños, de Uruguay, llegó a hablar abiertamente de que la integración latinoamericana se encontraba en crisis y también la ALALC. Con todo, la visión sobre el caso no era uniforme y más bien estaba marcada por un panorama de claroscuros. De ahí que a principios de los años setenta, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) vinculado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), decidiera convocar a una reunión en la que se expresaron opiniones muy importantes sobre la evolución de la ALALC y sus perspectivas a futuro.³

Desde el punto de vista del análisis histórico, cabe destacar las participaciones que tuvieron en el simposio correspondiente los economistas latinoamericanos Raúl Prebisch, Gustavo Magariños y Alberto Solá. Después de su paso por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la autoría que se le atribuía sobre el enfoque Centro-Periferia, Prebisch se había convertido en una celebridad que no necesitaba de presentación. Por su parte, el diplomático uruguayo Magariños había participado en la preparación y firma del Tratado de Montevideo y en el establecimiento de la ALALC, a la cual había estado vinculado desde entonces en calidad de funcionario en distintos cargos elevados. En cuanto al economista argentino Alberto Solá, su enlace con la ALALC se inició cuando siendo subdirector de la Política Comercial de la CEPAL actuó como representante de ese órgano ante tal

³ BID-INTAL, *Simposio Uruguay y la ALALC*, Montevideo, septiembre de 1972.

asociación. Posteriormente, en 1962 fue designado director de negocios de la ALALC y después fue ascendido a secretario ejecutivo adjunto del organismo y en 1967 a Secretario Ejecutivo.

Desde el momento de su nacimiento y durante su evolución, la ALALC se había enfrentado a una maraña de opositores, críticos y obstáculos de diverso tipo, cuya combinación permitía explicar los decepcionantes resultados conseguidos. Según Prebisch, sus críticas a la ALALC no estribaban en que no hubiese servido, sino en que no hubiese podido avanzar con la rapidez deseada y en que la organización no hubiese utilizado más plenamente los mecanismos que el Tratado de Montevideo había puesto en sus manos. Para Magariños “el descreimiento en punto de la integración latinoamericana se [había] propagado por doquier y [había] echado raíces en todos los circuitos de opinión”. A pesar de los esfuerzos sinceros para continuar la integración en la región y reforzar a la ALALC, “se duda de su viabilidad, se confiesan frustraciones por la marcha de la entidad y se reiteran críticas por la falta de concreción que se revela en el plano operativo”. Por su parte, Solá explicaba como uno de los factores limitantes “la fortaleza de las ideas proteccionistas que hicieron casi imposible acordar negociaciones tendientes a establecer el libre comercio para que alcanzaran a toda el área comprendida para la ALALC”.⁴

El testimonio de Prebisch sobre la situación y las perspectivas de la ALALC hacia el filo de su primer decenio resulta particularmente valioso por su capacidad técnica y gran experiencia como funcionario de organismos continentales e internacionales. Además, también por ese estilo retórico admirable que le granjeó muchos reconocimientos. A pesar de que la marcha de la ALALC había sido insuficiente, el economista argentino declaró sentirse “muy lejos de compartir aquellas críticas según las cuales la ALALC ha fracasado. No ha fracasado. Ha sido un instrumento útil, pero su marcha ha sido lenta”. A pesar de los muchos obstáculos e incertidumbres cuya existencia no debía “desalentarnos porque todas esas dificultades se irán superando”, Prebisch declaró con determinación: “Trato de no caer en el escepticismo; es más, tengo confianza de que se irá avanzando”. Su propuesta era en esencia constructiva:

⁴ *Ibid.*, pp. 31, 99 y 127.

América Latina requiere transformaciones fundamentales y no sólo en su estructura. El cambiar estructuras es importante, pero también hay que saber cómo se afrontarán los problemas fundamentales del comercio exterior y de la tecnología, que se tiende a dejar de lado. Es esa simplicidad, esa ligereza que yo vengo viendo en América Latina desde mi juventud: la de las fórmulas, la de los estribillos: ‘tal reforma estructural termina con todos los problemas’; ‘tal medida simplista termina con todos los problemas’. No hay ni habrá soluciones fáciles en América Latina, cualquiera sea el régimen político, económico y social que impere en ella, cualquiera que sea su sistema. Dentro de la pluralidad en la que América Latina tendrá que vivir, hay una serie de hechos obstinados a los cuales es necesario tratar a fondo, con visión de futuro, con una política persistente para resolverlos, tanto en el plano nacional como regional. Para ello creo que, sin desmedro del gran valor que puedan tener las instituciones nacionales, una de las funciones más importantes de nuestras organizaciones internacionales en América Latina [será] la de ayudar a los gobiernos a plasmar esa visión... espero mucho de la acción de la CEPAL, del ILPES y en todas estas instituciones en la ayuda que presten a los gobiernos, a la opinión pública, a los hombres con grandeza.⁵

En su discurso de 1971, Prebisch aportó una explicación sintética sobre los principales impedimentos que habían obstruido una evolución más rápida de la integración económica latinoamericana hacia su aspiración de llegar a constituir un mercado común regional. Uno de ellos, también señalado por Magariños en su intervención, se refirió a la incapacidad que mostró la ALALC para impulsar con mayor iniciativa la posibilidad –incorporada en el Tratado de Montevideo– de los acuerdos de complementación industrial. Era lamentable que durante la existencia de la ALALC no se hubiera concretado ningún acuerdo de ese tipo en materia de industrias básicas. Obviamente, hacia futuro ésta sería una veta que debería explotarse más intensivamente en la ruta a un fortalecimiento de la integración regional.

Quizá éas y otras posibilidades no se habían explotado plenamente por la debilidad estructural que Prebisch denunció de la Secretaría de la ALALC, que había nacido “con las manos atadas”, sin “capacidad para proponer medidas a los gobiernos para invitarlos, para promover la aceptación de ciertas ideas y para luchar públicamente por esas ideas...”. Esta falla grave podría

⁵ *Ibid.*

superarse mediante una reforma en la ALALC “por virtud de la cual se incluiera la creación de un Consejo de funcionarios”, que si bien, naturalmente, serían nombrados por los gobiernos, deberían ser “hombres independientes que no representarían a ningún gobierno en particular sino a los intereses de la Comunidad Latinoamericana”.

De particular relevancia para la perspectiva de los bancos centrales en la zona fue el problema, al que Prebisch dio mucha relevancia, de la tendencia en los países de la región a la “sobrevaluación sistemática” de las monedas. Se trataba de uno de los más grandes obstáculos que impedían “la exportación de manufacturas no solamente al resto del mundo, sino a la propia zona de libre comercio”. El economista argentino señaló a continuación no poderse explicar cómo se daba el caso de industriales latinoamericanos que se disponían “a explorar el mercado de exportación de manufacturas, cuando toda su acción se puede ver desbaratada en muy pocos días con una sobrevaluación monetaria que trastorna todos sus cálculos”. Lamentablemente, Prebisch omitió aportar a continuación la explicación de la causa que daba lugar a la sobrevaluación sistemática de las monedas en la región y que no podía ser otra que la inflación que provocaban las políticas expansionistas de corte fiscal y monetario.

En adición a los obstáculos anteriores, Prebisch también denunció otros problemas que habían impedido una actuación más positiva de la ALALC. Uno de los principales factores causantes del atolladero en que había caído la propuesta de integración económica regional incorporada en el Tratado de Montevideo era que no se había podido resolver satisfactoriamente el reto de “los casos especiales planteados por los países de menor desarrollo relativo o de insuficiente mercado”. Para el exsecretario general de la CEPAL, era “otra falla lamentable en la marcha de la ALALC” que había que “confesar”. Asimismo, Prebisch señaló la omisión de los países asociados en esa agrupación de evitar la doble tributación de las exportaciones, sobre todo manufactureras “mediante una franca política de devolución de impuestos” la cual había sido una causa de peso en el poco desarrollo del comercio intrazonal. La medida sería clave para “aliviar el estrangulamiento exterior de nuestras economías”, ya que resultaba impostergable “promover una marcha acelerada de las exportaciones industriales”. A lo anterior había que agregar que claramente faltaba “en la ALALC un mecanismo de promoción”.

En paralelo a un tratamiento eficaz y satisfactorio en favor de los países de menor desarrollo relativo, también era necesario que se pudiera establecer “un instrumento regional dinámico de promoción técnica y financiera de nuevas industrias destinadas a la exportación”. Y a continuación una postura mucho más proactiva de ponente.

Me atraería mucho la idea de ver a los países más desarrollados, más avanzados en materia de industria, ponerse de acuerdo con un país de menor desarrollo relativo o de mercado insuficiente para que, con la iniciativa de ese país, sea privada, sea pública, se organicen empresas multinacionales para utilizar las facilidades que se hubieran otorgado.⁶

Sólo un agente con el prestigio de Prebisch, con su fina diplomacia y su estilo admirable, pudo haber abordado en un discurso que se difundiría posteriormente en letra impresa el delicado tema de la irrupción un tanto inquietante de México primero en los trabajos conducentes a la formación de la ALALC y luego en las relaciones de ésta con el Grupo Andino que se había conformado mediante el Acuerdo de Cartagena de 1969. Rodrigo Gómez del Banco de México había sido un promotor muy activo de la participación mexicana en todos los esfuerzos de integración que se dieran en América Latina, incluyendo la integración económica de Centroamérica. Y esa pauta al parecer dejó una marca tan poderosa que el enfoque fue mantenido por las autoridades mexicanas incluso después del fallecimiento del banquero central. Al referirse a la creación del Pacto Andino, Prebisch la juzgó ciertamente como “una gran experiencia histórica”. Y lo era “tanto”, que se tenía el caso de “dos gobiernos ajenos al acuerdo”, México y Argentina, que ya se habían acercado al arreglo en busca de alguna participación. En cuanto al caso concreto de México, Prebisch explicó:

Un grupo de funcionarios [de organismos internacionales] hemos mantenido largas conversaciones con el presidente de México y sus colaboradores y hemos visto en ellos una gran comunicación acerca de la integración latinoamericana. El presidente de México está muy interesado en atar vínculos con el Grupo Andino –ya lo ha dicho en las Naciones Unidas, en la UNCTAD y en su segundo mensaje–, a tal punto que se ha formado un Comité Andino-Mexicano para

⁶ *Ibid.*, pp. 32-34.

tratar problemas de interés común. En realidad, falta el examen de cómo se podría establecer esa vinculación, de cómo podría el Grupo, es decir, los países que lo integran, articularse en una forma u otra con países de la ALALC, para que esta magnífica iniciativa no se aleje de la imagen futura de un mercado común latinoamericano, sino que se vaya acercando sin que surjan obstáculos que podrían ser muy difíciles de superar en el futuro.⁷

Acto seguido, el economista argentino también se refirió al esfuerzo de integración económica en Centroamérica y los contactos y apoyos que había tenido con el gobierno mexicano. En ese contexto hizo alusión a “uno de los hombres que más ha luchado por la integración”. Se trataba del entonces subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda, Gustavo Petricoli, quien en 1967, después de la Reunión de Presidentes celebrada ese año, había presentado en la ALALC una iniciativa para otorgar preferencias de exportación hacia México a los países de Centroamérica “sin reciprocidad, es decir, [según Prebisch] de cabal acuerdo con la que la CEPAL muchas veces había recomendado”. Sin embargo, hasta el momento del discurso del economista argentino nada se había hecho en el seno de la ALALC respecto de la propuesta del funcionario mexicano.

Entre los obstáculos que se habían interpuesto a un desarrollo más pleno de la ALALC sólo Prebisch tenía los conocimientos y la determinación para señalar la incapacidad con la que había nacido la Secretaría General de la ALALC y la poca audacia con la que se habían conducido quienes la habían encabezado. En muchos otros aspectos coincidió con los obstáculos señalados por Gustavo Magariños y también por Alberto Solá. Con base en su vasta experiencia personal y en sus conocimientos, en un ensayo muy extenso Magariños aportó no únicamente un balance muy completo de los avances que había logrado la ALALC —muchos de ellos, imperceptibles para observadores menos atentos y acuciosos— sino también de los impedimentos que la habían obstruido, además de hablar también ampliamente de las perspectivas que se vislumbraban respecto del futuro de la integración económica en América Latina. Desde luego, una primera aproximación para definir la agenda de trabajo futura de la ALALC podría partir del esfuerzo por superar los obstáculos mencionados por Prebisch en su escrito. El programa podría

⁷ *Ibid.*, p. 36.

completarse con las sugerencias adicionales propuestas por Magariños y Solá. Particular consideración debía darse a Magariños por el conocimiento con que planteó sus propuestas de acción:

La experiencia acumulada en 11 años aconseja una vez más proceder con realismo. Es claro que la responsabilidad de definir y concluir el proceso corresponde a los gobiernos de las partes contrastantes. Pero no es del caso, por atractivos y sesudos que puedan parecer ciertos planteamientos técnicos, requeridos que pasen el límite de lo que actualmente es viable en función de las respectivas situaciones nacionales. Se trata ahora fundamentalmente de vigorizar la marcha de la ALALC mediante el mejor uso posible de los factores coyunturales que condicionan el desarrollo económico regional y de encontrar caminos que permitan conciliar intereses a veces desencontrados, atenuar eventuales riesgos y facilitar entendimientos operativos.⁸

Con fundamento en el anterior planteamiento general, en opinión de Magariños hacia futuro debía trabajarse en cuatro ámbitos principales: “Impulso a las negociaciones”; Otorgar “preferencia a las compras directas”; procurar en el seno de la ALALC una mayor, mejor y más bien considerada “Recíprocidad comercial” en la región y dar mayor viabilidad a “los aspectos Financieros”. Como diplomático que era, Magariños comprendía que sólo las negociaciones podían ser “el elemento impulsor para la intensificación y expansión del comercio intrazonal”. ¿Pero, cómo imprimirle a las negociaciones intrazonales mayor viabilidad y efectividad? Había que encontrar las fisuras y los intersticios para consolidar una plataforma que permitiera mejores entendimientos. Una de tales vías la ofrecía la ampliación concertada de las llamadas “concesiones limitadas” como vehículo para lubricar las negociaciones generales. Con ese fin se podía recurrir imaginativamente a “las franquicias estacionales reguladas... para productos del agro, los cupos y cuotas y las ventajas aduaneras por un plazo determinado”, todas ellas conocidas y “ya usadas tradicionalmente en el comercio internacional...”. Otra vía semejante, aún más prometedora, sería “una concentración de la actividad negociadora en torno a la concertación de acuerdos de complementación en ciertos sectores industriales...”⁹

⁸ Gustavo Magariños, *La ALALC: la experiencia de una evolución de once años*, en BID-INTAL, *op. cit.*, p. 123.

⁹ *Ibid.*, pp. 121-122.

En América Latina estaban en manos del Estado o de entidades gubernamentales las compras masivas de bienes de consumo y en particular de materias primas para la producción industrial. Para dar “preferencia en las compras directas” Magariños proponía que en la programación de esas adquisiciones los gobiernos de los países vinculados a la ALALC deberían tomar en cuenta la oferta regional. Por causa de esta omisión se desaprovechaban muchas oportunidades de intercambio zonal que una vez exploradas podían continuarse de manera indefinida. A juicio de Magariños, la ALALC tenía una experiencia positiva “en cuanto a la aplicación de procedimientos para fortalecer las oportunidades de intercambio regional”, que podrían usufructuarse para fines de “orientar hacia la zona, en la medida de lo posible, las adquisiciones oficiales directas o las reguladas específicamente por la acción del Estado...”.

Desde luego, mucho mayor importancia potencial ofrecía la posibilidad de fortalecer la reciprocidad comercial en la región tan coartada por “la fortaleza de las ideas proteccionistas”. En muy buena medida, la reciprocidad comercial había sido afectada por una consideración excesiva de las posiciones de desequilibrio en las balanzas comerciales recíprocas. Para contrarrestar esta tendencia, Magariños proponía un retorno “al concepto de la equivalencia de las corrientes de comercio” que originalmente había tenido mucha importancia para después quedar desecharado en el Tratado de Montevideo y en su aplicación. A su juicio, la subjetividad con que se juzgaba la reciprocidad comercial “en el momento de analizarse multilateralmente las negociaciones, debería ser sustituida por la objetividad de basar la reciprocidad en los resultados del comercio”. En ese sentido deberían avanzar los trabajos técnicos para llegar a una metodología de evaluación más adecuada para los resultados del comercio intrazonal.

En cuanto a los “aspectos financieros”, Magariños era de la opinión de que nada del ámbito monetario debería obstaculizar que los países de la ALALC adoptasen “las fórmulas más convenientes para el desarrollo de sus relaciones comerciales recíprocas”. Dentro del esquema de compensación de pagos ya instaurado habían confirmado su gran utilidad los créditos recíprocos como mecanismo para evitar la interrupción de los flujos comerciales. Consecuentemente, sería bienvenido todo lo que se hiciera para la ampliación y perfeccionamiento de los procedimientos para el uso

multilateral de los recursos disponibles en las líneas de crédito bilaterales. “Pero aun así faltaría vincular los instrumentos crediticios a la reciprocidad, de modo que situaciones coyunturales desfavorables o condiciones estructurales no corregibles en el corto plazo no determinen contracciones innecesarias” del comercio.

En sus reflexiones acerca de las perspectivas de la integración económica latinoamericana Alberto Solá se hizo la siguiente pregunta: “¿Qué puede plantearse en este momento la ALALC como meta de futuro?”. Una primera salida podría depender de una estrategia de búsqueda de avances menores y parciales que no permitieran el estancamiento del proceso. Ello, en lugar de perseguir metas muy ambiciosas pero coyunturalmente inalcanzables. Otro reto tenía que ver con la reanudación del proceso de integración ante la presencia perturbadora del Pacto Andino. Al respecto, al economista argentino le parecía razonable “establecer un mecanismo de negociación que permita a los países ajenos al Pacto Andino negociar entre sí, sin que las rebajas consiguientes se transmitan a los países del Acuerdo regional”. Lo anterior, como base para “reanudar las negociaciones anuales con ciertas perspectivas de mejores resultados...”. Aunado a lo dicho, Solá se sumaba a la crítica de Prebisch sobre la incapacidad ya secular en la ALALC de encontrar fórmulas para promover las exportaciones de los países de menor desarrollo. Y en un punto clave, Solá plasmó una incógnita casi de naturaleza filosófica sobre el futuro de la integración económica de América Latina:

...cada día se acentúa más la paradoja de que existe un conjunto de países con profundas motivaciones geográficas, políticas, históricas y económicas para actuar de manera unida y solidaria, y que, sin embargo, no aciertan a encontrar los mecanismos para formar esa sociedad efectiva; paradoja que se hace más dramática comparándola con otros conjuntos de países como los europeos que han superado gravísimos enfrentamientos de la historia antigua o de la historia reciente para unir a la Europa Occidental en ese vasto mercado resultante de la creación de la zona de libre comercio entre las nuevas comunidades y la antigua Asociación Europea de Libre Comercio.¹⁰

¹⁰ Alberto Solá, “Visión crítica de la ALALC”, en BID-INTAL, *op. cit.*, pp. 128-130.

LA OFICINA DE LA DEUDA EXTERNA

4. AGENTE(S) FINANCIERO(S)

¿Por qué el Banco de México tuvo que involucrarse en la administración de la “Antigua Deuda Externa de México” que se integraba con las llamadas Deuda Directa y Deuda Ferrocarrilera? Tres factores principales contribuyeron a que se produjera esa intervención. El primero tuvo que ver con la suspensión de pagos de las deudas externas que se produjo a partir de 1913, en razón del movimiento revolucionario en contra del régimen espurio del golpista Victoriano Huerta que había asesinado al presidente Madero. Un segundo factor fue la subsistencia del estado de moratoria en el pago de esas deudas en el que permaneció México después de tres renegociaciones fallidas que se produjeron en los años 1922, 1926 y 1930. Por su parte, la solución a que se llegó a partir de los años 1942 y 1946 tuvo repercusiones financieras y legales que se extendieron hasta las postrimerías del siglo xx. Y, de manera particularmente importante, también determinó la participación del Banco de México en esa materia una función tradicional de la banca central que consiste en fungir como consejero y agente financiero del gobierno federal. El tema es complejo y tiene raíces remotas.

En su ya clásico libro *Banca Central*, M. H. De Kock apunta que “los bancos centrales desempeñan en todas partes las funciones de banquero, agente y consejero (financiero) del gobierno”. Agrega ese autor que en lo relativo a su actuación como agente y consejero financiero del gobierno los bancos centrales realizan “una gran variedad de servicios”. En lo relativo a la función de agente financiero esos servicios se relacionan fundamentalmente con la “administración de la deuda pública”. En lo que se refiere a la consejería financiera, las tareas tienen que ver con proporcionar orientaciones, sugerencias “e información sobre el estado y tendencias de los mercados

de capital y de dinero, plazos y otras condiciones en que pueden emitirse nuevos empréstitos gubernamentales o convertirse los antiguos...”. Por su parte, la administración de la deuda gubernamental incluye labores como la colocación de las emisiones de valores gubernamentales, liquidar los títulos que vencen, pagar los intereses que se generan y llevar los registros de los tenedores además de las tareas contables y administrativas correspondientes.¹

Aunque son funciones cercanas, no significa lo mismo que el banco central actúe en calidad de banquero del gobierno que de su agente financiero o consejero en esa materia. La razón es que esas responsabilidades no implican las mismas operaciones. El punto a destacar es que dichas funciones quedaron incorporadas con claridad en el marco regulatorio del Banco de México desde su ley constitutiva, si bien en el capitulado correspondiente no necesariamente se hacía una distinción precisa entre ellas. En la Ley Orgánica de 1941, que era el ordenamiento del Banco de México que estaba en vigor cuando se concretó la renegociación definitiva de la antigua deuda externa en sus dos tramos, se establecía que además de ser ese órgano el “depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el Gobierno Federal” se encargaría igualmente “de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio Gobierno” –operaciones típicas de su calidad como banquero del gobierno. También se especificó en ese ordenamiento la encomienda del instituto central en cuanto a cumplir todo lo relativo al “servicio de la Deuda Pública en el interior y en el exterior” además de ser el responsable de “todos los cobros o pagos que hayan de hacerse en el extranjero” –operaciones propias de la función de agente financiero. Respecto de este importante asunto, en el artículo 41 de la ley orgánica de 1941 quedó también especificado que el Banco de México podría encargarse “de la emisión, compra y venta de valores a cargo del Gobierno Federal o por cuenta del mismo”.²

También a este tema de las facultades del Banco de México para actuar como agente financiero del Gobierno Federal se refiere en una de sus importantes publicaciones el abogado, tratadista y experto en derecho monetario y bancario, Francisco Borja Martínez. A la usanza de otras obras

¹ M.H. de Kock, *Banca Central*, 3^a. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1955, pp. 45 y 47-48.

² “Ley que crea al Banco de México”, (25 de agosto de 1925) Art. 12 y “Ley Orgánica del Banco de México”, (26 de abril de 1941), Arts. 38 y 41, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, (s.e.), pp. 93 y 355-356.

de ese autor, el texto correspondiente consiste en muchos pasajes en una referencia prácticamente textual de la ley añadiendo el comentario personal que ameritara cada uno de los artículos analizados. En esa tónica, entre las funciones especificadas en la ley orgánica en vigor [Borja publicaba su texto en 1996] se encontraban precisamente las de “prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo” además de fungir como su asesor “en materia económica y particularmente, financiera”.³ Según ese autor, los servicios de tesorería que el banco central prestara al gobierno tenían también “vinculación estrecha con el manejo de la política monetaria, pues... el financiamiento al gobierno puede incidir de manera importante en el monto de la moneda en circulación”. En cuanto a la tercera de las funciones mencionadas:

Tal asesoría constituye un elemento valioso para el logro de una coordinación adecuada entre la política monetaria, cuyo manejo tiene el banco central, y la política económica general del gobierno.

Aunque en los tratados de banca central se habla poco o nada de la figura de agente financiero y de los servicios que éste pueda prestar, en la práctica la utilidad de esas colaboraciones es bien conocida y también reconocida. La materia correspondiente es más bien cuestión de usos y costumbres en materia de banca, que de disposiciones concretas establecidas en las leyes. A ello hay que agregar también la falta de precisión de la terminología, la ausencia de definiciones en las leyes y un uso poco cuidadoso de sinónimos que en no pocas ocasiones desorientan y hacen más densas las confusiones. Todo lo anterior es particularmente aplicable al derecho mercantil que norma las actividades de los comerciantes, pero también en los campos del derecho bancario y del derecho financiero. A pesar de las vaguedades legales y la falta de definiciones explícitas, hay en estas dos últimas ramas varias figuras que se asemejan entre sí, además de que comparten ciertos rasgos con lo que en el ámbito de la banca central se conoce como agente financiero.

En el campo del comercio y del derecho mercantil han sido conocidas por mucho tiempo las figuras de las agencias y los agentes mercantiles. En ninguno de los dos casos la legislación inspirada en la tradición española es

³ Francisco Borja Martínez, *El Banco de México*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, Serie Editorial Nueva Cultura Económica, 1996, p. 116.

precisa sobre el tema y esto es cierto también para la legislación mexicana. Así, no es de extrañar que en la literatura especializada el tratamiento de esos conceptos difiera sensiblemente de unos autores a otros. Según el experto jurídico Felipe de J. Tena, “por lo vago, la figura del agente es indefinible y proteiforme”, y para Roberto Mantilla Molina “bajo el nombre de agente [mercantil] se cubre una variedad tal de situaciones y actividades que hacen de la figura algo proteico (*sic*) y escurridizo”.⁴

Existe claramente en la tradición de la banca central y de la legislación mercantil cierta coincidencia en el uso del término “agente”. Sin embargo, un hecho marca una distancia importante entre ambos ámbitos: que mientras en el campo de la banca central la función de agente financiero la realiza siempre una persona moral, en materia mercantil el concepto es de preferencia aplicable a personas físicas. En derecho mercantil, los autores hablan de agencia o de agente según que se refieran a la empresa o al titular de la misma. Así, la agencia es siempre una empresa o una negociación y el agente “es la persona física que de modo permanente se dedica a la búsqueda de negocios por cuenta de uno o más comerciantes”. Sin embargo, existe un elemento de coincidencia entre ambos campos que también es importante destacar: al igual que en materia de banca y crédito, en derecho mercantil las agencias y los agentes son entes autónomos de las organizaciones a las que prestan sus servicios y legalmente los servicios que se prestan se determinan en contratos de mandato, que jurídicamente son de naturaleza civil y no mercantil.⁵

Señala el tratadista Acosta Romero que “la palabra ‘Agente’ no tiene significación fija en las leyes ni en el lenguaje comercial”. Con todo, en el ámbito del sector financiero existen en México tres figuras asimiladas al término de agente que tienen gran arraigo y reconocimiento en la práctica. La categoría abarca a los agentes de valores que suelen trabajar para las casas de bolsa y los agentes de seguros y de fianzas. A pesar de llevar el mismo nombre genérico (agente), son figuras bastante diferentes a la de agente financiero que interesa en este texto y cuyo perfil está tipificado en la ley del Banco de México con respecto al Gobierno Federal. En la medida en que los agentes de valores, seguros y fianzas que operan con el

⁴ Citados en Miguel Acosta Romero, *Derecho Bancario. Panorama del sistema financiero mexicano*. México, Porrúa, 1983, p. 355.

⁵ *Ibid.*, pp. 612-613.

público, requieran de autorización por parte de la autoridad y para obtenerla necesitan cumplir con una serie de requisitos bastante estrictos. Por su parte, tanto el Banco de México como Nacional Financiera y otros bancos de desarrollo que tienen facultad para operar como agentes financieros del Gobierno, nunca tratan con el público sino acaso con otros intermediarios. Por eso no es extraño que los contratos en que se acuerda la prestación de ese servicio tan especializado de agente financiero, tengan el formato legal de mandato. Nuevamente, según Acosta Romero, mientras la comisión es jurídicamente de naturaleza mercantil el mandato lo es de derecho civil.⁶

Con el paso del tiempo –y también con la irrupción de Nacional Financiera como agente para la colocación de nuevas emisiones, además de otras variantes con mayor especialización para esa figura jurídica– se fue afinando la terminología para designar a los agentes financieros y también los criterios para agruparlos en sus distintas acepciones. A manera de ejemplo, en la *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* correspondiente a 1960 se explica que para cumplir con lo establecido en los convenios de 1942 y 1946 “se designó un agente fiscal en la ciudad de Nueva York para encargarse de las atenciones relativas al servicio de estas deudas, asistiéndolo por otra partes en Europa y en los Estados Unidos varias agencias pagadoras o agentes financieros...”⁷ Por su parte, en algunas comunicaciones dirigidas a la Oficina de Deuda Pública del Banco de México con motivo de las incineraciones de cupones vencidos de la Deuda Antigua, se habló en referencia a los bancos de inversión que en el exterior colaboraban en la liquidación de las emisiones gubernamentales de “las agencias pagadoras extranjeras”.⁸ Tiempo después, en un informe de esa oficina del año 1973 se presentó una taxonomía más elaborada de los agentes que intervenían en la administración de las emisiones de Bonos de Fomento Económico que se empezaron a colocar a partir de 1963:

- Agente Especial o Agente Especial Pagador (Banco de México)
- Agente Autentificador (Manufacturers Hanover Trust)

⁶ *Ibid.*, p. 627.

⁷ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, del 1º de diciembre de 1960 al 30 de noviembre de 1961, Vol. I, México, 1965, p. 83.

⁸ Oficio del Tesorero de la Federación al Director de Crédito en la SHCP, 27 de enero de 1958, 401-II-8421.521/190951, en AHBM.

- Agente Registrador (Chase Manhattan Bank)
- Agentes Fiscales o Pagadores (Chase Manhattan y Bank of America)⁹

En el desempeño de su encomienda como agente financiero del Gobierno Federal, el Banco de México realizaba distintas actividades. Lo hacía cuando enviaba fondos al extranjero a cuenta de la Tesorería para que se cumpliera con el servicio de la deuda pública externa. Operaba como agente financiero cuando atendía a los tenedores de los bonos, participaba en el registro de esos títulos y en otros aspectos administrativos del pago de esas deudas, entre cuyas tareas se incluía la incineración de los bonos y cupones ya pagados y vencidos. Durante los primeros años, esa labor de agente financiero la cumplió el Banco de México interviniendo en el registro y servicio de la llamada Deuda Antigua: Deuda Directa y Deuda Ferrocarrilera. Sin embargo, en la medida en que durante la posguerra México logró regresar gradualmente al crédito exterior de mercado, apareció en el escenario Nacional Financiera en su importante papel de agente financiero para la colocación de nuevas emisiones del Gobierno Federal. Con ello se estableció una significativa división del trabajo según la cual el Banco de México era el agente financiero para el pago y la administración de las emisiones pasadas, y Nacional Financiera el agente financiero para la colocación de nuevas emisiones. Esta división del trabajo se hizo particularmente relevante, cuando a partir de 1963 empezaron las nuevas colocaciones dentro de lo que se llamó emisiones de Bonos de Fomento Económico. Junto al Banco de México y a Nacional Financiera formaban parte de ese arreglo otros agentes financieros que servían al Gobierno a través de la Secretaría de Hacienda: los bancos de inversión con los que se trabajaba en el extranjero. Al respecto, en el convenio de 1942 relativo a la Deuda Directa se mencionó explícitamente en ese papel “a la Pan American Trust Company, de la ciudad de Nueva York, Estado de Nueva York, que será el Agente Financiero”.

Más adelante, en el convenio de 1946 relativo a la Deuda Ferrocarrilera, se estableció explícitamente que quedarían nombrados como mandatarios para registrar los bonos correspondientes el Banco de México, en México, D.F.; Pan American Trust Company, en Nueva York y el Central Hanover

⁹ Banco de México, S.A., Oficina de la Deuda Externa, *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, México, 1973, p. 14.

Bank and Trust Company, en Londres, Inglaterra. En ese mismo convenio se especificó que posteriormente se designarían a otros mandatarios con iguales facultades para que representaran a los tenedores de los bonos ferrocarrileros mexicanos ubicados en Francia, Bélgica y Holanda, países que habían estado ocupados por la Alemania nazi durante la guerra que acababa de terminar.¹⁰ Esto último ocurrió efectivamente y se anunció mediante un convenio suplementario al de 1942 que se dio a conocer en octubre de 1946. En dicho instrumento se informó que los tenedores de bonos de las antiguas deudas de México en Francia, Bélgica y Holanda podrían quedar representados por las organizaciones que ellos eligieron, pero en todos esos casos sería el Banco de París y los Países Bajos la institución que fungiría como agente financiero del Banco de México.¹¹

Al amparo de los usos y costumbres en materia de banca y crédito, en las leyes orgánicas que han regido a la Nacional Financiera quedó consagrada la facultad para que esa importante institución de la banca de fomento actuase como agente financiero del Gobierno Federal. Aunque esta facultad ya se contemplaba en la ley constitutiva de Nacional Financiera del año 1934, es claro que su existencia carecía de significación práctica. La razón es que México tenía cerrados los mercados financieros del exterior en virtud de que se encontraba en moratoria de pagos sobre su Antigua Deuda Exterior. La capacidad de Nacional Financiera para operar como agente financiero del Gobierno Federal haciendo a nombre de éste emisiones de bonos en el exterior y también obteniendo créditos externos de otro tipo, empezó a tener relevancia operativa en la medida en que durante la posguerra, gradualmente el país empezó a recuperar el acceso a los financiamientos internacionales.

En 1940, cuando ya se había iniciado la Segunda Guerra Mundial pero estaba aún lejos de empezar a darse el regreso de México al crédito externo, se acordó una importante reorganización de Nacional Financiera que se concretó en la publicación de una nueva ley orgánica. Pero en lo particular cabe destacar la facultad que se otorgó a Nacional Financiera para “actuar como agente y consejero del Gobierno Federal” y por tanto para “encargarse de la colocación de los bonos de todas las emisiones federales...”. Asimismo,

¹⁰ Convenio de 20 de febrero de 1946, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, par. 10, en *Legislación sobre Deuda Pública*, Tomo III, México, 1958, p. 98.

¹¹ “Convenio suplementario al del 5 de noviembre de 1941”, (18 de octubre de 1946), en SHCP., Tomo II, *op. cit.*, pp. 582, 584 y 586.

a partir de ese momento “en las operaciones con valores que realicen el Gobierno Federal y sus dependencias, Nacional Financiera [sería] el agente exclusivo”. Una peculiaridad singular en esa encomienda que merece destacarse es que Nacional Financiera también actuaría como agente y consejero financiero “de los Estados, Municipios y Dependencias Oficiales, en la emisión, contratación y conversión, etc. de los valores públicos”.¹²

Posteriormente, ya durante la presidencia de Miguel Alemán, se introdujeron unas reformas muy importantes en el régimen normativo de Nacional Financiera. La intención general fue precisar las funciones encomendadas a la institución y darle una mayor fuerza operativa mediante el incremento de su capital. En lo específico, mediante las reformas de 1947 se dio mayor claridad a las facultades de Nacional Financiera respecto de sus funciones de agente y consejero financiero. En los considerandos de la reforma se explicó que las enmiendas buscaban que la institución pudiera cumplir con mayor eficacia “la función que tiene encomendada de ser el órgano central y coordinador de los financiamientos a largo plazo externos e internos que exige el desarrollo del país” además de “confirmarla como la institución a través de la cual se harán todas las emisiones de títulos que realice el Gobierno Federal o que se llevan a cabo con su garantía”.¹³

La función de agente financiero propiamente dicho se definió para la colocación en el extranjero de las emisiones que realizara el Gobierno con vencimiento mayor a un año. Esa responsabilidad también se ejercería para las emisiones que se hicieran con la garantía del Gobierno. En esa reforma ya no se dijo nada, seguramente porque no tenía sentido, de que ese banco de desarrollo fuese también agente financiero de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, toda vez que esas instancias nunca llevarían a cabo colocaciones de bonos en los mercados del exterior. En paralelo, Nacional Financiera también quedó encargada de la contratación de todos los créditos a mediano y largo plazo que el Gobierno obtuviese con instituciones del exterior, incluyendo bancos privados, instituciones gubernamentales e intergubernamentales y organismos financieros internacionales. Esa encomienda también abarcaría a los créditos del exterior para los cuales se requiriese la garantía del Gobierno. Al parecer, por minucias de lenguaje

¹² “Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A.”, (30 de diciembre de 1940) en Nacional Financiera, S.A., *Ley Orgánica y Estatutos Sociales de Nacional Financiera, S.A.*, México, (s.e.), 1963, p. 27.

¹³ Nacional Financiera, S.A., *Ley Orgánica y Estatutos de Nacional Financiera, S.A.*, México, (s.e.), 1963, pp. 39-40.

en el desempeño de esta última función a Nacional Financiera ya no se le llamaría “agente”.

En los informes anuales de Nacional Financiera hay noticia puntual de todos los financiamientos del exterior que la institución conseguía cada ejercicio. Desde el punto de vista analítico, o si se quiere explicativo, esa información tiene el defecto de que no se especifica cuáles créditos y colocaciones fueron conseguidos por la institución para el Gobierno Federal y cuáles se negociaron como captación propia. En particular es indispensable la consulta de esa fuente a partir del año 1963 que fue cuando, como lo explicó Ortiz Mena en su discurso del trigésimo aniversario de Nacional Financiera, se empezaron a realizar las colocaciones de Bonos de Fomento Económico. Fue a partir de esas emisiones cuando empezó a darse la concurrencia simultánea de Nacional Financiera y Banco de México en su calidad de agentes financieros del Gobierno Federal. Como ya se ha indicado la división del trabajo implícito fue que Nacional Financiera actuaría en ese tenor como agente colocador de las emisiones mientras que el Banco de México intervendría en calidad de agente pagador de los bonos y administrador de las deudas.

La literatura disponible sobre el tema de la Antigua Deuda Externa es de poca o nula utilidad para el fin de investigar la actuación que tuvo el Banco de México en la resolución del problema de las llamadas Deuda Directa y Deuda Ferrocarrilera. En la obra clásica sobre esta materia –el libro de Jan Bazant, *Historia de la Deuda Exterior, 1823-1946*– no se explora cómo se aplicaron los convenios resolutivos de 1942 y 1946 y por extensión nada se dice del papel que cumplió el Banco de México en la puesta en ejecución de esos planes.¹⁴ Hay en la bibliografía sobre el tema unos artículos de menor alcance en los que tampoco se habla del papel del Banco de México en los esfuerzos para resolver el problema de la antigua deuda externa. Más adelante, en una publicación oficial de la Secretaría de Hacienda del año 1960, se señaló en forma escueta respecto del pago de los adeudos por los convenios de 1942 y 1946 que “los fondos destinados al servicio de la deuda son remitidos con toda oportunidad, a través del Banco de México, S.A., a las distintas plazas europeas y americanas donde radican los tenedores”.¹⁵ Por

¹⁴ Jan Bazant, *Historia de la Deuda Exterior, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1968.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La Vieja Deuda Exterior Titulada de México. (Desde sus Orígenes)*, México, (s.e.), 1960, p. 69.

último, una referencia un poco más amplia, aunque no necesariamente esclarecedora, obra en una publicación que editó el Banco de México en 1957:

...salta a la vista la conveniencia de que tales situaciones las haga o las prepare el Banco de México en los momentos más propicios y, teniendo el gobierno la facultad de adquirir los bonos en el mercado, el Banco está en condiciones de aprovechar las ocasiones favorables, a la vez que, como cajero del gobierno, podrá utilizar los fondos sin aplicación inmediata en esas adquisiciones...¹⁶

Aún en los círculos internos del Banco de México era poco conocida la función que realizaba el instituto central en su calidad de agente financiero del Gobierno Federal para la liquidación de las antiguas deudas externas. A mayor abundamiento, incluso en esos círculos muchos pensaban que el Banco únicamente tuvo participación en la liquidación de la Deuda Ferrocarrilera. No fue de esa manera y las responsabilidades correspondientes quedaron consignadas explícitamente en los convenios resolutivos tanto de la Deuda Ferrocarrilera (1946) como de su precedente relativo a Deuda Directa (1942). El cumplimiento de esa responsabilidad fue importante para la institución y la confirmación de ese hecho fue el establecimiento dentro de la organización de una unidad operativa especializada: la Oficina del Servicio de la Deuda Pública Exterior. En términos de nomenclatura, si la función de esa unidad hubiera sido exclusivamente la de intervenir en la liquidación de la deuda amparada por el convenio de 1946, su designación oficial habría sido simplemente algo así como Oficina de la Deuda Pública Ferrocarrilera. No ocurrió así.

¿Cuáles tareas llevaba a cabo el Banco de México para cumplir su enccomienda de agente financiero en la liquidación de las antiguas deudas? ¿Cómo operaba la Oficina de Servicio de la Deuda Pública Externa que la institución estableció para cumplir con esas responsabilidades? Por fortuna, en los convenios resolutorios de 1942 y 1946 hay referencias explícitas muy importantes y orientadoras respecto de esta cuestión. En ese sentido, en el párrafo 4 de la cláusula I del convenio de 1942 quedó establecido con toda precisión:

¹⁶ Oscar E. Méndez, *Las Deudas Nacionales Incluidas en los Convenios de 1942 y 1946*, México, Banco de México, S.A., Sección de Educación y Becas, México, 1957, pp. 173-174.

A medida que los bonos del Gobierno entren a la categoría de Bonos del Gobierno de Tenedores Aceptantes después de su presentación para que sean sellados, según más adelante se dispone, el Gobierno proveerá de fondos al Banco de México y por conducto de este último al Agente Financiero para la distribución de las cantidades correspondientes a esos Bonos del Gobierno de Tenedores Aceptantes que vayan presentándose...¹⁷

El párrafo citado es bastante esclarecedor. Antes que nada, explica la tarea específica que se encomendaba al Banco de México y también precisa que habría un Agente Financiero con el cual tendría que operar el instituto central para, entre otras tareas, hacer llegar los pagos a los tenedores que aceptaran el convenio. Pero qué institución sería ese “Agente Financiero” y algo aún más importante: ¿cuáles serían las actividades que tendría que cumplir al desempeñarse en esa calidad? En el párrafo 3 de esa primera cláusula ya mencionada, se señala que ese Agente Financiero sería “la Pan American Trust Company, de la ciudad de Nueva York, Estado de Nueva York...”. Una de sus obligaciones, ya se ha visto, sería la de vender los bonos que se le presentaron para registro con tres finalidades: corroborar con ese acto la aceptación del convenio resolutivo y confirmar que no eran bonos en manos de ciudadanos de aquellos países a los que México había declarado la guerra en mayo de 1942.

En paralelo con la misión encomendada al Pan American Trust Company de registrar y vender los bonos que se le presentaran, en su papel de agente financiero esa institución también debería proporcionar “los sellos, escritos de remisión, recibos que se requieran y todos los demás documentos... quedando sujeto a la aprobación del Gobierno y del Comité toda esa documentación”. Desde luego, ese Agente Financiero sería el conducto por el cual el gobierno mexicano haría los pagos de intereses y de principal acordados en el convenio, pero adicionalmente cumpliría otras tres funciones complementarias. Primeramente, en el orden administrativo el Agente debería conservar, como custodio o almacén, todas las obligaciones por intereses (cupones, *cash-warrants*, recibos, etc.) que se fueran pagando y los bonos que se fueran redimiendo. Asimismo, para el pago de intereses y redención de los bonos

¹⁷ “Convenio celebrado ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”, (5 de noviembre de 1942), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre Deuda Pública*, México, (s.e.), 1958, p. 201.

el Gobierno podría constituir un fondo dotado de recursos suficientes para dicho fin. Ese fondo sería administrado por el Agente Financiero “a título de fideicomiso”, instrumento que operaría durante un periodo de hasta 10 años a partir de la entrada en vigor del convenio. Finalmente, el Agente Financiero también formularía “todas las reglas razonables que estime conducentes para combinar o agrupar (*bunching*) las obligaciones que sean presentadas para su pago” a fin de evitar pagos fraccionales.¹⁸

¿Cuál sería entonces –según el convenio de 1942– la participación del Banco de México en la liquidación acordada para la llamada Deuda Directa? Al amparo de ese convenio México tendría que hacer pagos de tres tipos: para liquidar los bonos que se fueran retirando, para pagar los intereses vencidos de 1922 a 1942 y para liquidar los intereses que se causaran hasta que los bonos fueran redimidos en su totalidad a más tardar en enero de 1968. A los tenedores se les ofreció que pudieran cobrar los intereses corrientes que les correspondieran tanto en dólares como en pesos. De elegirse esta segunda opción, los pagos se harían “en las oficinas del Banco de México, ubicadas en la ciudad de México, D.F.”.¹⁹ En forma paralela, aunque en el convenio no se especificó explícitamente la participación del Banco de México en la liquidación de los intereses acumulados de 1922 a 1942 y en la redención (compra) de los bonos de la Deuda Directa, dicha intervención sería prácticamente inevitable. Esto último, en razón de que el único mecanismo de que disponía el Gobierno para hacer transferencias de fondos al exterior era su banco central. Asimismo, cabe recordar que por ley, la cuenta de la Tesorería se manejaba en el Banco de México y esta institución tenía también entre sus activos a la reserva internacional.

La condición de país beligerante en la Segunda Guerra Mundial que adquirió México a partir de mayo de 1942, impuso a la renegociación de las antiguas deudas externas exigencias adicionales a las que podrían considerarse meramente financieras o fiscales. Fue así que en agosto de 1942 se expidió un decreto para el registro de los bonos relativos a las deudas Directa y Ferrocarrilera con independencia de que sus tenedores aceptaran o no los convenios de renegociación correspondientes. La intención de obtener un registro administrativo para la totalidad de esos títulos se extendió hasta

¹⁸ *Ibid.*, cláusula III, párrafo 3 y cláusula I párrafo 2, pp. 199 y 205.

¹⁹ *Ibid.*, cláusula I, párrafo I, p. 199.

casi cinco años posteriores al armisticio de Alemania y Japón en 1945 y el asunto tuvo que ser atendido por el gobierno del presidente Miguel Alemán (1946-1952). Lo que importa rescatar en esta crónica de todas esas gestiones fue la participación que se acordó en ellas para el Banco de México y lo cual fue probablemente un antecedente para que en el convenio resolutivo de la Deuda Ferrocarrilera que se suscribió en febrero de 1946, se considerara para el Banco de México una intervención mucho más activa que la que se había determinado en el convenio de la Deuda Directa de 1942.

En agosto de 1942, cuando se tomó la determinación de que los bonos fueran registrados por sus tenedores, la decisión fue que en México dicho registro se hiciera en el Banco de México y en el extranjero en las instituciones que determinara esta institución. Poco después, en noviembre de ese año, se acordó que a las responsabilidades de registro asignadas al Banco de México se agregarían otras tres: primeramente, en cuanto al depósito o almacén de los títulos que se fueran registrando en México y también en cuanto al manejo de un fideicomiso que se establecería para esos fines. El patrimonio de dicho fideicomiso, en el cual el Banco de México actuaría como fiduciario, se integraría con los “Bonos del Enemigo” y los fideicomisarios serían sus tenedores. A lo anterior cabría agregar la facultad adicional que se otorgó al Banco de México para que en cada país donde hubiera tenedores determinara discrecionalmente los procedimientos a aplicarse para el registro de los bonos. Finalmente, poco más de un año después, o sea en diciembre de 1943, estas últimas funciones fueron traspasadas del Banco de México a la Nacional Financiera.²⁰

En el convenio de 1942 relativo a la Deuda Directa quedó mencionada con toda claridad la voluntad de las partes firmantes (el Gobierno de México y el Comité Internacional de Banqueros) de que en un “plazo de seis meses contados” a partir de su firma, se presentaría “un plan para el arreglo de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales de México”. Con todo, la historia registra que el convenio para la Deuda Ferrocarrilera no se suscribió hasta exactamente tres años y tres meses después. ¿Por qué la demora? Una posible causa pudo haber provenido de las dificultades que se enfrentaron, ya comentados, para poner en ejecución el convenio relativo a la Deuda Directa.

²⁰ *Ibid.*, Decretos de 4 de agosto de 1942, 26 de noviembre de 1942, 25 de febrero de 1943 y 16 de diciembre de 1943, pp. 136, 141-143, 146,148 y 154-155.

Otra posibilidad, también de consideración, pudo haber tenido origen en algunas gestiones de tipo legal (juicios por demandas) que se llevaron a cabo en relación con la deuda ferrocarrilera. El caso a destacar en particular pudo haber tenido relación con las garantías hipotecarias de los Ferrocarriles Nacionales que algunos acreedores intentaban embargar.

A todo lo largo del convenio de 1946 se habla, en singular, de un solo Agente Financiero. Para mayor precisión, en la cláusula III del instrumento relativa al “Plan B” de pago que se ofrecería a los tenedores de los Bonos Ferrocarrileros, se precisa que ese papel de Agente Financiero sería cumplido por el banco de inversión Pan American Trust Company de Nueva York.²¹ Con todo, en la cláusula “Aceptación del Convenio” se cambia el lenguaje al plural señalándose que “para el mejor cumplimiento de las disposiciones del presente Convenio, el Gobierno... celebrará un contrato de mandato (de forma y contenido satisfactorios para el Comité de 1946) con el Agente Financiero y cualesquiera otros mandatarios que elija el Gobierno...”. Más adelante se hace mención en el cuerpo del convenio tanto del Banco de México como de la Pan American Trust Company de Nueva York y del Central Hanover Bank and Trust Co. de Londres, pero no se aclara cuál de esas instituciones sería el Agente Financiero o si dicho papel debería ser compartido por esos mandatarios o algunos adicionales que la Secretaría de Hacienda eligiera en las plazas de París, Ginebra, Bruselas y Ámsterdam.²² Era conocido que en esas plazas había tenedores de bonos de los Ferrocarriles y habría que contar con alguna representación para atenderlos.

Mediante el mero texto del convenio de 1946 no es posible deducir si la Secretaría de Hacienda tenía en mente una cierta división del trabajo como mandantes entre el Banco de México, la Pan American Trust Company, el Central Hanover y otros bancos de inversión a los que se contratara para dar aplicación al acuerdo. Lo único que se especifica en el acuerdo es que esas tres entidades tendrían facultades para registrar las obligaciones ferrocarrileras que se les presentaran (bonos, cupones por intereses, *cash warrants*, etc.) y para recabar la decisión de los tenedores sobre alguno de los dos planes de liquidación que se habían definido. Pero el Agente Financiero tendría otras

²¹ Convenio de 1946, cláusula III, párrafo 1, en SHCP, p. 83.

²² Convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”, Cláusula “Aceptación del Convenio”, párrafos 9 y 10, en SHCP, *Legislación sobre Deuda Pública*, Tomo III, pp. 97 y 98.

funciones adicionales al mero registro de los bonos. Estas funciones fueron semejantes a las que se acordaron para esa figura en el convenio de 1942. Lo que sí es indiscutible es que por razones prácticas u operativas, los fondos que la Secretaría de Hacienda hiciera llegar a los mandantes mencionados o a otros que eventualmente se designaran, tendrían que enviarse por conducto del Banco de México. Así, frente al instituto central y por razones operativas, el Pan American Bank Trust, Central Hanover y otros bancos de inversión con los que se contratara, éstos últimos funcionarían como una suerte de corresponsales. Ello, al recibir y aplicar los fondos que se destinarian para la realización de las amortizaciones.

En alguna medida, la prisa por avanzar el registro de los bonos tuvo su origen en la necesidad de poner en ejecución el convenio de 1942 pero en particular el de 1946. En el convenio de la Deuda Directa se estableció que su puesta en ejecución requeriría el registro y la aprobación de por lo menos el 20 por ciento del saldo total de los bonos pero en el convenio relativo a la Deuda Ferrocarrilera ese mínimo se fijó en 55 por ciento del total correspondiente. Esa proporción no pudo alcanzarse de manera oportuna y por ello, a casi cuatro años del convenio correspondiente, o sea, en noviembre de 1949, se acordó una modificación para que se pudiera moderar ese requisito que no se había podido cumplir. Así, en los considerandos de una reforma al convenio de 1946 se dijo explícitamente “que no se [tenía] conocimiento que el 55% de las obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales que [reunieran] los requisitos para aceptar el convenio, lo hayan aceptado...”. A diferencia, se tenían informes de que al mes de junio de 1949 “un 44% de los Bonos con los requisitos necesarios” ya habían aceptado el convenio “y con ello podría llegarse ‘prontamente a un mejor arreglo’”.

Sin embargo, según se ha visto, todavía durante los años siguientes, y hasta mediados de la década de los cincuenta, las autoridades siguieron perseverando en sus esfuerzos para lograr el registro del mayor número posible de bonos tanto de la Deuda Directa como de la Ferrocarrilera. Entre esos esfuerzos, es digno de mención en especial el acuerdo que se anunció en 1953 para conceder un plazo final de tres meses a fin de que los últimos tenedores de buena fe de las deudas mencionadas pudieran registrar sus bonos y acogerse a los beneficios de los convenios resolutivos. En el orden

institucional, se creó un órgano colegiado que se encargaría de esa tarea y en el cual tendría una participación importante el Banco de México.

Para el estudio y dictamen de las solicitudes de registro, se integrará una Comisión Registradora de Bonos de la Deuda Pública Exterior Mexicana, formada por tres miembros, designados como sigue: uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendrá carácter de Presidente de la Comisión, otro por el Consejo de Administración del Banco de México, S.A., y otro más, por el de la Nacional Financiera, S.A.²³

El gobierno de México había llegado a unos acuerdos con el Comité Internacional de Banqueros pero ese órgano no tenía un conocimiento total de los tenedores de los bonos mexicanos y mucho menos el control sobre la voluntad de éstos. De esa brecha se derivó que por largo tiempo muchos tenedores no registraran sus bonos o incluso que ni siquiera tuvieran noticia de los acuerdos de pago a que se había llegado con el gobierno de México.

La unidad operativa que se creó en el Banco de México para cumplir con las funciones de agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la administración de las antiguas deudas externas se denominó por mucho tiempo Oficina del Servicio de la Deuda Externa hasta que en algún momento durante la década de los sesenta se simplificó esa designación para quedar simplemente como Oficina de la Deuda Externa. El término “del servicio” podría llevar a pensar que esa unidad se estableció y empezó a operar hacia finales de los años cuarenta o principios de los cincuenta, a partir que se iniciaron los pagos acordados en los convenios de 1942 y 1946. No ocurrió así, en razón de la importante participación que tuvo el Banco de México en el proceso de registro de los bonos, tarea que se inició incluso antes de la firma del convenio de 1942. Las nóminas antiguas de la institución revelan que esa oficina ya existía hacia principios de 1943.

Hacia 1946 la Oficina contaba con un equipo de trabajo de 24 empleados. Probablemente el jefe era Guillermo Ortiz de Montellano secundado por el subjefe Alberto Torres y como tercero de a bordo fungía Rodolfo del Castillo. Desde esa época ya formaba parte de los colaboradores de esa

²³ “Decreto que concede un plazo final de tres meses para que soliciten el registro de sus valores los tenedores de buena fe, de títulos de los empréstitos listados en el decreto de 4 de agosto de 1942”, (19 de mayo de 1953), en SHCP, Tomo III, *op. cit.*, p. 183.

unidad el asesor Oscar Méndez, conferencista y autor de textos sobre la materia. Otros empleados de mayor nivel jerárquico eran Gabriel Espinosa, Estela Larroguisol, Dolores García Luna y Abraham San Martín. El resto del personal se integraba probablemente con operadores y auxiliares de oficina de los que abundaban en esa época de incipiente mecanización. Lo importante es que la unidad ya existía con más funciones posiblemente de cierta importancia para la institución.²⁴

Tanto la estructura como la integración de la Oficina de la Deuda Pública se ampliaron a raíz de que a las tareas de registro de bonos asignada a su cargo se adicionaron las de pago y administración de las deudas. Hacia junio de 1953 como jefe de esa oficina fungía Alberto Torres (integrante de la familia de ese apellido, que formó una importante generación de empleados en el Banco de México) y como subjefe se encontraba Alfonso Romo, a quienes prestaban asistencia dos “terceros” (José Espinosa de los Monteros y Guillermo Resenos); en consultas se encontraba Oscar Méndez, autor del folleto a que se hace alusión en la nota de pie de página 16 del presente capítulo, una secretaria, dos mecanógrafas y una taquígrafa. La mecanización y sistematización de las labores debe de haber sido muy incipiente en razón del número tan grande de “ayudantes” que integraban la nómina de la oficina, en la cual tres empleados se encontraban en esa situación, con la adición de 16 “ayudantes B” y una sola “ayudante C”. El personal restante se integraba con cuatro “Rec. B” (posiblemente recepcionistas o recolectoras) y cuatro “aspirantes”.²⁵ Como antecedente curioso respecto de la política de equidad de género que prosperaría hacia principios del siglo siguiente, con la exclusión del personal directivo, del personal de la oficina 11 eran varones y exactamente el doble mujeres.

Organizacionalmente, en el año de 1953 la estructura del Banco de México se separaba en tres Gerencias y la Oficina de la Deuda Pública formaba parte de la que encabezaba Antonio López teniendo como subgerente a Eduardo Claisse. Muchas modificaciones se hicieron en el organigrama del Banco de México a lo largo de las dos décadas siguientes pero en todas las gráficas de organización correspondientes la presencia de la Oficina de la Deuda Pública Externa es una constante. A manera de ejemplo, hacia 1967

²⁴ Banco de México, Subgerencia de Gestión de Remuneraciones y Prestación, Nómina de diciembre de 1946.

²⁵ Banco de México, Subgerencia de Nóminas de Sueldos.

esa oficina formaba parte de la Subdirección que ocupaba el economista Ernesto Fernández Hurtado y de la Gerencia a la que pertenecía formaban también parte las oficinas de Estudios Económicos, Estudios Económicos Regionales y Asuntos Administrativos de Investigaciones Industriales. Felizmente, para 1971 se encontró en los archivos de Organización un organigrama excepcional que además de los puestos mostraba también el detalle de los funcionarios que los ocupaban. Así, se encontró a la Oficina de Deuda Pública formando parte de la Gerencia Divisional encabezada por el economista Alfredo Phillips quien le reportaba al subdirector Miguel Mancera Aguayo.²⁶

Las nóminas de la Oficina e incluso las gráficas de organización dicen poco sobre las funciones que se desarrollaban en esa unidad operativa del Banco de México. El cuadro de funciones de la Oficina de la Deuda Externa, además de permitir una mirada iluminadora sobre la forma en que el trabajo administrativo relativo a la deuda externa se realizaba en la Secretaría de Hacienda, se complementaba con los servicios que como agente financiero le prestaba el Banco de México.

Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del ejercicio de 1960, formando parte de la Dirección General de Crédito y perteneciendo al Departamento de Bonos, Moneda e Inversiones estaba la Sección de la Deuda Exterior Titulada. Esa unidad se encargaba de administrar todo lo relativo al servicio de las llamadas Deuda Directa y Deuda Ferrocarrilera, además de lo relativo a la emisión de los “Bonos del Ferrocarril Sud-Pacífico”. Lo importante a destacar es la forma en que el Banco de México colaboraba con esa unidad operativa de la SHCP para que pudiera cumplir con sus funciones. Como ya se ha dicho, para el pago de esas deudas existían “en Europa y en los Estados Unidos varias agencias pagadoras o agentes financieros que se encargaban del servicio de amortización de los títulos originalmente emitidos”. Los estados contables de esas agencias se recibían en la SHCP “por conducto del Banco de México que [era] la Institución encargada de suministrar, a nombre del Gobierno Mexicano, los fondos necesarios” para el servicio de esas deudas. Asimismo, el Banco de México debía también presentar a la Sección de la Deuda Exterior Titulada los estados contables relativos al pago de esas deudas a fin de que esa unidad

²⁶ Banco de México, Departamento de Organización, Gráficas de Organización para los años 1953, 1967 y 1971.

pudiera confrontar esos estados con los que llevaba independientemente y así determinar con toda exactitud “las cantidades que el Gobierno Federal debe erogar en cumplimiento de sus obligaciones” correspondientes a la Deuda Exterior Titulada”.²⁷

Los papeles del Archivo Histórico relativos a incineraciones correspondientes a las Deudas Antiguas permiten en efecto corroborar que esos procedimientos de destrucción se referían exclusivamente a cupones de intereses, lo cual permite también entender por qué los bonos de esas deudas se conservaran con tanto celo y subsisten físicamente hasta la fecha. También muy reveladoramente, dado el plazo legal de cinco años para que esos cupones prescribieran, las incineraciones se iniciaran en el año 1953 para los primeros cupones que se habían amortizado en el año 1948.

En el archivo histórico del Banco de México se encontró un muy importante informe de la Oficina de la Deuda Pública sobre el estado que guardaban los asuntos a ella encomendados hacia el año 1973. Ese documento contiene una descripción de las funciones encomendadas a esa Oficina desglosadas por tipo de deuda: Directa, Ferrocarrilera y por las emisiones de Bonos de Fomento Económico que se empezaron a colocar a partir de 1963. Por su naturaleza, las funciones de esa unidad relativas a la Deuda Directa podían clasificarse en tres categorías: administrativas, de liquidación y de servicio:

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

- a. Llevar el registro de los Bonos.
- b. Llevar la contabilidad del pago de las deudas.
- c. Elaboración de cuadros estadísticos.
- d. Atender aspectos técnicos, principalmente de carácter legal.

FUNCIONES DE PAGO Y LIQUIDACIÓN

- a. Cumplir con el servicio de esa deuda según el convenio de 1942.
- b. Adquirir anticipadamente los bonos registrados y acogidos al convenio.
- c. Adquirir de manera directa los bonos no registrados o registrados y no acogidos al convenio.
- d. Recibir cupones y pagarlos en caso de que procedan.

²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria de la SHCP, del 1º. de diciembre de 1959 al 30 de noviembre de 1960, Vol. I, México, 1969, pp. 149-150.

FUNCIONES DE SERVICIO

- a. Recibir consultas de tenedores de bonos, de otros agentes financieros y de la Secretaría de Hacienda, y responderlas de ser procedentes.

La administración de los pagos de la Deuda Ferrocarrilera fue una tarea más complicada para la Oficina de la Deuda Pública. Por esa razón, además de también implicar dicha encomienda las funciones ya descritas para la Deuda Directa conllevaba otras adicionales que vale la pena mencionar. Entre las funciones adicionales de carácter administrativo estaban las relativas a la supervisión de los sorteos que tenían que realizarse para la liquidación de los bonos, además de actuar como agente para los traspasos de las acciones de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México. En materia de pagos, la Oficina debía también situar los que correspondían a los fiduciarios que operaban en el manejo de esta deuda. Cada emisión de la Deuda Ferrocarrilera tenía un fiduciario además de que también los había para las garantías que respaldaban algunas de esas emisiones. Por último, en cuanto a la Deuda Ferrocarrilera una gran diferencia la marcó el tratamiento de esas garantías. Como se menciona más adelante, esas garantías darían lugar a problemas muy graves de tipo legal y en cuya resolución se involucraría el Banco de México a partir de principios de los años setenta.

El jubilado del Banco de México Carlos Reignier encabezó la Oficina de la Deuda Pública Externa por largos años. En su muy iluminador testimonio hay revelaciones clave sobre un aspecto del funcionamiento de esa oficina sobre el cual no se encontraron evidencias en el muy voluminoso acervo histórico correspondiente.²⁸ De particular importancia es ese testimonio respecto del Estado de Resultados que correspondía a esa oficina y que ofrecía al agente Banco de México rendimientos muy importantes. Por un lado, los gastos de la Oficina –su nómina mensual, viáticos y desembolsos adicionales y, sobre todo, las comisiones que cobraban otros agentes– se cargaban íntegramente a la Secretaría de Hacienda. Por el lado de los ingresos, en cada nueva emisión de bonos que se colocaba, el Banco de México cobraba una comisión, usualmente de 2 al millar, y que se especificaba en el contrato respectivo. En opinión de Reignier, “se trataba en efecto de una actividad muy rentable para el Banco”.

²⁸ Entrevista con el Ing. Carlos Reignier y ETD. Julio de 2014.

La naturaleza de la Oficina de la Deuda Externa, explicaba reveladamente el ingeniero Carlos Reignier, no era operativa sino generadora de operaciones y también de supervisión. La generación de las órdenes para realizar los envíos del dinero con el que se hacían los pagos emanaba de Deuda Externa y se turnaban a Trámite Operativo que era, en realidad, la unidad que efectuaba las transferencias. Por esa razón, era inconveniente que Deuda Externa formara parte de la Dirección de Trámite Operativo, porque de esa manera se convirtió en juez y parte de un proceso en el que debió haber habido bilateralidad. Es decir, de Deuda Externa surgían las instrucciones para hacer los envíos de fondos y era Trámite Operativo el área que debía efectuarlos. Las actividades restantes de Deuda Externa tampoco eran de carácter operativo sino de contabilidad y registro. Sobresalían entre ellas la preparación del programa anual de pagos que debía enviarse posteriormente a conocimiento de la Secretaría de Hacienda. Estos programas no sólo incluían el detalle de las amortizaciones de capital, sino también de los pagos por intereses y comisiones, además de otra información adicional indispensable como fechas de pago, bancos, plazas y divisas.

5. EL PAGO DE LAS DEUDAS ANTIGUAS

Habían transcurrido un poco más de 31 meses (dos años y 232 días) desde que se iniciara la Segunda Guerra Mundial con la invasión de Polonia por las tropas de Hitler en septiembre de 1939, y México había logrado mantenerse como país neutral en esa gran conflagración. Lo consiguió a pesar de haber mostrado siempre una simpatía clara por la causa de las democracias en su enfrentamiento contra las potencias fascistas e incluso a raíz de que Estados Unidos declarara la guerra luego de que Japón atacara sorpresivamente la base naval estadounidense en Pearl Harbor en diciembre de 1941. Durante esa etapa de “neutralidad simulada”, según el afortunado término de la autora Blanca Torres, México había conseguido varios acuerdos de relevancia con el gobierno de Estados Unidos que se suscribieron en noviembre de 1941. Estos acuerdos se refirieron a la reanudación de las compras de plata mexicana (que se habían suspendido por la expropiación petrolera), a un fondo de estabilización cambiaria en favor de México y a un crédito del Eximbank para la construcción de carreteras. Previsiblemente, para lograr el acuerdo relativo al problema de la Antigua Deuda Externa tal vez fue de mucha ayuda que México hubiese declarado la guerra a las potencias del Eje unos meses antes.¹

Ya en calidad de aliado beligerante, México fue invitado por el gobierno estadounidense a una importante reunión que se celebró en Washington en junio de 1942. Se trató de la “Conferencia interamericana sobre sistemas de control económico y financiero de propiedades y bienes en manos de ciudadanos de los países enemigos”. Fue a raíz de esa reunión que el gobierno

¹ Blanca Torres, *México en la Segunda Guerra Mundial*, Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 19, México, El Colegio de México, 1979, pp. 32-40.

tomó la decisión de incautar todas las filiales de empresas alemanas, italianas y japonesas que operaban en México o cuyos propietarios fueran ciudadanos de esos países. De esa conferencia emanó también la recomendación para vigilar a las personas en esa situación que vivían en México y prohibir que tuvieran residencia cerca de las costas o de las fronteras. Asimismo, también de esa conferencia provino la recomendación para que en todos los países del continente se bloquearan los valores mobiliarios que posiblemente estuvieran en manos de ciudadanos de Alemania, Italia o Japón o que se encontraran en los países ocupados por esas potencias invasoras, como Francia, Bélgica o los Países Bajos.² Para aplicar esa medida, tendría que procederse a un registro oficial de todos los valores que estuvieran en circulación.

La administración encabezada por el presidente Ávila Camacho decidió atender esa recomendación y, a principios de agosto de 1942, se promulgó un decreto mediante el cual se fijaron plazos para que los tenedores de los bonos de la Antigua Deuda Externa (la Deuda Directa y la Ferrocarrilera) los presentaran a registro ante instancias competentes. La lógica del proceso sería sencilla: los tenedores tenían que mostrar que no eran ciudadanos de los países a los que México había declarado la guerra y además que habían adquirido esos títulos por medios legítimos. Por descuento o eliminación, todos aquellos bonos que no se presentaran a registro se considerarían en manos espurias y no serían considerados para pago bajo ningún arreglo que se formulara. Esta política se hizo explícita poco después de que se firmara el convenio para la renegociación de la Deuda Directa mediante la expedición del “Decreto sobre Bonos del Enemigo”.

En el registro tanto de los bonos de la Deuda Externa en manos de tenedores legítimos como el trámite de los que presumiblemente eran “Bonos del Enemigo”, el Banco de México tuvo una participación clave. Los bonos referidos que se encontraran en la capital del país serían registrados en el Banco de México y los que se encontraran en el resto del territorio nacional en las instituciones que el instituto central designara para tal fin. En el extranjero, el registro se haría en los consulados o en las oficinas que para tal fin designara la Secretaría de Hacienda.³ En cuanto a los “Bonos del Enemigo”,

² Eduardo Suárez, *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, 1977, p. 268.

³ “Decreto por el cual se fijan los plazos en que los tenedores de títulos representativos de las deudas que el mismo especifica deberán presentarse a registro”, (4 de agosto de 1942), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre la Deuda Pública*, México, (s.e.), 1958, p. 136.

el trámite para que los títulos supuestamente ubicados en esa categoría fueran aceptados como legítimos por las autoridades mexicanas se presentaría ante el Banco de México o ante las instituciones del extranjero que éste designara. Asimismo, se encargó al Banco de México el manejo de un fideicomiso para custodia y administración de los derechos que correspondieran a los que se consideraran “Bonos del Enemigo”.⁴ Aproximadamente un año después, por razones no aclaradas, las funciones mencionadas encomendadas al Banco de México fueron traspasadas a Nacional Financiera.⁵

Así, por los compromisos que se suscitaron respecto del registro de los bonos, el Banco de México empezó a participar en la administración de las Deudas Antiguas en calidad de agente financiero del Gobierno, incluso antes de que se suscribiera en diciembre de 1942 el convenio para la renegociación de la Deuda Directa. En un principio, ya se ha visto, ese proceso de registro respondió exclusivamente a la intención de implantar una política para el tratamiento de los bienes y negocios del enemigo. A continuación, tanto para los bonos de la Deuda Directa como de la Deuda Ferrocarrilera, el registro sería condición indispensable para que sus tenedores se acogieran a los beneficios (pago de capital e intereses) de los convenios correspondientes. Quizás en ese momento, nadie en el Banco de México o en la Secretaría de Hacienda imaginó que el registro de los bonos se convertiría en una tarea tan compleja. A la postre resultó imposible lograr que todos los bonos se registraran y algo aún más importante: que la totalidad de los bonos registrados se acogieran a los beneficios de los convenios. Se tiene así, entonces, que a final de cuentas tanto para la Deuda Directa como para la Ferrocarrilera los bonos correspondientes se ubicaron en alguna de las siguientes tres categorías:

- Registrados
- Registrados pero no acogidos a convenio
- No registrados

Por un lado, el registro de los bonos resultó mucho más complicado que lo supuesto originalmente, y también el procedimiento previsto para el registro en el extranjero mediante la intervención de los consulados debió

⁴ *Ibid.*, “Decreto sobre Bonos del Enemigo”, Arts. 3º. y 5º, pp. 142-143.

⁵ *Ibid.*, “Decreto que modifica el expedido sobre Bonos del Enemigo”, (1º. De diciembre de 1943), pp. 153-155.

arrojar resultados insuficientes. Ello dio lugar a que se replanteara el procedimiento, teniéndose como resultado que se fortaleciera dentro del mismo la participación asignada al Banco de México:

El registro se llevará a cabo en cada país de la manera que fije el Banco de México con aprobación de la Secretaría de Hacienda, y que se hará del conocimiento público. En los países en que no se establezca agente registrador y se presuma que haya bonos en circulación, se hará saber al público cuál es la agencia más cercana en la que el registro pueda llevarse a cabo.⁶

El acuerdo anterior se tomaba a finales de 1942 cuando el esfuerzo militar de los países del Eje era todavía exitoso y se encontraban bajo dominio de la Alemania nazi, Francia, Bélgica y los Países Bajos. Las autoridades mexicanas sabían que en adición a esos tres países, los bonos de la Deuda Directa y de la Deuda Ferrocarrilera se habían colocado en Inglaterra, Suiza —que se mantendría neutral— y los Estados Unidos. Un recuento posterior mostró que del saldo total de ambas deudas quedó colocado como sigue: en Francia 14.6 por ciento, en Holanda 4.2 por ciento y en Bélgica 1.3 por ciento. La esperanza en México era que las armas aliadas vencieran a las potencias del Eje y que esos países ocupados fueran liberados de su yugo. Esta expectativa implicaba que eventualmente los tenedores de bonos en esos países se sumaran al convenio de la Deuda Directa y al que en el futuro se suscribiera respecto de la Deuda Ferrocarrilera. Había que tomar medidas preventivas para el momento en que los tenedores en Francia, Bélgica y Holanda estuvieran en posibilidad de acogerse a las negociaciones que se lograran. De ahí un importante acuerdo que se dio a conocer a principios de 1943:

El Banco de México queda facultado para autorizar discrecionalmente la prórroga para el registro de los valores de la Deuda Pública Mexicana... en aquellos casos en que los tenedores de tales valores sean nacionales de las naciones aliadas que se encuentren o puedan encontrarse sirviendo en las fuerzas armadas, o que hayan caído prisioneros de guerra del enemigo, o cuando dichos tenedores se encuentran imposibilitados por fuerza mayor para registrar sus valores en los plazos fijados...⁷

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, “Decreto por el cual se modifica el que estableció plazos para presentar a registro los bonos y títulos representativos de diversas deudas”, (25 de febrero de 1943), Art. 7º., p. 148.

Al parecer hubo poco o nula comunicación entre los funcionarios que redactaron los convenios resolutivos de la Deuda Directa y Ferrocarrilera y sus modificaciones y disposiciones reglamentarias y aquéllos encargados de escribir las reglamentaciones relativas al registro de los bonos. Ello, por la insuficiente congruencia que es visible entre el papel asignado al Banco de México como participante en el proceso de registro de los bonos y su encomienda como pagador y administrador de esas deudas al amparo de los convenios respectivos. Como se explicó, para el registro de los bonos en el extranjero las disposiciones correspondientes dieron al Banco de México facultades para poder nombrar a sus propios agentes. A diferencia, según los convenios de 1942 y 1946, el Agente Financiero sería el Pan American Trust Company de Nueva York y, por tanto, debiera también haber sido el enlace indicado para el registro de los bonos en esa plaza. Al enlace en Londres, el Manufacturers Hanover Trust, sólo se le concedió mediante el convenio de 1946 la calidad de mandante y no fue designado por el Banco de México. Finalmente, para enlazar con los tenedores en Francia, Bélgica y Holanda tuvo el Banco de México a su propio agente y éste fue, según se ha dicho, el Banque de Paris et des Pays Bas. Nada se dice en los decretos relativos a la materia, sobre el agente financiero designado para atender a los tenedores de bonos con domicilio en Suiza.

La información disponible no permite presentar un panorama comprensivo de lo que fue el proceso de registro de los bonos de la Deuda Antigua. Se trató de un esfuerzo que se prolongó por aproximadamente quince años –del otoño de 1942 hasta 1954– y que tiene expresión física en más de 1500 cajas de archivo que obran en el Acervo Histórico del Banco de México. Habría sido estupendo aportar un panorama histórico de ese proceso con información sobre el registro de bonos que se logró año por año a lo largo de ese periodo, de ser posible desglosado por el detalle de la emisión a la que pertenecieron los bonos, el país en donde quedaron ubicados o por los bancos de inversión a través de los cuales fueron colocados esos títulos. Desgraciadamente no fue posible contar con la información correspondiente.

Con todo, en el Archivo Histórico del Banco de México sí fue posible ubicar una gaveta cuyos documentos son testigo del esfuerzo de registro que se desplegó durante la ya mencionada etapa de la llamada Comisión Registradora de Bonos de la Deuda Pública Exterior Mexicana que operó

de diciembre de 1953 a diciembre de 1954. La gaveta contenía doce expedientes con la documentación completa de las solicitudes de registro que fueron ya bien aceptadas o denegadas por la Comisión aludida. Uno de tales expedientes elegido al azar, el denominado número III, arrojó exactamente 29 solicitudes de registro aprobadas, de las cuales poco menos de la mitad correspondía a la Deuda Directa y el resto a la Ferrocarrilera. Otro dato relevante es que de todas esas solicitudes, 10 fueron presentadas a través de Hanover Bank Trust y seis y cinco respectivamente por conducto de Credit Swize, American Trust Co., y Guaranty Trust de Londres y el resto por conducto, respectivamente, de Barclays Bank, Midland Bank, Lloyds Bank y Banco de México.⁸

Adicionalmente, resulta esclarecedor un análisis relativo al registro de los bonos por país de tenencia. En cuanto a los bonos de la Deuda Directa, casi un 60 por ciento fueron registrados en la Ciudad de México, lo que revela que el Banco de México ha de haber cumplido un papel muy importante en ese proceso. Ya en el total –Deuda Directa y Deuda Ferrocarrilera– la participación de los bonos ubicados en México se redujo a 22 por ciento aunque, sin embargo, resulta sorprendente que una deuda que se consideraba extranjera, estuviera en una proporción tan grande en manos de inversionistas locales. Considerando la suma de bonos de la Deuda Directa y de la Deuda Ferrocarrilera, la tenencia mayoritaria, el 35 por ciento, se encontraba en Londres y le seguía en importancia París con casi 17 por ciento sobre el saldo total. Asombra que en tenencia relativa París se encontrara por arriba de Nueva York, cuya tenencia alcanzó tan sólo poco menos del 15 por ciento de los bonos que se registraron finalmente. Por su parte, Ámsterdam, Suiza y Bruselas venían bastante detrás con participaciones respectivas sobre el total de bonos registrados de 6.1 por ciento, 3.2 por ciento y 1.4 por ciento.⁹

Una muy importante visión panorámica final revela en cuanto a la Deuda Directa que en ninguna de las emisiones de que se integraba se logró registrar el total de los bonos, además de que a esa minoría cabe agregar aquellos títulos que aunque registrados no se acogieron a los términos del convenio de 1942. En términos relativos, del saldo original de la Deuda Directa el 1.3 por ciento de los bonos nunca se registró y tan sólo 0.3 por

⁸ Comisión Registradora de los Bonos de la Deuda Pública Exterior Mexicana, Expediente del I al XII, en AHBM.

⁹ Oficina de la Deuda Externa, Banco de México, S.A., *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, México, 1973, Apéndices A, Hoja 1 y B, Hoja 4.

ciento fueron registrados pero sus tenedores se negaron a acogerse a los beneficios de la renegociación. Una visión no completamente distinta presentaban hacia 1973 las emisiones de la Deuda Ferrocarrilera. Sobre el saldo neto de los bonos originalmente emitidos, hacia el año citado poco menos del 3.1 por ciento no habían sido registrados a lo que cabe agregar que los bonos registrados pero que no se acogieron al convenio de 1946 ascendían al 0.6 por ciento del total.

En los convenios de 1942 y 1946 había quedado programado que los bonos de la Deuda Directa terminarían de liquidarse hacia 1968 y los de la Deuda Ferrocarrilera en 1975. Sin embargo, esos planes de amortización no pudieron cumplirse principalmente por el problema ya mencionado de los bonos no registrados y no acogidos a los convenios. En el archivo histórico se encontró un revelador documento en donde se da cuenta de la situación vigente para ambas deudas hacia el año de 1973.

El término Deuda Directa, en singular, era en realidad una imprecisión. Más bien habría que haber hablado de las Deudas Directas, en plural, en razón de que esa denominación incluía un conjunto de emisiones. Con toda exactitud, la Deuda Directa incluía 15 emisiones diferentes denominadas originalmente en tres monedas, aunque a raíz de la renegociación de 1942 todas se pasaron a dólares de los Estados Unidos. Excepto en tres de esas emisiones de la Deuda Directa, todas ofrecían a sus tenedores iguales derechos. También a diferencia de lo que ocurrió con los bonos de la Deuda Ferrocarrilera, el programa de amortizaciones de los bonos de la Deuda Directa no sufrió interrupción o demora por las dificultades que enfrentó el proceso de registro.

El programa de amortizaciones planteado en el convenio de 1942 se encuentra en el capítulo “Retiro y reducción de bonos del Gobierno de los Tenedores aceptantes”.¹⁰ Tan sólo por ese título queda claro que únicamente recibirían amortización los tenedores que aceptaran el convenio. Asimismo, ese programa ofrecía una amortización más rápida o prioritaria a los bonos de las emisiones con garantía que llevaban los números de clasificación 1, 2 y 3:

¹⁰ Convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”, (5 de noviembre de 1941, Capítulo XI, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre Deuda Externa*, Tomo II, México 1958, pp. 201-203.

CUADRO 2
CONVENIO DE 1942. BONOS CON GARANTÍA
(millones de dólares)

Deuda Concedida 5% oro 1899	48.3
Deuda Exterior 4% oro 1910	50.7
Bonos del Tesoro "A" 6% 1913	29.1
Total:	128.1

Para la amortización de esos bonos, programada para concluir en 1963, se planteó un plan de pagos de 5 millones de dólares por año para un calendario de 16 años al cabo de los cuales la suma amortizada sería un poco mayor a 80 millones de dólares. En paralelo, la Secretaría de Hacienda se reservó la posibilidad de hacer redenciones anticipadas en la medida en que fuese posible. Por otra parte, el plan complementario de amortizaciones, planteado para concluir en 1968, se pensó para las deudas no garantizadas o interiores de los Estados que en su momento había asumido el Gobierno Federal numeradas del 4 al 15, como sigue:

CUADRO 3
DEUDAS DIRECTAS
SIN GARANTÍA Y DE LOS ESTADOS
(millones de dólares)

Deuda Municipal de la Cd. De México 5%, 1899	5.58
Bonos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento Agrícola	21.87
Deuda Externa 4% oro de 1904	37.04
Deuda Interior Consolidada 3% de 1885	8.62
Deuda Interior Amortizada 5% de 1895	19.44
Deuda del Estado de Veracruz 5% de 1907	0.31
Deuda del Estado de Tamaulipas 5% de 1903	0.15
Deuda del Estado de Tamaulipas 5% de 1907	0.16
Deuda del Estado de Sinaloa 5% de 1907	0.02
Deuda del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec 5%.Vto. 1953	7.73
Deuda del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec 4.1%. Vto. 1953	1.54
Total:	102.46

Por supuesto, los planes de amortización enunciados vendrían acompañados de un programa paralelo para la liquidación de los intereses correspondientes, con la inclusión del pago de los intereses vencidos que se habían acumulado en el periodo de 1923 a 1942.

Según las fuentes consultadas, el programa de amortizaciones para las Deudas Directas avanzó en la forma prevista hasta que en 1960 la administración del presidente López Mateos decidió hacer una amortización extraordinaria. La redención consistió en 78.7 millones de dólares para los bonos de la Deuda Directa y de 19.7 millones para los bonos de los Ferrocarriles que se habían acogido al Plan A de pagos del convenio de 1946. Al parecer, esa acción se decidió de manera premeditada toda vez que ese mandatario la dio a conocer como un proyecto a ejecutar en su informe presidencial del año anterior. La medida fue anunciada, ya como un hecho, por el propio López Mateos en su informe de septiembre de 1961. La decisión respondía tanto a propósitos de prestigio político como para fortalecer el crédito externo del país:

Se depositaron en el extranjero los fondos suficientes para el pago de la deuda que databa desde los primeros años de nuestra Independencia. Es satisfactorio señalar que, con los mejores resultados, viene realizándose la amortización anticipada de los bonos acogidos al convenio del 5 de noviembre de 1942 y de los que aceptaron el plan “A” del convenio de 20 de febrero de 1946. En efecto, se ha redimido el 98% de los \$453 000 000 comprendidos en esos convenios. La amortización de viejas deudas que hacían aparecer al país como incumplido –posición falsa e incompatible con el desarrollo económico de México– abre nuevos e importantes caminos a la política, a la política crediticia nacional.¹¹

En términos periodísticos la noticia tomó la forma de que México había liquidado en forma anticipada sus adeudos pendientes por concepto de la Deuda Directa. La verdad es que esa liquidación no fue total (98 por ciento); el faltante no se concretó por una causa: una minoría de bonos que no se habían registrado o que habiéndolo hecho no se habían acogido al convenio. Con todo, la acción fue importante y el Banco de México no dejó de consignarla en su informe anual correspondiente a 1960. Así, siguiendo con

¹¹ Informe que rinde al H. Congreso de la Nación el presidente Adolfo López Mateos, del 1º. de septiembre de 1960 al 31 de agosto de 1961, México, Secretaría de Gobernación, 1961, p. 31.

la política del Gobierno “de afianzar y proteger el buen crédito de México, se ordenó el pago anticipado de la vieja deuda exterior gubernamental...”¹² Por otro lado, en los papeles antiguos de la oficina de la Deuda Externa las liquidaciones extraordinarias realizadas en 1960 quedaron confirmadas en varias lacónicas y frías comunicaciones burocráticas, una de las cuales vale la pena citar por su prolíjidad de datos:

CUADRO 4
AMORTIZACIÓN EXTRAORDINARIA DE 1960

(en dólares)

Deudas	Bonos	Valor Nominal en Dólares
1 a 3	51 153	22 457 307.09
4 a 5	33 730	19 811 783.00
6 a 7	37 180	27 000 097.94
8 a 13 y 27 y 28	128 285	14 389 718.61
Total:	250 348	83 658 905.64¹³

Pasaron los años y los pagos continuaron. Así, a 1973 el estado de cuentas de la amortización de las Deudas Directas se mostraba como sigue:

CUADRO 5
DEUDA DIRECTA, AMORTIZACIÓN HASTA 1973

Concepto	Valor en Millones de Dólares
Amortización normal (deudas 1, 2 y 3)	64.99
Amortización extraordinaria (1960)	78.66
Amortización anticipada (posterior a 1960)	56.22
Subtotal	199.87
Bonos no registrados	29.76
Bonos registrados pero no acogidos al convenio	0.63
Subtotal:	30.39

Fuente: Oficina de la Deuda Externa, Banco de México, S.A., *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, 1973, Anexo A, Hoja 3.

¹² Banco de México, *Informe Anual*, México, 1960, p. 65.

¹³ Memo de la Tesorería de Federación al Banco de México, Of. 401-A-78005, Noviembre 24 de 1966, en AHBM.

Sobre las Deudas Ferrocarrileras ya se ha dicho que las dificultades que enfrentó el proceso de registro de los bonos dieron lugar a que se demorara algunos años la puesta en vigor del convenio de 1946. La reacción de las autoridades fue muy práctica y consistió en que los pagos se iniciaran de manera rezagada el año de 1950 en lugar de 1946 como se había estipulado originalmente. Sin embargo, a fin de ajustar el calendario con el programa original, en el periodo de abril de 1950 a octubre de 1954, en paralelo con las amortizaciones originalmente planeadas, también se cubrirían las que originalmente se habían programado para el lapso de abril de 1946 a octubre de 1953.¹⁴ De este último año en adelante, el programa de amortizaciones continuaría en la forma prevista en el convenio de 1946 con el plan de cubrir 29 amortizaciones anuales que previsiblemente terminarían con la amortización total de la Deuda Ferrocarrilera en 1974.¹⁵

A pesar de los grandes avances logrados, tampoco la amortización de la Deuda Ferrocarrilera había concluido hacia el año de 1973. Como ya se ha explicado, el convenio de 1946 ofreció dos planes de pago. El plan A ofrecía únicamente la amortización de principal cubriendose por fuera el pago de los intereses que correspondieran. A diferencia, el Plan B ofrecía la liquidación consolidada de principal con intereses capitalizados. Y por alguna razón, la Secretaría de Hacienda tuvo una preocupación especial por concluir anticipadamente la amortización de los bonos que se acogieron al Plan A.

CUADRO 6
DEUDA FERROCARRILERIA, PLAN “A”
ESTADO DE AVANCE A 1973

Concepto	Valor en Millones de Dólares
Bonos registrados y acogidos al plan “A”	66.66
Amortización hasta 1959	26.31
Amortización extraordinaria (1960)	19.68
Amortización anticipada (de 1960 en adelante)	20.53
Circulación remanente (bonos acogidos al plan “A” pero no amortizados)	0.14

¹⁴ “Reforma al convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Comité Internacional de Banqueros con negocios en México”, (24 de noviembre de 1999), en *Legislación..., op. cit.*, pp. 115-125.

¹⁵ *Ibid.*, ver apéndices C1 y C2 del convenio de 1946, pp. 108 y 109.

A pesar de que en la amortización de las Deudas Ferrocarrileras se dio prioridad a los bonos que se acogieron al Plan A, no por eso la Secretaría de Hacienda dejó de lado los pagos correspondientes al Plan B. A final de cuentas, el saldo de los bonos en este segundo plan (155.2 millones de dólares) era mucho más cuantioso que el correspondiente al Plan A (66.6 millones de dólares). Originalmente, los bonos de la Deuda Ferrocarrilera no registrados sumaban 9.5 millones sobre un total de 233.1 millones, a lo que cabría agregar un saldo de 1.8 millones de dólares por los bonos que sí se registraron pero que no se acogieran al convenio de 1946.

Sin embargo, hacia 1973 se había logrado amortizar el 95 por ciento de los bonos registrados que se habían acogido al Plan B. Es decir, había quedado en circulación un remanente por 7 millones de dólares en el que había bonos de todas excepto una de las emisiones que integraban el universo de las Deudas Ferrocarrileras. ¿Qué hacer? ¿Qué pasaría a la larga si México no lograba amortizar la totalidad de esos bonos? Una de las salidas que se pensaron para ese embrollo consistió en que de una forma subrepticia, a través de terceros, el Banco de México fuera retirando de la circulación los bonos que habían sido registrados pero cuyos tenedores no habían aceptado los convenios de 1942 o de 1946, y en relación a la Deuda Directa:

Respecto a los bonos que fueron registrados pero cuyos tenedores no aceptaron la oferta del Gobierno Mexicano, se siguen adquiriendo por instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser obligaciones directas del Gobierno Mexicano. Los bonos no registrados o en poder del enemigo se encuentran envueltos [sic] dentro de los supuestos de la ley de diciembre de 1951 [Ley sobre el destino de los bonos del enemigo].¹⁶

En relación a los bonos de la Deuda Ferrocarrilera ubicados en los supuestos anteriores, la postura adoptada por las autoridades mexicanas fue semejante:

Los bonos que no fueron registrados no tienen derecho, conforme al mismo convenio, a ningún pago ya sea por concepto de capital o intereses o por otro cualquiera. Asimismo, el Gobierno convino en nunca ofrecer a tenedores de obligaciones de los ferrocarriles condiciones más favorables que las contenidas

¹⁶ Oficina de la Deuda Externa, Banco de México, S.A., *Estado actual que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, México, 1973, p. 5.

en el Convenio, a menos que la misma oferta se haga extensiva también a los tenedores de las obligaciones que aceptaron las estipulaciones del Convenio. Al efecto, el Banco de México ha venido comprando los bonos y pagarés registrados no acogidos por instrucciones verbales y confidenciales de la Secretaría de Hacienda.¹⁷

Entre las responsabilidades que le tocaba cumplir al jefe de la Oficina de la Deuda Pública Externa y a otros de sus empleados, el ingeniero Carlos Reignier recuerda con particular nitidez los viajes que realizaba a Nueva York para participar en la incineración de bonos y cupones vencidos de emisiones pasadas que ya se habían pagado. Reignier evoca que esas intervenciones se separaban en dos tipos: primero, en cuanto a la revisión y recuento físico de los bonos y cupones que debían pasar a destrucción y, a continuación, en dar testimonio presencial de la incineración propiamente dicha. La caducidad de los documentos de la Deuda Directa y de la Deuda Ferrocarrilera estuvo determinada por lo especificado en una normativa que se publicó en diciembre de 1949: “Reglamento que dispone se resuelva qué bonos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Nacional deben conservarse por tiempo indefinido y cuáles conviene que se incineren dentro o fuera del país con las formalidades que determine el mismo”. La facultad discrecional que ese Reglamento otorgó a la Secretaría de Hacienda para determinar cuáles bonos y cupones se destruían o se conservaban explica la subsistencia en el almacén del Banco de México de las aproximadamente dos mil cajas de archivo con bonos de las antiguas deudas que se presentaron a registro a partir de 1942, proceso que se extendió hasta la década de los ochenta.¹⁸

Respecto de la Deuda Directa, en el Reglamento citado se determinó que se incineraran todas las obligaciones de intereses (cupones) especificados en el convenio ya citado y también en el de 1912 cuyos pagos se habían interrumpido apenas dos años después de la firma. En ambos casos, las incineraciones serían presenciadas por un representante del Banco de México en su carácter de “Agente Especial Pagador” de esas deudas. En cuanto a la destrucción de los cupones especificados en el convenio de 1942, el proceso sería también atestiguado “por un representante de la Tesorería de la Federación y Bienes Nacionales”. Y en ese Reglamento, se hizo asimismo

¹⁷ *Ibid.*, pp. 10-11.

¹⁸ *Diario Oficial*, jueves 1º de diciembre de 1949, Art. I, p. 7.

mención del procedimiento para el tratamiento que debería darse a las obligaciones por intereses de la Deuda Ferrocarrilera que hubieran sido amortizadas y estuvieran vencidas. Los documentos en esta última situación no serían destruidos sino “conservados por el Banco de México, S.A., Agente Especial Pagador en ese Convenio [de 1946], a disposición del Gobierno, en tanto que las obligaciones que éste aceptó no hayan quedado satisfechas”. Y la encomienda asignada al Banco Central se precisó a continuación:

Sin embargo, el Banco de México, S.A., en el carácter ya dicho, procederá a efectuar arreglos con los fiduciarios de cada una de las hipotecas bajo los cuales fueron emitidos los títulos de las diversas deudas comprendidas en el Convenio que se viene citando, para que se lleven a cabo incineraciones periódicas de esos valores con las mismas formalidades que se han mencionado...

Sorprende que en el Reglamento de incineración la primera referencia concreta se hiciera a “todas aquellas obligaciones de intereses comprendidas en el convenio de 16 de junio de 1922...”. ¿Por qué? La razón es que esos valores –nótese que no se habla de los bonos que amparaban las deudas correspondientes– habían ya caducado y no tenía sentido conservarlos indefinidamente. Esos talones habían sido desprendidos de los bonos originales y se habían canjeado por “recibos por cupones o derechos a intereses atrasados”, por “certificados de efectivo (*cash warrants*) y recibos por intereses corrientes (*Scrip Receipts*)”. Cabe destacar este último asunto en razón de las facultades discrecionales que se otorgaron al Banco de México para organizar la incineración correspondiente a su buen juicio y opinión.

Dos hechos, ya explicados, determinaron el inicio de las incineraciones de cupones de la Deuda Antigua. El primero fue que esos cupones ya estuvieran amortizados y el segundo que hubieran transcurrido los cinco años requeridos en el Reglamento para su prescripción. Así, toda vez que los pagos de la Deuda Directa se iniciaron en el año de 1948, ello explica que las incineraciones correspondientes dieran también principio en 1953. En el expediente “Incineraciones” de la Oficina de la Deuda Pública se encontró un oficio del Tesorero de la Federación de octubre de 1953 señalando que por acuerdo del Subsecretario de Crédito se había determinado “proceder a la incineración de los cupones amortizados de la Deuda Pública Exterior”

que se encontraban en guarda y de otros 51 547 títulos también de 1948, que estaban depositados en 28 cajas. El procedimiento se repitió todos los años hasta 1969 para los cupones de ambas deudas que se habían amortizado cinco años atrás.

A manera de ilustración, un oficio del subsecretario de Crédito Jesús Rodríguez y Rodríguez de 1962 especificaba que los 4 460 770 cupones ya pagados correspondientes a los años de 1957 a 1961 debían mandarse a destrucción “con las formalidades que para el efecto establece el Reglamento de incineración en vigor”. La comunicación se envió con copia al “Banco de México, S.A., Departamento de Deuda Pública, para su conocimiento y efectos. Av. 5 de mayo Núm. 2, Ciudad de México”:

CUADRO 7
DEUDA ANTIGUA. INCINERACIÓN DE CUPONES VENCIDOS

Año	Cupones a Incinerar	Valor en Miles de Dólares
1957	1 238 114	1 306.2
1958	1 251 874	1 262.1
1959	1 081 028	1 165.5
1960	878 055	853.4
1961	11 699	7.5
Totales:	4 460 770	4 594.7¹⁹

El volumen de los cupones vencidos a incinerar era muy grande. Más que en el número de cupones esa magnitud podía apreciarse en la cantidad de cajas de archivo que los contenían, y en el caso de otras emisiones ya liquidadas, también en los paquetes de los bonos vencidos que la Secretaría de Hacienda acordaba destruir. Lo que sucedió en este último caso es que por razones prácticas, aunque los títulos de otras deudas no se hubieran mencionado en el Reglamento de 1949, de cualquier manera una “comisión integrada por los representantes de la Oficialía Mayor [de la SHCP], del Banco de México, S.A., de la Contaduría y de la Tesorería de la Federación respectivamente”, acordó destruir los bonos de 15 emisiones ya amortizadas de la deuda interior y un conjunto de cupones, también ya vencidos, del

¹⁹ Jesús Rodríguez y Rodríguez, Acuerdo al C. Director de Crédito, (s.f.) en AHBM.

Empréstito del 5% de la Ciudad de México de 1889". Cabe señalar que los títulos de esas 15 emisiones primeramente señaladas estaban contenidos en 57 cajas de archivo y los cupones del Empréstito de la Ciudad de México en 12 paquetes.²⁰

La incineración de los valores deberá ser presenciada por una de las dos instituciones, según sea el caso, en poder de quienes actualmente se hallan esos valores: por el Pan American Trust Company, Agente Fiscal del Gobierno Mexicano para los efectos de los convenios de 5 de noviembre de 1942 y 20 de febrero de 1946 o por sus sucesores; por un representante del Banco de México, Agente Especial Pagador del Gobierno Mexicano, quien (*sic*) se encargará de la mecánica y organización de ese trabajo, y por el Cónsul General de México en Nueva York.²¹

Hacia 1969 se habían acumulado en almacén muchos cupones de la Deuda Directa que ya estaban vencidos y que, por tanto, estaban pendientes de incineración y cuyo total ascendía a 8.3 millones de piezas. Tuvo por tanto que tomarse un acuerdo extraordinario para que se procediera al recuento e incineración de ese volumen tan cuantioso de títulos ya inservibles. Por su parte,

...el representante del Banco de México, S.A., [en la reunión correspondiente] expresó la posibilidad de que al llevarse a cabo las incineraciones determinado día de la semana, de la quincena o del mes, como el horno del Banco normalmente se facilita de 2 a 3 de la tarde haría gestiones para que las personas que presencien la incineración pudieran tomar sus alimentos en el Comedor del Banco, tal como se vino haciendo durante la incineración de los bonos de la Amortización Extraordinaria y de la Reducción Anticipada.²²

Los muy serios problemas legales que se suscitaron hacia finales de la década de los sesenta alrededor de algunas emisiones de la Deuda Ferrocarrilera que contaban con garantía prendaria tuvieron origen en tres causas. La primera de ellas fueron las garantías hipotecarias que tenían desde su origen esas

²⁰ Del representante del Subsecretario Antonio Armendáriz al C, Director de Crédito de la SHCP, Dirección de Crédito, Depto. de Deuda Pública, Sección de Deuda Interior, 301-II-13-529, 153/74702, en AHBM.

²¹ "Reglamento...", *Diario Oficial*, jueves 1º de diciembre de 1949, Art. Sexto, p. 7.

²² En el expediente *Incineraciones de las Deudas Directas*, AHBM, (I.F.) (sin referencias).

emisiones y que fueron reconocidas por el convenio de 1946. Al firmarse ese convenio se supuso, quizá ingenuamente, que cuando concluyera la amortización de los bonos de esa deuda y todos los pagos por intereses, el Estado mexicano podría recuperar sin problema los bienes que estaban dados en garantía. La segunda causa de esos problemas provino de los bonos de esa deuda que aunque registrados sus tenedores se rehusaran a acogerse al convenio de 1946. Adicionalmente, también dieron motivo a dificultades legales los bonos de la deuda ferrocarrilera que no se registraron y, que por tanto, fueron considerados como “Bonos del Enemigo”.

La resolución de la Deuda Ferrocarrilera no habría provocado problemas jurídicos si la totalidad de los tenedores hubieran registrado sus bonos y hubieran aceptado el convenio de 1946 eligiendo entre los planes “A” y “B” de amortización. Así, al concluirse el proceso de pago ningún fiduciario de las garantías hipotecarias dadas en prenda para asegurar el pago de algunas emisiones podría haberse rehusado a entregar a México el dominio pleno sobre esos bienes. Por otra parte, el hecho fortuito de que en un caso particular los bienes hipotecarios dados en garantía estuvieran situados en Estados Unidos (el caso concreto era el del Ferrocarril TexMex que conectaba a Laredo con Corpus Christi) dio lugar a que jurisdiccionalmente ante los tribunales de ese país no tuviera validez la prescripción de los “Bonos Enemigos”. Cada uno de estos temas merece una explicación cuidadosa, pero conviene empezar por el asunto más sencillo que era el de los bonos registrados pero no acogidos al convenio de 1946. Como se muestra en el cuadro a continuación, tan sólo en una emisión de las 19 de que se integró la Deuda Ferrocarrilera no hubo bonos registrados pero no acogidos al convenio.

CUADRO 8
DEUDA FERROCARRILERIA
BONOS REGISTRADOS PERO NO ACOGIDOS
(Saldos en Miles de Dólares)

Número de Emisión	Bonos Registrados	No Registrados	Bonos Registrados No Acogidos
14	50 748.6	3 147.4	141.2
15	7 000.0	331.0	56.0
16	84 804.1	2 143.0	511.6
17	23 000.0	1 187.0	351.5
18	24 740.0	1 114.0	170.5
19	4 836.0	245.8	30.6
20	4 206.5	86.5	103.0
21	2003.0	126.0	320.0
22	1 484.0	—	1.0
23	1 374.0	13.0	1.0
24-A	150.0	—	17.0
24-B	300.0	13.0	8.0
24-D	392.0	—	1.0
25-A	1 509.8	415.1	6.1
25-B	746.0	70.0	1.0
25-C	2 460.3	183.6	14.7
25-D	651.8	36.1	0.8
26-A	21 353.3	286.3	25.9
26-B	1 403.0	82.0	—
Totales:	233 162.4	9 479.8	1 760.9²³

Como se aprecia en los datos del cuadro anterior, los saldos de los bonos no registrados y el de los registrados pero no acogidos eran pequeños con respecto al total de la Deuda Ferrocarrilera (respectivamente 4.1 por ciento y 0.8 por ciento). Esta situación era común en todas las emisiones ferrocarrileras; sin embargo esa problemática tuvo una incidencia especial sobre

²³ Oficina de la Deuda, *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa, 1973, Anexo A, hojas 2 y 3.*

las emisiones con garantía que eran las que tenían en la clasificación los números 14, 15, 16, 17 y 18.

En los libros sobre la Deuda Ferrocarrilera solían clasificarse las emisiones según que los adeudos hubieran sido propios de la empresa Ferrocarriles Nacionales o asumidos por el Gobierno Federal. No obstante, para analizar las implicaciones legales de esos adeudos sobre los bienes prendarios que los respaldaban, resulta útil separarlos en dos categorías: las emisiones que contaban con garantía hipotecaria –además de la promesa de pago ofrecida por el Gobierno– y aquellas que simplemente contaban con el aval asumido a través de la Secretaría de Hacienda.

DEUDA 14

“Bonos oro de hipoteca general garantizada del 4% amortizables en 70 años”

(Con vencimiento a octubre de 1977)

Saldo: 50.8 M.D.

Garantías:

- a) Toda la propiedad de las líneas de ferrocarril de la Empresa.
- b) Todos los valores en posesión de la empresa.

Fiduciario: New York Trust Co.

DEUDA 16

“Bonos oro prioridad de 4½% amortizables en 50 años” (con vencimiento en julio de 1957)

Saldo: 84.8 M.D.

Garantías:

- a) Todas las líneas de ferrocarril operadas por la empresa.
- b) Todos los valores en el activo de la empresa.

Fiduciario: Central Hanover Bank and Trust Co.

DEUDA 17

“Bonos oro prioridad del 4½%” (con vencimiento en octubre de 1926)

Saldo 23.0 M.D.

Garantías:

- a) Toda la propiedad de ciertas líneas operadas por la empresa.
- b) Activos de las compañías filiales:
 - Ferrocarril Nacional Mexicano
 - Ferrocarril Texas México

Fiduciario: Central Hannover Bank and Trust Co.

DEUDA 18

“Bonos oro prioridad del 4% de primera hipoteca consolidada” (con vencimiento a octubre de 1951)

Saldo 24.0 M.D.

Garantías:

Ciertas líneas operadas por la empresa.

- En segundo término las garantías otorgadas a la Deuda 17
- a) Valores y obligaciones en el activo de empresas filiales.
- En segundo término: Activos del Ferrocarril Texas México que también eran garantía de la Deuda 17.
- b) Activos de empresas filiales
 - Ferrocarril Texas Mex: depósito por 68 459 dólares

Fiduciario: Central Hanover Bank and Trust

No había excusa: el convenio de 1946 había establecido con toda claridad que subsistían todos “los gravámenes y obligaciones constituidos por las diversas escrituras de hipoteca referentes a los diversos emisores” de la Deuda Ferrocarrilera. Dichos gravámenes y obligaciones se encontraban en pleno vigor y, por tanto, era conveniente que la entidad Ferrocarriles Nacionales de México, como propietaria de esos bienes, concurriera a la celebración del convenio de 1946 “con la mira de confirmar la plena conservación y continuación de los expresados gravámenes y obligaciones”.²⁴

El tema que mayor preocupación despertó entre las autoridades de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México fue el de las garantías que se ofrecieron mediante los activos de la empresa filial de Ferrocarriles Mexicanos que se denominaba Compañía del Ferrocarril Texas México (The Texas Mexican Railway Co.). Esta empresa filial había pasado a formar parte de los activos de Ferrocarriles Nacionales a raíz de una cesión de bienes que se produjo de la fusión que, como fusionante, realizó Ferrocarriles de la que en un momento se había denominado Corporación Utah o en México Compañía del Ferrocarril Nacional de México. La compañía del Ferrocarril Texas México aparecía como garantía de la Deuda 17 explicada líneas atrás, pero también como garantía secundaria y terciaria de la Deuda 18 y general de las Deudas 14 y 16. De las Deudas 17 y 18 no se habían registrado bonos por 1.2 y 1.1 millones de dólares respectivamente y de las Deudas 19 y 16

²⁴ “Convenio celebrado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, La Administración de los Ferrocarriles Nacionales y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México (1º de febrero de 1946) Considerandos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre Deuda Pública*, México, (s.e.), 1958, p. 75.

por 3.2 y 2.1 millones de dólares. Por su parte, los bonos registrados y no acogidos para esas emisiones sumaban en el agregado casi 900 mil dólares.

El fiduciario de la Deuda 17, Manufacturers Hanover Trust había asumi-do una actitud muy intransigente frente a las autoridades mexicanas. Sólo en caso de que el Gobierno Mexicano lograse redimir el total de los bonos principalmente de la Deuda 17 pero también de las Deudas 14, 16 y 18, ac-cedería a liberar las garantías involucradas en dichos adeudos. Respecto de la Compañía del Ferrocarril Texas México había tres activos a considerar: 2.49 millones de dólares por las acciones representativas de su capital social; Bonos con 6 por ciento de rendimiento por 1.4 millones de dólares y otros bonos por 960 mil dólares. A ello había que agregar los derechos sobre un fideicomiso de tierras y otras propiedades ubicadas en la ciudad de Laredo con la inclusión del puente internacional para que el ferrocarril cruzara hacia México.

Como se ha dicho, desde principios de los años setenta el caso empezó a preocupar mucho a las autoridades mexicanas. Para estudiar el problema se creó un grupo de trabajo que se denominó Hacienda-Banco de México, en el cual el instituto central quedó representado por el economista y funciona-rio Alfredo Phillips Olmedo. Por su parte, ese grupo de trabajo constituyó de su seno dos comisiones para estudiar respectivamente las implicaciones financieras y legales del problema. Parte del reto constituyó en conocer con todo pormenor los activos que tenía la compañía Ferrocarrilera Texas México y, desde luego, hacer una estimación de valor. Por su parte, en la comisión legal se empezó a preparar una propuesta respecto de los cursos de acción elegibles que se le abrían al gobierno mexicano.

Manufacturers Hanover Trust ya había anunciado que pensaba iniciar un juicio hipotecario (*foreclosure*) sobre los bienes dados en garantía. El aspecto principal era el de los bonos que no se habían registrado. En México, por efecto de la expedición en 1951 de la ley sobre el destino de los bonos del enemigo, los tenedores de los bonos no registrados habían perdido todo derecho a participar en los beneficios de los convenios de 1942 y 1946. Sin embargo, como ya se ha indicado, en virtud de la no extraterritorialidad de las leyes mexicanas los tenedores de los bonos no registrados de la Deuda 17 podrían participar en los beneficios del juicio hipotecario que iba a promo-ver Manufacturers Hanover Trust. Ante tal panorama, con la asesoría de sus

abogados el Banco de México le había sugerido a la Secretaría de Hacienda la posibilidad de adquirir los bonos no registrados de la Deuda 17 por interpósita persona. No obstante, hacia 1973 aún no se tomaba una decisión al respecto.

Otros aspectos semejantes se referían a las gestiones que también se empezaron a realizar con los bancos de inversión Bankers Trust y Morgan Guaranty Trust, fiduciarios de otras deudas, para que regresaran al gobierno de México, bonos que tenían en sus manos y que eran prenda para diversas emisiones ferrocarrileras. Este relato puede entonces cerrarse provisionalmente señalando que para enfrentar la posible demanda de Manufacturers Hanover Trust el gobierno mexicano decidió contratar para su defensa a un prestigiado despacho de abogados en los Estados Unidos. Fue así que el Gobierno de México se convirtió en cliente del bufete Milbank, Tweed, Hadley & McCloy a través del cual se iniciaron formalmente unas negociaciones, que se prolongaron por años, con el banco de inversión Manufacturers Hanover Trust a través de su vicepresidente Sr. D. Harteuch.

6. LOS BONOS DE FOMENTO ECONÓMICO

Las emisiones de Bonos de Fomento Económico tuvieron fundamento en un decreto del presidente Adolfo López Mateos del 28 de diciembre de 1962. No hay referencia en las obras sobre el tema de la deuda externa de México desde cuando el secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, había estado preparando ese proyecto para su lanzamiento. Según el decreto, el Congreso autorizaba al Ejecutivo la contratación de un empréstito que se denominaría “Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico”. En realidad, más que de un empréstito, se trataba de un programa de emisiones, lo cual quedó comprobado en la cláusula III del artículo primero por la cual se autorizó que el empréstito pudiera “efectuarse en varias series”. Esas emisiones serían puestas en circulación conforme lo estimara oportuno el Ejecutivo Federal. Los bonos deberían quedar amortizados en su totalidad en un plazo máximo de 20 años y gozarían “de la garantía general directa e incondicional del Tesoro Mexicano”. El importe de las colocaciones que se hicieron al amparo del programa se destinaría “a la ejecución de obras vinculadas con programas de fomento económico que produzcan un incremento en los ingresos públicos, sin que pueda destinarse para la atención de gastos corrientes”.¹

En cuanto a la colocación propiamente dicha, al Ejecutivo se le concedieron facultades para “celebrar los arreglos necesarios para la colocación del empréstito mediante suscripción privada, sin perjuicio de que los suscriptores privados puedan a su vez colocar los títulos en el mercado abierto”. Sólo en lo relativo a la institución que tendría el liderazgo en

¹ “Decreto que autoriza al Ejecutivo a concretar un empréstito para la emisión de Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico”, *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1962, p. 28.

la colocación de las emisiones, el decreto hizo una referencia específica. Quedó establecido así que “el propio Ejecutivo [daría] a Nacional Financiera, S.A., la intervención que por Ley le corresponde, en la contratación, emisión, colocación y pago del empréstito a que se refiere este contrato”.

En cuanto a la administración de esas emisiones –el tema de la incumbencia para del Banco de México– al Ejecutivo se le otorgaron los poderes necesarios para la liquidación de intereses, requisitos y formalidades de las escrituras de emisión, amortización y reposición de los bonos así como para su cotización en las bolsas extranjeras y el servicio general de las deudas.

Los equívocos y las imprecisiones no se hicieron esperar aún desde los inicios del programa de los “Bonos para el Fomento Económico”. A manera de ejemplo, fue ciertamente una equivocación que en el decreto de creación del programa se le asignaran a Nacional Financiera facultades para participar en “el pago del empréstito” (*sic*).² Esa facultad era contraria a lo que se establecía en la ley orgánica de dicha institución en cuanto a sus funciones como agente financiero. Asimismo, ese mandato era incongruente con la división del trabajo que se había establecido con el Banco de México en cuanto a la contratación de créditos, por un lado, y el pago y su administración, por otro. En ese sentido, en una nota periodística que se publicó en el diario *Excélsior* para anunciar el programa de los Bonos de Fomento Económico, la cabeza rezó: “Lanzará el Estado Empréstitos en pesos y moneda extranjera”. El error era evidente: en la medida en que se trataba de colocaciones internacionales que se harían “en las monedas extranjeras que determinase el Ejecutivo Federal”, no podía hablarse de “empréstitos en pesos”. Lo que sí era acertado es que el buen crédito de que gozaba México había dado lugar a una:

Situación privilegiada que el Ejecutivo considera conveniente aprovechar acudiendo a las fuentes exteriores de financiamiento para allegarse nuevos recursos indispensables para el proceso de nuestro desarrollo económico y destinarlos sobre las bases de una sana política crediticia, y no ha de representar una carga muerta para la Nación, como ocurrió con algunos de los viejos empréstitos...³

² *Ibid.*

³ “Lanzará el Estado empréstitos en pesos y moneda extranjera”, *Excélsior*, 16 de diciembre de 1962.

La participación del Banco de México en su calidad de agente financiero en el programa de los “Bonos para Fomento Económico” quedó consignada en el artículo tercero de los decretos mediante los cuales se autorizaron cada una de las emisiones. Además de señalarse en el artículo correspondiente que la Secretaría de Hacienda daría a Nacional Financiera la intervención que conviniera “en la emisión y colocación de los bonos”, esa misma dependencia determinaría la participación que correspondería al Banco de México en el servicio de las deudas correspondientes. Al respecto, en el archivo documental del Banco de México se encontró una comunicación de gran valor histórico relativa a las tareas que el instituto central tendría que cumplir en cuanto a la amortización y administración de las emisiones que se colocaran dentro de dicho programa. La comunicación, de enero de 1964, era del poderoso subdirector Ernesto Fernández Hurtado para Antonio López, el gerente bajo cuya jurisdicción se encontraba la Oficina de la Deuda Externa:

Por instrucciones de la Dirección General [o sea, de Don Rodrigo Gómez] me permito acompañar a usted oficio original del C. Subsecretario de Crédito, Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez, designando a este Instituto Central para que se encargue de la atención del servicio de amortización e intereses de los ‘Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico, 1963’, y de los asuntos vinculados con dicho servicio... El señor Director General ha instruido que nuestro departamento de Deuda Pública se haga cargo de esta encomienda del Gobierno Federal por ser de su competencia, así como de que un abogado de la Institución tenga a su cargo el conocer y hacerse responsable de los aspectos legales relacionados con esta obligación del Banco de México.⁴

En un informe de la Oficina de la Deuda Pública correspondiente a 1973 se enunciaron las funciones que a esa unidad le había tocado desarrollar en apoyo de las emisiones de Bonos de Fomento Económico. Esas actividades eran las siguientes:

1. Cumplir con los convenios y demás estipulaciones de carácter financiero relativos a las emisiones de bonos de ese programa.

⁴ Oficio de Ernesto Fernández Hurtado a Antonio López, 2 de enero de 1964, Ref. EFH/64 M-I, en AHBM.

2. Hacer por cuenta de la Secretaría de Hacienda los pagos que correspondan a los Agentes Financieros por concepto de honorarios devengados, comisiones e impuestos.
3. Vigilar que los Agentes Pagadores hagan los pagos correspondientes al servicio de esas emisiones en las cantidades correctas y con la anticipación estipulada en el convenio de cada emisión.
4. Enviar para pago al Agente Fiscal en Nueva York por concepto de los cupones de intereses de los Bonos de Fomento Económico que tenedores en México presenten para su liquidación. Asimismo, vigilar que se hicieran los pagos correspondientes.
5. Vigilar que los sorteos previstos en los convenios para la amortización de los Bonos, se celebren oportunamente y de manera correcta.
6. Llevar los registros contables de las emisiones en lo concerniente a bonos canjeados, retirados, comprados, pendientes de incineración o incinerados.
7. Atención a las consultas que sobre los bonos y las emisiones para Fomento Económico se presenten ya sea del interior o del exterior.
8. Mantener una comunicación fluida y eficaz con los agentes Registrador, Autentificador y Fiscales para tener una información lo más completa posible respecto a la compra y retiro de bonos y cupones de intereses.

A principios de los años setenta, por instrucciones superiores la Oficina de la Deuda Externa puso en ejecución un programa para la mecanización electrónica de la administración de las emisiones de Fomento Económico. Hacia el año de 1973 ese programa de mecanización se encontraba ya muy avanzado en su aplicación a una emisión del 8.5 por ciento que se había colocado en 1972. Para los años siguientes estaba programada la mecanización de las emisiones que se habían colocado a partir de 1963, las que se habían realizado en marcos alemanes y francos suizos y desde luego para las nuevas emisiones que se colocaran en el futuro.⁵

Tan serían importantes las relaciones que se establecieran entre el Banco de México en su categoría de Agente Especial y el resto de los agentes financieros involucrados en el programa de Bonos para el Fomento Económico que a ese tema hizo mención específica la carta de instrucciones ya citada, que le envió el subdirector Fernández Hurtado al gerente Antonio López en enero de 1964:

⁵ Oficina de la Deuda Externa, Banco de México, S.A., *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la deuda pública externa*. 1973, pp. 22-23.

...los agentes pagadores serán el Chase Manhattan Bank con domicilio en Nueva York y el Bank of America en San Francisco, California. A su vez, los agentes autentificador y registrador de los bonos son el Chemical Bank New York Trust Company y el Manufacturers Hanover Trust Company de la Ciudad de Nueva York.

El marco para la actuación de los agentes financieros involucrados en las emisiones de Fomento Económico –agentes colocadores, fiscales, registrador, autentificador y agentes pagados– había quedado determinado.

En cuanto a las colocaciones propiamente dichas, el Banco Nacional de México y la Nacional Financiera fueron las instituciones designadas para tener intervención y relación con las firmas Kuhn, Loeb & Co. Incorporated y The First Boston Corporation, suscriptores para la compra de los bonos destinados a constituir los fondos de amortización, cuando las condiciones del mercado hicieron aconsejables dichas adquisiciones.

El convenio para el servicio de los bonos de la emisión de 1963 estableció que en su calidad de emisor firmaba ese instrumento los Estados Unidos Mexicanos. Por la contraparte habían firmado el convenio cuatro bancos de inversión: Chemical Bank New York Trust Company como agente autentificador, Manufacturers Hanover Trust como agente registrador, Chase Manhattan Bank como agente fiscal en Nueva York y Bank of America en calidad de agente fiscal para California. Nada adicional se determinó en ese convenio respecto del papel que tendrían que cumplir en las emisiones de Bonos de Fomento Económico otros agentes financieros. Sin embargo, en el prospecto para la emisión de 1963 sí quedó especificado que por convocatoria de Nacional Financiera el Banco Nacional de México estaría actuando como agente y consejero en la colocación de la emisión. Y para precisar, se agregó en ese prospecto:

Banco Nacional de México, S.A., el banco comercial más importante del país, ha sido designado por Nacional Financiera, S.A., de acuerdo a las facultades legales con que cuenta respecto a las emisiones de deuda del Gobierno Federal, para actuar como agente y asesor... Nacional Financiera, a nombre del Gobierno de México ha puesto en ejecución el acuerdo de compras correspondiente con los suscriptores (*underwriters*) que se han sumado.⁶

⁶ Prospectos, México: External Banks of 1963, July 16, 1963, pp. 1 y 51.

En su calidad de Agente Especial del Gobierno de México, el Banco de México debería operar de preferencia con los Agentes Fiscales, aunque también tendría relaciones con el Autentificador y con el Registrador en algunos aspectos específicos de la administración de las emisiones. Por ejemplo, periódicamente el Agente Registrador tendría que informar al Banco de México sobre los bonos y cupones ya amortizados y cuya vigencia hubiera vencido a fin de que fueran destruidos. En cada incineración deberían estar presentes delegados representantes tanto del Agente Autentificador como del Banco de México a fin de atestigar las incineraciones y que extendieran su conformidad mediante la firma de las actas correspondientes.

Por su parte, el Agente Registrador debería compartir con el Banco de México el registro de los bonos nominativos que estaba obligado a llevar, además de utilizar dicho registro “para la inscripción de la suerte principal de los Bonos con Cupones y para la transferencia de los mismos cuando hubieran sido registrados en lo concerniente a su suerte principal, así como la de los Bonos nominativos”. En su papel de Agente Especial, el Banco de México también sería avisado por el Agente Registrador en caso de “rescate parcial de Bonos Nominativos con Fondo de Amortización”. En previsión de que cualquiera de los Agentes Fiscales entregara al Registrador un Bono nominativo o un Fondo de Amortización parcialmente rescatado, se acordó que el Registrador reintegraría al Agente Fiscal solicitante “por la suma principal de la parte no representada del Banco entregado”, un Bono Nominativo con Fondo de Amortización a nombre del propietario del bono previamente entregado.⁷

El Banco de México también debería ser informado sobre los procedimientos y también los resultados del proceso de rescate de bonos para su amortización. Ya se ha dicho que los sorteos para la selección de los bonos que serían rescatados deberían ser conocidos y supervisados por el Banco de México. En todos los procesos de rescate que se propalaran, el Agente Registrador tendría que hacer el anuncio en algún diario de lengua inglesa “con circulación general en el municipio de Manhattan Ciudad y el Estado de Nueva York” y ese anuncio tendría que repetirse por lo menos una vez durante las tres semanas siguientes. El Registrador seleccionaría por sorteo los bonos a rescatarse “de una manera tal que se considere apropiada y justa...”.

⁷ *Ibid.*

Acto seguido, el Registrador notificaría puntualmente a cada uno de los Agentes Fiscales y al Agente Especial en México los resultados de esos sorteos y el detalle de los bonos elegidos además de las cantidades involucradas.⁸

Pero de mucha mayor importancia serían las obligaciones que tendrían frente al Agente Especial los Agentes Fiscales. Primeramente, el Banco de México tendría la responsabilidad de vigilar que los pagos correspondientes de “suerte principal o en su caso de primas, además de intereses” se hicieran en las fechas correctas según se definieran en los programas y calendarios. Quizá sería de mayor importancia para el Agente Especial enviar a los Agentes Fiscales con la anticipación debida los fondos requeridos para realizar las amortizaciones. Esas cantidades se deberían enviar y quedar depositadas con los Agentes Fiscales “por lo menos con 5 días hábiles de anticipación a la respectiva fecha de pago”. El Agente Especial debería hacer esos envíos tanto para liquidar intereses como para pagar las amortizaciones de principal. Respecto de esto último, sería muy importante el contacto del Banco de México con los fondos de amortización, cuando los títulos contaran con ese respaldo.

En cuanto a la emisión del año 1963, el rescate de bonos con fondo de amortización con adición del pago de intereses se llevaría a cabo “cada 15 de enero y 15 de julio comenzando el 15 de enero de 1964, hasta e incluyendo el 15 de julio de 1968, \$500,000; y cada 15 de enero y 15 de julio empezando el 15 de enero de 1969, hasta e incluyendo el 15 de enero de 1974, \$1'000,000”.

En su calidad de Agente Especial, el Banco de México tendría que conocer con precisión cómo se aplicarían las cantidades que se enviaran para el rescate de los Bonos con Fondo de Amortización. En el convenio de servicio se previeron tres posibles casos para el rescate de bonos en esa condición. El primero, en cuanto al rescate de esos títulos cuando hubiese de por medio “fines distintos a los del fondo de amortización”. En esa eventualidad, el Agente Fiscal debería dar aviso a los demás Agentes de las operaciones de rescate y también al Agente Registrador, con por lo menos 60 días de anticipación a cada compra. El segundo caso sería cuando la operación de rescate fuera menor a \$25,000, y los recursos tuvieran que ser conservados temporalmente por los Agentes. A continuación, en el convenio también se previó

⁸ *Ibid.*

el caso de lo que debería hacerse si el Fondo de Amortización de la emisión de 1963 quedara con recursos sobrantes después del 15 de enero de 1978. Por último, también se previó la situación eventual de que el gobierno de México decidiera rescatar todos los Bonos con Fondo de Amortización que subsistieran en circulación.

Adicionalmente a las obligaciones anteriores, los Agentes Fiscales también deberían tener permanente y oportunamente informado al Agente Especial en caso de rescates parciales de bonos nominativos, bonos y cupones ya liquidados o solicitudes de pago especiales que recibieran por parte de los tenedores. En esta última eventualidad:

Cada Agente Fiscal notificará oportunamente a México [o sea, al Agente Especial], por cable o por teléfono, confirmado por escrito (con copias de dicha confirmación escritas a cada uno de los otros agentes) si dicho Agente ha recibido del tenedor de cualquier Bono o cupón alguna notificación escrita por cualquier falta de pago relacionada con un Bono o cupón o cualquier reclamación por escrito por el pago de cualquier suerte principal, o en su caso de la prima o intereses sobre cualquiera de los bonos vencidos.⁹

Por todos los servicios especificados, el gobierno de México pagaría tanto al Agente Autentificador y al Agente Registrador como a los Agentes Fiscales, una compensación según se conviniera de común acuerdo. Asimismo, el gobierno de México reembolsaría periódicamente a esos Agentes “sus costos menores y gastos, incluyendo honorarios y gastos originados por sus actividades”. De acuerdo con los procedimientos establecidos y usuales, los recursos para dichas liquidaciones se les harían llegar a través del Banco de México en su calidad de Agente Especial.

En total, de 1963 a 1968 se hicieron nueve emisiones de Bonos de Fomento Económico en los Estados Unidos. En todas ellas y sin excepción, los agentes Autentificador y Registrador fueron las mismas instituciones que en la emisión de 1963. Como se ha dicho, los bancos de inversión que cumplieron con esas funciones en las nueve emisiones fueron, respectivamente, Chemical Bank, Manufacturers Hanover Trust, y Chase Manhattan Bank

⁹ *Ibid.*

y Bank of America. Por su parte, los convenios de pagos correspondientes tuvieron el siguiente capitulado:

- I. Generalidades
- II. Designación de Agentes
- III. Obligaciones del Agente Autentificador
- IV. Obligaciones del Agente Registrador
- V. Obligaciones de los Agentes Fiscales
- VI. Renuncias o remociones de Agentes
- VII. Otras condiciones y deberes de los Agentes
- VIII. Notificaciones
- IX. Enmiendas
- X. Legislación aplicable

En lo concerniente a la emisión que se colocó en Suiza en septiembre de 1968, el Gobierno de México celebró un “Convenio de Préstamo” que se firmó el día 24 de ese mes con los bancos Swiss Bank Corporation, Swiss Credit Bank y Union Bank of Switzerland. Es importante recordar esta emisión pues, como se explica en el capítulo Embates a la Confianza, la razón de orden político que la motivó fue fortalecer la confianza en México en ocasión de los disturbios estudiantiles que tuvieron verificativo en el otoño de 1968. El Convenio de préstamo que se suscribió para ese fin tuvo el siguiente capitulado:

- I. Generalidades
- II. Términos del préstamo, sorteos y plazo de prescripción
- III. Legislación aplicable
- IV. Obligaciones de los bancos
- V. Pago de impuestos, servicios y comisiones
- VI. Impresión de los bonos
- VII. Centralización del préstamo
- VIII. Destrucción de bonos y cupones
- IX. Retiro del Convenio
- X. Su interpretación se rige por la ley suiza

Un punto adicional comentado en los papeles de la Oficina de la Deuda Pública tuvo que ver con la incineración de los bonos y cupones de las emisiones de Fomento Económico, cuando ya se hubieran amortizado y hubiese vencido su plazo de vigencia. A tal fin, en el oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público número 305-II/6-20104 del 29 de julio de 1969 se designó al Banco de México como representante del Gobierno Federal para atestiguar y supervisar las incineraciones que procedieran. A continuación, en oficio número 305-II/6-31267 de esa misma dependencia se aceptó el procedimiento de incineración que había propuesto el Banco de México, con la salvedad de que no debían intervenir en ese procedimiento ni el cónsul general de México en Nueva York ni representantes de los agentes fiscales de las emisiones. Así, la primera incineración de bonos tipo M (al portador) y de cupones conservados por el Chemical Bank de Nueva York se realizó en mayo de 1972.

El cuadro a continuación contiene el detalle de las emisiones que se colocaron de 1963 a 1968. Como se mencionó líneas atrás, tan sólo una de ellas se realizó fuera de Estados Unidos y quedó denominada en francos suizos. Las emisiones restantes, nueve en número, se colocaron en Nueva York y San Francisco y la denominación de los bonos y cupones se hizo en dólares U.S. Un detalle curioso es que aunque se realizaron nueve emisiones, la numeración correspondiente cubre únicamente hasta la octava por una razón singular: la primera emisión se separó en dos partes, aunque ambas se colocaron en 1963. La primera de esas partes, con plazo a cinco años, rendimiento de 6 por ciento y saldo de 15 millones, no se registró en la bolsa de valores de Nueva York. A diferencia, la segunda parte de esa emisión, con plazo a 15 años, rendimiento anual de 6.75 por ciento y monto de 14 millones de dólares, sí se registró en esa bolsa.

CUADRO 9
BONOS PARA EL FOMENTO ECONÓMICO
1963-1968

Emisión	Plazo (años)	Colocación/ Vencimiento	Rendimiento en %	Moneda
1 ^a	5	1963-1968	6.0	Dólares
1 ^a	15	1963-1978	6.75	"
2 ^a	15	1964-1979	6.50	"
3 ^a	15	1964-1979	6.25	"
4 ^a	15	1965-1980	6.50	"
5 ^a	15	1966-1981	6.875	"
6 ^a	15	1966-1981	7.25	"
7 ^a	15	1967-1982	7.0	"
8 ^a	5	1968-1973	7.25	"
1 ^a	15	1968-1983	6.0	Francos Suizos

Fuente: Oficina de la Deuda Externa, Banco de México, *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, 1973, Anexo "C".

De 1963 a 1968 el gobierno mexicano logró captar mediante las emisiones de Bonos de Fomento Económico un total de 212.5 millones de dólares y 50 millones de francos suizos. Según el calendario de pagos de esas emisiones, las amortizaciones se iniciaron en 1964, aunque tan sólo la primera de esas colocaciones tuvo fecha de vencimiento anterior al año 1970. Acorde con el programa, la primera de esas emisiones, al tener un plazo de cinco años, quedó amortizada en 1968. El detalle de los saldos de las emisiones y de sus amortizaciones al año de 1973, además de los remanentes en circulación, se presenta en el cuadro a continuación.

CUADRO 10
BONOS PARA EL FOMENTO ECONÓMICO
(CIFRAS A 1973)

Número de emisión	Importe original	Amortizado	Saldo en circulación
1 ^a	15.0 M.D.	15.01 M.D.	—
1 ^a	25.0 “	14.00 “	11.0 M.D.
2 ^a	25.0 “	14.24 “	10.76 “
3 ^a	35.0 “	17.64 “	17.36 “
4 ^a	27.5 “	11.94 “	15.56 “
5 ^a	15.0 “	5.28 “	9.72 “
6 ^a	10.0 “	3.54 “	6.46 “
7 ^a	25.0 “	8.35 “	16.67 “
8 ^a	35.0 “	35.00 “	35.00 “
Suma	212.5 M.D.	125.00 M.D.	122.53 M.D.
1 ^a	50 M.F.S.	—	50.0 M.F.S.

M.D. = Millones de Dólares

M.F.S. = Millones de Francos Suizos

BANXICO Y EL CEMLA

7. SEMILLA QUE FRUCTIFICÓ

Fungiendo Carlos Novoa como director general del Banco de México (se había iniciado su encomienda en diciembre de 1946) se celebró en Santiago de Chile en diciembre de 1949 la Segunda Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano. Fue en ese foro donde la delegación de México presentó la propuesta para el establecimiento de un Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos. La propuesta se había formulado en el Banco de México y en su preparación había tenido una participación decisiva don Rodrigo Gómez, a la sazón segundo de abordo en ese instituto central. De esa propuesta, en cuyo desarrollo también había intervenido el economista transterrado Javier Márquez, emanó tiempo después y mediando muchos esfuerzos, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, conocido también como CEMLA. Los antecedentes de ese organismo pueden encontrarse tanto en los que dieron lugar a las Reuniones de Técnicos en Banca Central del Continente Americano como en los más directos propios de los trabajos que precedieron la creación de dicha institución.

En cuanto a esos antecedentes, en la Conferencia Interamericana sobre Sistemas de Control Económico y Financiero, celebrada en Washington, en la primavera de 1942, el Banco de México se había acercado a los representantes de los bancos centrales de América Latina en solicitud de colaboración para el intercambio de información y publicaciones entre sus respectivos departamentos de estudios económicos. A partir de ese acercamiento inicial, el banco central de México había continuado con la propuesta con representantes de sus instituciones similares de Argentina, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Ecuador. A continuación, en la conferencia de Bretton Woods, de julio de 1944, se reiteró la conveniencia de que los técnicos en

banca central del continente tuvieran un contacto continuo y una plataforma para la colaboración. Poco después, durante la visita de un funcionario del Banco de México a su similar de Canadá, se supo del interés de esa institución por la idea. Así, contando con ese apoyo, se realizaron también unos sondeos iniciales con funcionarios de la Reserva Federal. No mucho tiempo después, en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz que se realizó en México en marzo de 1945, tuvieron lugar conversaciones informales acerca de la conveniencia de organizar una junta de bancos centrales del continente y se aprobó una resolución en ese sentido. Finalmente, el Banco de México tomó la iniciativa en 1946 para poner en ejecución dicho acuerdo. En lo relativo a las finalidades del evento, se asentó en el Memorándum de Invitación:

Desde el mes de febrero de 1945 se planteó más o menos formalmente la necesidad y conveniencia de convocar una reunión de técnicos de los bancos centrales del Continente Americano. El objeto de la reunión sería tener un amplio cambio de impresiones, sobre una base estrictamente técnica y extraoficial, acerca de la experiencia de los distintos países en materia de regulación monetaria y del crédito, innovaciones en la legislación de los bancos centrales, evolución de los mercados monetarios y formas de cooperación entre los departamentos de estudios económicos. No se trataría en modo alguno de criticar asuntos de política económica.¹

De ese evento cabe destacar antes que nada la capacidad de convocatoria lograda por el Banco de México al conseguir la asistencia y participación de 17 países del continente, sobresaliendo los casos de Canadá y Estados Unidos. En el orden personal, en calidad de invitado especial del Banco de México asistió a esa reunión el prestigiado autor argentino Raúl Prebisch, a cuyo cargo estuvo la alocución de apertura en la sesión inaugural. Prebisch terminó su intervención señalando:

...celebro mucho que el Banco de México haya tenido la iniciativa muy feliz de convocar esta reunión que, sin publicidad alguna, nos permite hablar en lenguaje claro y sin reticencias para lograr el recíproco conocimiento de nuestras

¹ Memoria. Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano, México, (s.e.), 1946, p. 1.

experiencias en la periferia latinoamericana y el de las enseñanzas que ellos comportan para el centro cíclico principal [Estados Unidos].²

Prebisch había ya estado previamente en el Banco de México, convirtiéndose en el protagonista principal de otro acontecimiento que se constituyó en un precedente importante tanto para la Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano como para el establecimiento del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en 1952. Todo ocurrió a raíz de la destitución que sufrió Prebisch como alto funcionario del Banco Central de la República Argentina. Corría el año de 1943 y ya hacía algún tiempo que invitado por su colega Eduardo Villaseñor, el talentoso ensayista e historiador Daniel Cosío Villegas colaboraba en el Banco de México adscrito al Departamento de Estudios Económicos. Así, en una ocasión Cosío entró a la oficina de Villaseñor para sugerirle que toda vez que Prebisch ya no era funcionario público en su país natal, quizás fuera conveniente invitarlo a que emigrara a México y se convirtiera en colaborador del banco central. El economista argentino no aceptó el ofrecimiento, pero sí dictó unas conferencias privadas en el transcurso de las cuales, todo hace pensar, inculcó a los integrantes del auditorio la idea de que América Latina debía estudiar sus problemas económicos con una visión propia y desarrollar un cuerpo de pensamiento desde esa perspectiva.

A esas pláticas asistieron el director general del Banco de México, Eduardo Villaseñor, y el tercer funcionario en importancia en la institución, Rodrigo Gómez. También fueron invitados el subdirector Ernesto Espinosa Porset, Raúl Martínez Ostos, jefe del departamento de Crédito, Gonzalo Robles, jefe del departamento de Investigaciones Industriales, y por parte de Estudios Económicos, estuvieron presentes Daniel Cosío Villegas —que había conocido a Prebisch en sus viajes por Sudamérica para promover al Fondo de Cultura Económica— y el joven economista y discípulo de Cosío, Víctor L. Urquidi. La idea medular fue planteada por el conferencista desde la sesión inicial:

Hemos vivido con frecuencia al margen de la buena doctrina monetaria y ha sido tan sistemático el desvío de ciertos principios en la historia de nuestro

² *Ibid.*, p. 33.

medio circulante, que cabe preguntarse si esa doctrina era realmente buena para nosotros: si respondía fielmente a la índole y estructura de la economía argentina. ¿No habrá llegado el momento de formular nuestros propios principios, derivados precisamente de nuestra realidad comprobada y de tener nuestra buena doctrina utilizando y adaptando todo lo útil de los principios generales para fincar una política monetaria nacional?³

La semilla había quedado sembrada. Sin embargo, más de cinco años habrían de transcurrir para que el Banco de México pudiera reaccionar propositivamente a esa inquietud que se había empezado a difundir paulatinamente en los círculos pensantes de América Latina. Si el subcontinente estaba en la posibilidad de contar con un pensamiento económico desarrollado a partir de sus problemas específicos, también debía establecer las instituciones apropiadas en cuyo seno pudiera formularse ese pensamiento. Así, como se ha dicho, fue durante la segunda Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano cuando el Banco de México presentó a ese cónclave el proyecto para el establecimiento de un Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos. La propuesta fue presentada por la delegación del Banco de México a ese foro, que estuvo integrada por Agustín Luna Olmedo, jefe del departamento de Estudios Económicos, y un joven economista que empezaba a despuntar: Ernesto Fernández Hurtado. No se dispone de información para verificar si esas personas participaron o no en la preparación del proyecto. Sin embargo, lo más relevante es recordar los considerandos que se expusieron en apoyo de la propuesta.

De los esfuerzos para comprender los problemas económicos de la América Latina el Banco de México adquirió el convencimiento de que no se pueden resolver usando de iguales armas que en los países con economía más avanzada... [Así,] varias entidades del Gobierno de México constituyeron hace algún tiempo un fondo destinado a servir de base para el sostenimiento de un centro de estudios económicos e investigación cuya finalidad consistiría en iniciar sistemáticamente estudios sobre la economía de los países de América Latina impartiendo además enseñanzas de tipo avanzado que hagan posible la formación de economistas expertos en problemas de estos países... [Igualmente] se llegó a la conclusión de que para dicho programa convenía contar con mayores

³ Raúl Prebisch, *Conversaciones del Dr. Raúl Prebisch en el Banco de México*, (mimeo.), México, (s.f.), (s.e.), p. 1.

elementos y especialmente con la colaboración moral y participación del personal especializado que presta sus servicios en los diversos bancos centrales y dependencias financieras y fiscales de los Gobiernos Americanos.⁴

Al estudiar la propuesta de México, los asistentes a esa reunión reconocieron que en efecto “América Latina carecía de un establecimiento en el que se estudiaran e investigaran los diferentes problemas económicos...”. Aunque la propuesta resultó aprobada, también se lanzó una voz de alerta, quizá teniendo en mente a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que se había creado en 1948, a fin de que la nueva entidad no incurriera en una duplicación de funciones con otros organismos que ya habían sido creados. Apelando a la cooperación de los gobiernos de América Latina, se acordó la creación de un “Comité *ad hoc*” que se encargaría de revisar con pormenor el proyecto y recomendar modificaciones o adiciones en caso de que fuesen necesarias. En forma significativa, en ese órgano quedó incluido Raúl Prebisch —a la sazón ya vinculado laboralmente a la CEPAL— y, por parte del Banco de México, el ya mencionado Agustín Luna Olmedo. El grupo se completó con otras personalidades relevantes: Arturo Maschke, gerente general del Banco Central de Chile, Héctor Santaella, Director Alterno en el FMI, y Julián Alienes, jefe de Investigaciones en el Banco Nacional de Cuba.

El proyecto para crear un Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos que presentó la delegación del Banco de México ante la Segunda Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano se conformó de dos partes. En la cita anterior quedó incorporado el mensaje principal que se quería enviar en esa suerte de exposición de motivos. Previamente a esa idea, se explicaba que por años, e incurriendo en costos considerables, los gobiernos de América Latina habían estado enviando al extranjero a graduados en economía o personal especializado, con la finalidad de que se familiarizaran con “las técnicas y las experiencias que no era posible obtener en América Latina por la falta de centros adecuados” que proporcionaran la formación requerida. Sin embargo —explicó el Banco de México en ese documento— los resultados no habían sido satisfactorios por cuatro razones. En primer lugar, porque las enseñanzas especializadas que se impartían estaban principalmente “enfocadas hacia la resolución de problemas de los países

⁴ Memoria. *Segunda Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, Tomo II, Santiago de Chile, 1950, pp. 223-234.

industrializados”. Asimismo, usualmente los estudiantes que se enviaban al extranjero no contaban con experiencia suficiente para distinguir entre las enseñanzas que se recibían, “las que son inmediatamente aplicables a su propio país o a otras condiciones económicas similares”. Un tercer obstáculo había provenido de las dificultades que esos capacitandos habían enfrentado para dominar los “idiomas extranjeros y adaptarse a las costumbres locales”. Un último factor provenía “del mayor gasto que representa[ba] el envío de personal a países con elevado costo de vida”.

La segunda parte del documento era un anteproyecto de estatutos para la institución que se intentaba crear. Dada la presentación de ese anteproyecto en un formato codificado con dos capítulos y 17 artículos, varios de ellos con sus respectivos incisos, no cabe la menor duda de que en su redacción deben haber intervenido algunos abogados del Banco de México, de cuya identidad no quedó registro para la posteridad. Aunque, como se verá, a la postre la institución que se estableció fue bastante diferente y mucho más acotada que el Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos propuesto originalmente. De cualquier manera en su cuerpo de disposiciones ya se enuncian las materias que necesariamente quedarían incorporadas en los estatutos de la organización que se estableciera, cualquiera que fuese su especialización definitiva. Significativamente, el articulado incorporado en el capítulo I se refería al “Objeto, Domicilio y Duración del Instituto de Economía Latinoamericana”. Por su parte, el título correspondiente al capítulo II rezaba “De los Asociados, de los Socios Contribuyentes y de la Administración”. De manera muy relevante, ese anteproyecto ya suponía la idea de un importante esfuerzo de cooperación entre los países de América Latina.

El Comité *ad hoc* que se creó por mandato de la Segunda Reunión de Técnicos en Banca Central cumplió con su encomienda de manera no necesariamente muy rápida, pero sí eficaz. La importancia del trabajo de ese grupo se manifestó principalmente en la ayuda que prestó para delimitar el objeto de la institución que deseaba establecerse y precisar su campo de especialización específico. Con visible acierto, los integrantes de ese órgano cayeron en la cuenta de que la cobertura de temas sería demasiado amplia para el Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos propuesto originalmente por el Banco de México. Ese mismo argumento era aplicable a los aspectos administrativos y hasta diplomáticos de la organización. ¿Con cuál

dependencia de los gobiernos respectivos debería establecerse su relación? Las posibilidades eran amplias y esa amplitud podía dar lugar a confusiones y problemas de imposible resolución. Asimismo, había también que tomar en consideración el problema ya detectado de la posible duplicidad de funciones con otros organismos latinoamericanos ya establecidos. Previamente al establecimiento de la OEA, se había creado en Washington el Consejo Interamericano, Económico y Social (CIES). Poco menos de una década después, surgió en 1948, como parte de la ONU, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Así, ese Comité *ad hoc* propuso y le fue aceptado, que la institución a crearse tuviese como campo de especialización el de la moneda y la banca y que su relación institucional se estableciera básicamente con los bancos centrales de América Latina. Por derivación, las actividades de dicho organismo estarían orientadas a atender las necesidades de esos institutos centrales en función de las tareas que cumplían en sus respectivos países.

¿Qué había ocurrido puertas adentro en el Banco de México respecto del tema tratado, en el periodo que medió entre las reuniones segunda y tercera de Técnicos en Banca Central del Continente Americano? Por un muy valioso testimonio de Víctor Urquidi fue conocido que en la idea de crear al mencionado Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos había tenido bastante influencia el economista transterrado Javier Márquez, quien como ya se ha dicho, había ingresado a prestar sus servicios en el Banco de México en enero de 1943. Al parecer, Rodrigo Gómez que llevaba algún tiempo reflexionando en un sentido parecido, coincidió con las ideas de Márquez y le ayudaron a formar su propio criterio. Asimismo, Urquidi señaló en ese testimonio que Prebisch se había molestado en lo personal con Márquez en razón de esa propuesta y que ese hecho los había distanciado a tal grado que su relación de amistad nunca más pudo restablecerse.⁵ Ante el hecho de que Urquidi nunca revelara la causa concreta de ese enfrentamiento cabe hacer conjeturas. Una de ellas, muy plausible, es que, como se ha dicho, en la propuesta que había presentado el Banco de México Prebisch haya temido una duplicación de funciones con las que tenía la CEPAL, organismo que tanto trabajo había costado crear y hacer subsistir.

⁵ Saúl Trejo Reyes (editor), *Ensayos sobre Economía. Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi*. México, El Colegio de México, 2008, p. 192.

Empero, con o sin la anuencia de Prebisch, la propuesta —que en última instancia apadrinaba el Banco de México como institución y no en lo individual algunos de sus funcionarios— logró mantenerse. Al parecer el “Comité *ad hoc*” que se formó para estudiar el anteproyecto del Banco de México trabajó activamente en su encomienda. La propuesta debidamente revisada y modificada se presentó y discutió nuevamente más de dos años después, durante la siguiente Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano que se celebró en La Habana durante febrero-marzo de 1952.

Así, como se ha dicho, el mayor acierto de aquel “Comité *ad hoc*” consistió en acotar el ámbito de actividad de la institución que se deseaba conformar. Esa decisión se apoyó en un hecho duro: la especialización a la que necesariamente se encuentra sujeta la banca central. Si las instituciones llamadas a crear y patrocinar el organismo de investigación y docencia que se proponía serían los bancos centrales del Continente, lo procedente era que su campo estuviera delimitado por la especialización propia de la banca central. Por ello, fue ciertamente un acierto que en lugar de sugerir el establecimiento de un Instituto de Estudios Económicos Latinoamericanos se propusiera la formación de un Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. En congruencia con ello, al Centro se le fijó como finalidad “promover el mejor conocimiento de las cuestiones monetarias y bancarias y de los aspectos atinentes a la política fiscal de América Latina y sus relaciones con la economía en general”.⁶ Incidentalmente, mediante este acotamiento del campo de actividades de la nueva entidad se resolvió también, en buena medida, el problema de un posible traslape de funciones con la CEPAL, el cual, al parecer, había temido tanto Prebisch desde un principio.

Lo primero que llama la atención en el Acta Constitutiva del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos otorgada en septiembre de 1952 es que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México había declarado que la creación de esa entidad quedaba exenta de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y en el artículo 2º del reglamento de dicha ley, disposiciones que tenían como motivo la protección de la soberanía nacional al impedir que las empresas extranjeras que operasen en el país pudieran adquirir propiedad en las costas

⁶ Memoria, *Segunda Reunión de Técnicos..., op. cit.*

o en las zonas fronterizas y, además, que declinaran invocar la protección de sus embajadas en caso de conflicto legal además de que aceptaran acudir a los tribunales mexicanos. De ahí que en la respuesta de esa dependencia se haya establecido textualmente que al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos se le exentaba de cumplir con esa exigencia, toda vez que “la pretendida asociación no desea estar en condiciones de adquirir propiedad inmueble en territorio nacional ni de verificar ninguna actividad industrial agrícola, ganadera, forestal, etc. con fines de lucro ni de esencia mercantil”. Era natural que la Secretaría de Relaciones Exteriores se manifestara en ese sentido toda vez que estaba en formación un organismo de carácter internacional al que se le había dado la forma legal de asociación civil.⁷

Aunque la organización nacía con buenos auspicios, pareció sufrir durante su creación de una cierta falta de apoyo continental. En esa primera convocatoria, únicamente se habían sumado al llamado para formar el nuevo Centro y, por lo tanto, para ser “miembros de la institución”, los bancos centrales de Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala y Honduras aparte del promotor que era el Banco de México. Es decir, a la ceremonia de otorgamiento del Acta Constitutiva únicamente habían acudido representantes de los bancos centrales mencionados. Las omisiones eran notables. En particular, sobresalía la ausencia en la formación de la entidad de varios países del Cono Sur del Continente, como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela. Quizá la ausencia de Brasil pudiera explicarse por el hecho de que en esa época dicho país carecía aún de banco central, ya que el Banco Central do Brasil no abriría sus puertas sino hasta 1964. Una suerte de compensación podía adivinarse en el hecho de que, no en calidad de “miembro asociado” —pues esa naturaleza únicamente podían tenerla los bancos centrales del continente— aunque sí de “miembro colaborador”, quedó la Comisión Económica para América Latina encabezada por Prebisch. Asimismo, también era de esperarse que en el futuro se sumaran en esta última categoría “otros organismos que realicen o promuevan la enseñanza e investigación y que ofrezcan, en alguna forma de manera regular, su ayuda al Centro”.⁸

El documento “Bases Constitutivas para la Organización de un Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos” fue el primero en ser presentado

⁷ Asociación Civil denominada “Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos”, Notaria Núm. 22, Lic. Rigoberto Landa Guth, México, D.F., 9 de septiembre de 1952.

⁸ *Ibid.*, Art. 6º, inciso b).

en 1952 –después, obviamente, de los actos protocolarios– a consideración de la Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano.⁹ Emanado del Comité *ad hoc* que se había creado para ese fin durante la edición previa de dicho foro, en el documento se propusieron ocho bases sobre las cuales debería organizarse la institución que se deseaba establecer. En la primera quedaron enunciadas las finalidades –ya mencionadas– a las que respondería el organismo en vías de creación. Un guiño a la CEPAL, aunque disimulado, se incorporó en la segunda de esas bases al señalarse que el Centro mantendría “relaciones estrechas” con los organismos nacionales o internacionales dedicados a realizar investigaciones sobre “la economía de América Latina”. Las bases cuarta y quinta estuvieron dedicadas a la definición de los miembros asociados y de los miembros colaboradores que tendría el organismo y la representación que tendrían dentro de su máximo órgano de gobierno: la Asamblea. La base sexta quedó dedicada precisamente a los órganos de autoridad del organismo –la Asamblea, la Junta de Gobierno y el Director General– con sus respectivas atribuciones. Por su parte, las bases séptima y octava se refirieron al muy importante tema del financiamiento del Centro. La propuesta fue que las cuotas anuales para los miembros fueran según se determinara en la Asamblea, de cuatro, ocho y doce mil dólares para sus tres tipos de miembros, de acuerdo con algún criterio pendiente de determinarse.

Un tema muy importante para avanzar en la conformación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos fue el de la redacción de los Estatutos conforme a los cuales debería organizarse y operar. Para ese objeto, regla octava, el cónclave de la Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano decidió la conformación de una Comisión Especial. Dicho órgano quedaría integrado por los bancos centrales de los siguientes países: Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y México. Asimismo, también se acordó que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) participaran en los trabajos de la mencionada comisión. Dicho órgano designaría a una institución organizadora –elección que inexorablemente recayó en el Banco de México–, que prepararía los programas iniciales de trabajo,

⁹ Banco Nacional de Cuba, Memoria, *Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, La Habana, 1952, pp. 81-86.

recibiría las aportaciones provisionales y daría cuenta de sus actividades a los bancos centrales y a las instituciones afines del Continente Americano. Como plazo perentorio se estableció que la Asamblea del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos celebrara su sesión inaugural durante la siguiente reunión de gobernadores del Fondo Monetario Internacional que tendría verificativo a cinco meses de ese evento, durante septiembre de 1952 en la Ciudad de México.

Un reconocimiento a los trabajos que había realizado el Comité *ad hoc* fue propuesto en esa Tercera Reunión de Técnicos en Banca Central por la delegación representativa de los Estados Unidos, entre cuyos integrantes sobresalían David L. Grove, de la Reserva Federal en Washington, y Eugene Schlesinger, de la Reserva Federal en Nueva York. Según esa propuesta, los bancos centrales asistentes a esa reunión deberían hacer saber a la Comisión Especial recién creada sus puntos de vista y sugerencias acerca del proyecto en discusión. Una moción semejante fue propuesta por las delegaciones representativas de Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y México. Mediante esa declaración se extendía apoyo al documento que había presentado el Comité *ad hoc* y también a la integración de la Comisión Especial con las responsabilidades que se le habían asignado. Como se verá, en la redacción de los Estatutos tuvo una participación destacada el Banco de México y en lo personal Javier Márquez.

Poco hubo en el articulado definitivo de los Estatutos que no se hubiera ya enunciado indicativamente en el documento “Bases Constitutivas...” que el Comité *ad hoc* había presentado en La Habana durante febrero-marzo de 1952. En los Estatutos, los lineamientos mencionados se materializaron en un articulado con exactamente 28 disposiciones que quedaron distribuidas en los siguientes nueve capítulos: “Fundación, Domicilio y duración del Centro”, “Objeto y funciones”, “De los miembros”, “Del gobierno del Centro”, “De la Asamblea”, “De la Junta de Gobierno y del Director”, “Presupuesto”, “De la Disolución del Centro” y “Disposiciones Transitorias”. Las finalidades del Centro quedaron incorporadas en el artículo cuarto en una redacción idéntica a la que se había planteado en las “Bases Constitutivas...” y en otras propuestas previas. Lo importante, en este último aspecto, es cómo quedaron definidas en el artículo quinto las actividades que el organismo debería desarrollar en la búsqueda de sus objetivos:

Realizar investigaciones, utilizando su personal permanente y la colaboración temporal de otros economistas y expertos, así como de los bancos centrales.

Recoger las experiencias relacionadas con sus objetivos y sistematizar las enseñanzas que de ellas se derivan.

Procurar, por los medios que estén a su alcance, una mayor preparación de los funcionarios y del personal técnico de los bancos centrales e instituciones afines del Continente Americano.

Informar con oportunidad a sus miembros acerca de los acontecimientos de importancia en el campo de la política monetaria, bancaria y fiscal.

Mantener relaciones estrechas con los organismos nacionales e internacionales que promuevan el conocimiento de los temas que interesan al Centro, con el fin de complementar los trabajos de éste y evitar innecesarias duplicaciones de tareas.

Si sus medios se lo permiten, realizar los estudios y resolver las consultas que le encarguen sus miembros por sí o en representación de sus gobiernos.

Participar en reuniones nacionales e internacionales de carácter técnico que traten sobre los temas mencionados en el artículo cuarto.

En general, realizar dentro de sus posibilidades, todo lo que sea conducente a la mejor comprensión de los problemas monetarios, bancarios y fiscales de los países latinoamericanos, tanto internos como en sus relaciones externas.¹⁰

Dentro del capitulado del Acta Constitutiva, un tema particularmente relevante fue el relativo al “Presupuesto” que debería manejar el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. En los Estatutos se había determinado que ese presupuesto debería existir pero no se especificó cuál autoridad tendría como responsabilidad su preparación. En cuanto a los ingresos para cubrir ese presupuesto, se especificó que provendrían de dos fuentes: de las cuotas que cubrirían los miembros asociados además de “otros posibles ingresos”. Más adelante, en las disposiciones transitorias se señaló que durante los tres primeros ejercicios del organismo las cuotas se fijarían (como se había sugerido en el documento “Bases Constitutivas...”) “en doce mil, ocho mil y cuatro mil dólares moneda de los Estados Unidos” para tres categorías de miembros.

En lo individual, la paternidad del proyecto que desembocó en el establecimiento del CEMLA se ha atribuido unánimemente a don Rodrigo

¹⁰ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA, Estatutos.

Gómez del Banco de México. Aunque en rigor no se ha encontrado ningún documento que permita validar esa idea, los indicios en ese sentido son numerosos. Rodrigo Gómez ya era un funcionario de gran peso en el instituto central durante el periodo directivo de Eduardo Villaseñor y su influencia se incrementó a raíz de que el abogado y banquero Carlos Novoa fue designado director general. En paralelo, el neoleonés fue ascendido a subdirector general y desde esa posición privilegiada previsiblemente logró convencer al director Novoa de las bondades de la idea que se materializó en el CEMLA. Las evidencias confirman que Novoa brindó al proyecto todo su apoyo, encabezó la ceremonia de inauguración correspondiente y, además, se hizo líder de la tesis de que el Banco de México cubriría, en caso de que se produjeran, los déficits presupuestales que se generaran durante la etapa de despegue del Centro. El compromiso de apoyo con ese organismo incluso se fortaleció a partir de que don Rodrigo se convirtió en el mandamás del banco a partir de diciembre de 1952. Esos apoyos se materializaron en recursos presupuestales, locales e inmuebles, actividades docentes y de investigación por parte de funcionarios del Banco, asesorías técnicas y los trabajos de auditoría.

Un paralelismo entre la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y el CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos) se dio respecto de la designación del país sede. Como reconocimiento a la nacionalidad chilena del diplomático Hernán Santa Cruz, se concedió que la sede para promotor de la CEPAL, ese organismo, dependiente del Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas, fuese la Ciudad de Santiago de Chile. Al parecer esa decisión sentó un precedente. Así, cuando del Banco de México emanó el proyecto para el Instituto de Estudios Económicos que luego se transformó en el relativo al CEMLA, tácitamente se asumió que la sede se ubicaría en México, previsiblemente en su capital. En tal suerte no debe sorprender que en el primer proyecto de Estatutos para el Instituto quedara plasmado en su artículo primero que la institución se constituiría de acuerdo al Código Civil (mexicano) para el Distrito y Territorios Federales. Posteriormente, con motivo de los trabajos del Comité *ad hoc*, el banquero central chileno que tuvo una participación clave en ese órgano al cumplir el papel de enlace con Raúl Prebisch, manifestó epistolarmente en misiva dirigida a Agustín Luna Olmedo su acuerdo

de que la institución que finalmente se estableciera tuviera “su sede en la Ciudad de México”. Finalmente y no por casualidad, en el artículo 3º de los Estatutos del CEMLA quedó establecido: “El Centro tiene su domicilio legal en México, Distrito Federal...”.¹¹

En ese Comité *ad hoc* Arturo Masche del Banco Central de Chile no sólo actuó como enlace con Raúl Prebisch de la CEPAL sino que también participó activamente en la formulación de las Bases que se redactaron para el establecimiento del futuro CEMLA. A partir de ahí se formó una Comisión Especial y volvió a requerirse de nuevos apoyos por parte del Banco de México en su calidad de promotor del proyecto original. A tal fin, a principio de mayo de 1952 ese instituto central designó a Javier Márquez para que actuando en calidad de organizador del proyecto lo sacara adelante hasta su materialización. Entre las tareas a realizar encomendadas a Márquez tuvo prioridad la redacción de un proyecto de estatutos de acuerdo con “las Bases”, además de iniciar los contactos con los bancos centrales e instituciones afines para lograr su aceptación formal de las Bases a la vez de recabar sus aportaciones provisionales. En cuanto a los estatutos, Márquez informó epistolarmente a Masche que se disponía a redactar un primer proyecto “a fin de pasárselo a usted y a los otros miembros de la Comisión Especial con el ruego de que me comuniquen sus comentarios y me hagan sugerencias a la mayor brevedad a fin de ir puliéndolo...” (*sic*). En cuanto al contacto con los bancos centrales e instituciones afines, Márquez sugirió que dicha tarea podría realizarse “con mucha mayor eficacia” si la correspondencia sobre el particular fuera firmada por el Director del Banco de México, que, por decisión tomada en La Habana, era la institución donde debían recibirse las adhesiones y aportaciones. “El Director del Banco de México, S.A. puede ser más convincente que yo [Márquez] en esas tareas, y se facilitaría así la conclusión de esa etapa”.¹²

Como era de esperarse, el Banco de México cumplió debidamente con todas las peticiones de apoyo que le fueron solicitadas por el organizador Javier Márquez. Por un lado, se enviaron las cartas a todos los bancos centrales e instituciones afines, aunque dichas misivas no pudieron ser firmadas

¹¹ “Segunda Reunión de Técnicos...”, *op. cit.*, p. 235; carta de Arturo Masche a Agustín Luna Olmedo, 5 de mayo de 1950 y CEMLA, Acta Constitutiva, Art. Segundo.

¹² Javier Márquez (Banco de México) a Arturo Masche (Banco Central de Chile), 13 de mayo de 1952. En Archivo Histórico del Banco de México (AHBM).

personalmente por el Director Novoa por no haber estado ese funcionario disponible en la Ciudad y por tanto salieron con la rúbrica institucional de Banco de México. En cuanto a los Estatutos, después de recabar las opiniones de los bancos Centrales representados en la Comisión Especial y de la CEPAL, el proyecto fue enviado al Banco de México para una revisión final. En paralelo, también se pidió a los abogados de la institución un comentario sobre la personalidad jurídica más recomendable para el CEMLA que se deseaba establecer. Por un testimonio valiosísimo de Ernesto Fernández Hurtado se sabe que en esa revisión no solo se involucró al abogado Plácido García Reynoso, Gerente en la institución, sino a otros jurisconsultos y funcionarios. Felizmente, el proyecto salió avante más no sin demoras y dificultades:

Con gran retraso por el número de personas que le metieron mano, te envío el texto revisado de los Estatutos... A pesar de la falta de tiempo, espero que lográs enviar un proyecto de Estatutos que involucre las sugerencias de la Comisión Especial [dirigidas] a todos los bancos del Continente Americano que enviarán representantes a México en septiembre próximo; junto con una carta en que se les exhorta, a nombre de la Comisión Especial, a dar instrucciones a sus delegados para que se adhieran al Centro y se obliguen a contribuir a su sostenimiento.¹³

¹³ De Ernesto Fernández Hurtado (Banco de México) a Javier Márquez, 19 de agosto de 1952, en AHBM.

8. APOYOS CONTINUOS

¿De qué manera se produjo el nombramiento de Javier Márquez para ser el primer Director del CEMLA? Como primer antecedente cabe recordar que Cosío Villegas conoció a ese transterrado a través de la Casa de España en México y lo puso en contacto con el instituto central por intermedio del director general Villaseñor con quien el historiador tenía fuertes lazos de amistad. Márquez debe haber despertado en Villaseñor, Rodrigo Gómez y otros funcionarios del Banco de México una opinión favorable como economista y docente. A continuación, y como se ha visto, fue designado organizador del programa para establecer el CEMLA. Debió haber realizado su encomienda con eficacia y de ahí derivó en forma natural su candidatura para el cargo. Una revelación de Ernesto Fernández Hurtado confirma el peso que tuvo el parecer de Rodrigo Gómez en ese nombramiento y el cual correspondía institucionalmente sin discusión al Banco de México:

Huelga recordarle que el Lic. Novoa y especialmente don Rodrigo... han pensado en usted como Director del Centro. Estoy seguro que nada les agradaría más que así fuera. Me consta personalmente que don Rodrigo ha acariciado la perspectiva de que usted se haga cargo del Centro, no tanto porque así llegará a cuajar el proyecto, sino porque logrará al fin atraer a usted nuevamente a México en un puesto de investigación que seguramente resultará estable y dará a usted mayor prestigio.¹

Al menos dos fuerzas impulsaron al Banco de México a apoyar el proyecto del CEMLA. Primero, el compromiso institucional e incluso del país, con la

¹ De Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, 12 de abril de 1952, en AHBM.

subsistencia y afianzamiento de un organismo cuya paternidad se asumía explícitamente. Segunda, la convicción de que el Centro sería de gran utilidad para los bancos centrales de América Latina. El Centro coadyuvaría, antes que nada, a la capacitación de los recursos humanos que trabajaban para esos bancos centrales, promovería la investigación desde una perspectiva latinoamericana en las materias de moneda, banca y política monetaria y, además, estimularía la cooperación entre esas instituciones para facilitar su operación y hacer más efectiva la conducción de la política monetaria en sus respectivos países. El CEMLA debía despegar y consolidarse y el Banco de México estaba dispuesto a hacer todo lo posible para que así ocurriera. En septiembre de 1952, poco después de firmarse el Acta Constitutiva, Ernesto Fernández Hurtado del Banco de México escribió a Javier Márquez confirmándole el ofrecimiento que se había hecho de que en caso de dificultades presupuestales del CEMLA, ese instituto central estaría dispuesto a financiar los déficit que se produjeran.² El ofrecimiento fue confirmado de manera enfática durante la sesión inaugural de la Junta de Gobierno del CEMLA y reiterado durante su subsiguiente que se celebró un año después en la ciudad de Washington. Así, en la primera de las reuniones mencionadas, en la que, además, el director del Banco de México fungió como presidente de la Junta de Gobierno del CEMLA, se dijo lo siguiente:

Como las aportaciones efectuadas hasta ahora al Centro podrán resultar insuficientes para satisfacer el presupuesto, el licenciado Carlos Novoa renovó el ofrecimiento hecho por el Banco de México, S.A., ante la III Reunión de Técnicos de Bancos Centrales celebrada en La Habana, de financiar la diferencia necesaria para ejecutar el presupuesto que apruebe la Junta de Gobierno...³

La posición de la Junta de Gobierno del CEMLA siempre fue que la institución y sus autoridades deberían hacer un esfuerzo permanente por conseguir nuevos miembros (asociados y colaboradores) a “manera de que no fuera necesario” recurrir al ofrecimiento que el Banco de México mantuvo en pie durante muchos años.

² De Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, 26 de septiembre de 1952 en AHBM.

³ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Acta de la primera Reunión de la Junta de Gobierno, 13 de septiembre de 1952.

Nadie ponía en duda la calidad de promotor que había cumplido el Banco de México en el establecimiento del CEMLA; tampoco nadie le regateó las prerrogativas que se le habían concedido –quizá de manera tácita– por ese hecho. Actuando en consecuencia, a don Rodrigo Gómez del Banco de México correspondió la elección, primero, de la persona que se encargaría de organizar los trabajos para fundar la institución y, posteriormente, de quien ocuparía la Dirección en su etapa de despegue. Al aceptar su designación, Javier Márquez pidió quedar vinculado laboralmente al Banco de México, institución en la que deseaba “seguir en situación de activo” (*sic*). Ello debe interpretarse como que desempeñaría su nombramiento de director del CEMLA en calidad de comisionado por parte del banco central, respondiendo el licenciado Novoa que “en su carácter de Director del Banco de México” haría todo “lo necesario para resolver favorablemente la petición del señor Márquez”.⁴ Asimismo, algo que nunca trascendió a la opinión pública fueron las difíciles negociaciones que se desarrollaron entre Javier Márquez y el propio Rodrigo Gómez para determinar el ingreso del director del CEMLA que finalmente fue fijado por la Junta de Gobierno del Centro en su sesión inaugural de septiembre de 1952 en “un sueldo de 10,000.00 dólares anuales más un veinte por ciento de gratificación anual”. Comentó al respecto Fernández Hurtado en una misiva confidencial:

...le confieso que don Rodrigo no esperaba que usted pidiera un sueldo de mil dólares mensuales, trabajando en México. He charlado extensamente con el señor Gómez sobre este asunto y lo encuentro sumamente preocupado. Se da perfecta cuenta de las razones que usted expone por las que el sueldo de Director debe ser alto, pero a la vez considera los graves problemas que se crearían con otras personas de muchos merecimientos, si se le concediera al Director del Centro el sueldo indicado por usted. No se ha atrevido a tratar el asunto con el Lic. Novoa temiendo, por motivos fundados, que su reacción sea definitivamente adversa a cubrir un sueldo que se considera elevado para México y que el asunto se vaya por la borda. Mi impresión personal es que un sueldo demasiado alto para el Director del Centro sería más bien un factor de inestabilidad que no conviene en un Centro de Investigaciones. Más aún, así como los sueldos que se pagan en México y en los países latinoamericanos no constituyen una

⁴ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Acta de la primera reunión de la Junta de Gobierno, (13 de septiembre de 1952), pp. 1-2.

pérdida de prestigio para quienes los devengan –con el sueldo que tengo no puedo menos que creer así o dejar el Banco– el hecho de que usted recibiera no mil dólares mensuales, sino digamos los seis mil pesos que se mencionaban en la Habana, puede no significar pérdida de prestigio y sí constituir un sueldo suficiente para que un investigador pueda trabajar con una holgura económica que ningún otro economista tiene en México, amén de dedicarse a la tan añorada investigación en el campo para el que usted precisamente está preparado. Creo que las ventajas de este tipo bien valdrían un pequeño sacrificio económico y deseo sinceramente que usted se decida a hacerlo. Las razones que me mueven a escribirle con tanta franqueza o quizá impertinencia, no obstante ser asunto que compete exclusivamente a usted, son que habiéndole dedicado tanto esfuerzo desinteresado a la idea del Instituto y estimado que usted sería precisamente el hombre que tiene la experiencia y el prestigio necesarios para sacar la idea adelante, me dolería mucho que por una pequeña diferencia que seguramente podría desaparecer una vez que el Instituto estuviera funcionado, no llegara éste a establecerse sobre bases sólidas.⁵

Por referencias muy verosímiles (el testimonio del economista Ernesto Fernández Hurtado que en el Banco de México ya tenía una posición muy cercana al subdirector Rodrigo Gómez) se sabe que los abogados del instituto central tuvieron una opinión definitiva en la determinación de la razón social idónea para el CEMLA. La paternidad del Banco de México para ese Centro que se encontraba en vías de nacimiento se hace evidente en varios pasajes del Acta Constitutiva. Otra aproximación, es que en la suscripción de ese documento el Banco de México estuvo representado por su funcionario de mayor jerarquía, el director general, Carlos Novoa. Asimismo, en ese documento quedó constancia de que había sido el Banco de México la instancia que se había encargado de gestionar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la autorización requerida por ley, para que pudiera constituirse “la mencionada asociación con el nombre de Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos”. En obvio reconocimiento al papel engendrador del Banco de México en esa fundación, en el acta constitutiva se acordó que la Junta de Gobierno del Centro se integraría con cinco miembros asociados, uno de los cuales sería siempre “el Banco Central del país de residencia...”. Finalmente, también quedó establecido en ese documento fundacional que

⁵ De Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, *op. cit.*

uno de los cinco integrantes de esa Junta de Gobierno sería designado para fungir como presidente de ese órgano por el resto de los integrantes y que además ejercería ese cargo durante los siguientes cuatro años.⁶ En forma natural y espontánea, fue el representante del Banco de México quien quedó electo como presidente de la Junta de Gobierno para los primeros cuatro años de despegue en la historia del organismo.

Según se ha visto, la disposición del Banco de México para brindar apoyos al CEMLA se manifestó en forma explícita desde el establecimiento del Centro. A lo largo de las dos décadas siguientes esos apoyos se irían adaptando y ajustando a las necesidades coyunturales de la institución. Un primer avance se dio al resolverse el problema de los déficits presupuestales y la solución residió en un reclutamiento creciente de miembros asociados y de miembros colaboradores. No es dato de menor importancia que mientras el Centro inició operaciones con apenas siete miembros asociados incluyendo al Banco de México, para 1965 esa membresía hubiera crecido a 20 con las inclusiones notables de los bancos centrales de Perú, Argentina, Chile y Brasil, éste último recién establecido en 1964. También el número de miembros colaboradores creció de manera continua dando lugar a que también para 1965 esa membresía ascendiera a más de 15 instituciones. Esa membresía creciente elevó los ingresos por concepto de cuotas aliviando la situación presupuestal del organismo al menos por algún tiempo. Durante la etapa de despegue y hasta 1964, los apoyos del Banco de México se concretaron también en la resolución del problema de la falta de un inmueble propio y la necesidad de pagar rentas.

La historia inmobiliaria del CEMLA es interesante y se separa en tres etapas claramente definidas. Una primera, que se extiende de la inauguración hasta el año de 1958, y durante la cual el Banco de México además de permitirle a ese organismo instalar sus oficinas en el edificio anexo Guardiola de su propiedad, y en lugar de cobrarle renta le otorgó un subsidio por ese concepto. Para el año de 1956 ese concepto ascendió a 12,600 pesos que a precios de 2013 equivalía al tipo de cambio corriente a 1,008,000 dólares. Las presiones presupuestales con motivo del pago de renta se exacerbaron a raíz de que el CEMLA se mudó del edificio Guardiola a su siguiente domicilio en la Torre Latinoamericana. Fue en esa etapa cuando el pago de renta se

⁶ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Acta Constitutiva*, Artículos XVII y XIX y pp. 1, 4 y 5.

convirtió en una carga excesivamente pesada dentro de los gastos del CEMLA: La proporción del pago de rentas sobre los gastos generales de oficina pasó de 37 por ciento en 1959 a 51.4 en 1963. El Banco de México reaccionó con generosidad ante esa problemática y las aportaciones complementarias que se otorgaban para aliviar el pago de renta se elevaron de manera ininterrumpida de poco más de mil pesos en 1957 a ligeramente por encima de 90 mil en 1961, manteniéndose en ese nivel hasta 1963 en que se tomó la decisión de dotar al CEMLA de un inmueble propio. Finalmente, fue a raíz de la decisión comentada que el Centro se mudó de la Torre Latinoamericana a su domicilio que ha sido definitivo en la calle de Durango en la Colonia Roma.

Una proporción también importante de la partida contable “Aportaciones Complementarias” (del Banco de México) se aplicó al pago de becas para los educandos del Programa de Enseñanza Técnica. Únicamente en los años 1956, 1960 y 1961 se presentó dicho concepto de manera desglosada cubriendo respectivamente 39, 25 y 18 por ciento sobre el total de esa cuenta. La práctica de que el Banco de México se hiciera cargo de cubrir las becas para los participantes en el Programa de Enseñanzas se inició en 1955 y, según las informaciones disponibles, se mantuvo hasta principios de los años sesenta. Con el paso del tiempo, la necesidad de que el Banco de México se hiciera cargo de esos gastos se fue diluyendo en la medida en que el CEMLA fue logrando convenios de colaboración con instituciones como la Fundación Rockefeller, la Administración de la Cooperación Internacional del gobierno de Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. La tesis que siempre se manejó fue que los apoyos se brindaran transitoriamente, en tanto el CEMLA se fortalecía en definitiva y alcanzaba una etapa ulterior de autosuficiencia. Sin embargo, lo que se intenta destacar es la buena disposición del Banco de México para apoyar el afianzamiento del organismo:

Como en ejercicios anteriores, también el CEMLA recibió ayuda financiera del Banco de México en algunos casos relacionados con el Programa de Enseñanza... Se encuentran entre ellos gastos por concepto de cortesías a los becarios del Programa... También el Banco de México dio acceso a sus comedores a los becarios del CEMLA por toda la duración del curso, así como a las facilidades del

Club Deportivo Chapultepec, tanto para los becarios mismos como para sus familias en México, sin gasto para el CEMLA.⁷

Un caso digno de destacarse ocurrió en 1954 a raíz de la devaluación que sufrió el peso mexicano en abril de ese año. Esa modificación cambiaria no tuvo mayor repercusión sobre los resultados del ejercicio del Centro en razón de que el grueso de los gastos operativos se sufragaba en la moneda mexicana. Sin embargo, el CEMLA sí sufrió una pérdida cambiaria importante a raíz de una decisión financiera que se había tomado en 1953 relativa a la inversión de los excedentes que la institución había venido acumulando. Ese hecho dio lugar a una intervención de apoyo adicional por parte del banco central mexicano que quedó explicada en el Informe Anual del CEMLA correspondiente a ese año. Reveladoramente, en el presupuesto correspondiente al año siguiente (1955) apareció entre las partidas ingresivas aportadas por el Banco de México un concepto especial bajo el encabezado “Compensación por las pérdidas ocasionadas por la devaluación”. El monto total de ese renglón correspondió a poco más del 31 por ciento de la aportación del Banco de México al CEMLA por concepto de su cuota anual (12 mil dólares). La decisión para este apoyo se dio a conocer en los términos siguientes:

...advertido el Banco de México de las repercusiones adversas que la devolución podría tener para el Centro de Estudios, sus autoridades ratificaron el ofrecimiento que habían hecho al respecto...⁸

Por desgracia, no se dispone de referencias testimoniales sobre la estancia transitoria del CEMLA primero en el edificio Guardiola del Banco de México y, después, en la Torre Latinoamericana. En compensación, en el orden documental se cuenta al menos con dos fuentes de importancia: un contrato de comodato que se suscribió con el instituto central para que el Centro ocupara algunos espacios en el inmueble Guardiola y el contrato de arrendamiento para los locales que se ocuparon en la Torre Latinoamericana.

Fue el elevado costo de los alquileres en la Torre Latinoamericana lo que llevó a buscar una solución inmobiliaria diferente para la sede del CEMLA. La idea seminal fue proporcionada por el representante de Argentina en la

⁷ CEMLA, *Informe Anual*, 1956, p. 2.

⁸ CEMLA, *Informe Anual*, 1954, pp. 3-4.

sesión de Asamblea y Junta de Gobierno del CEMLA que se celebró en septiembre de 1962. La idea se aceptó y fue desarrollada a partir de ese momento por el Banco de México. Exactamente dos ovaciones fueron brindadas en ese foro al instituto central mexicano en agradecimiento por el proyecto para el edificio en sus reuniones sucesivas de 1962 y 1963. En la primera de ellas, el representante que hizo el anuncio del proyecto fue el propio don Rodrigo Gómez a quien la Asamblea agradeció “con un aplauso la generosidad de su institución y del Gobierno Mexicano”.⁹ A continuación, los detalles del proyecto se dieron a conocer con todos sus pormenores en el Informe Anual del CEMLA correspondiente al año 1963. Seguramente fue el Banco de México la entidad que inició las gestiones para que el Gobierno Federal aceptase aportar en fideicomiso un predio de 1500 metros cuadrados para el edificio del CEMLA. Acto seguido, el proyecto arquitectónico para la construcción del inmueble fue revisado por los Departamentos Legal y de Inmuebles del Banco de México y esas unidades también participaron en la redacción y ejecución del contrato que finalmente se suscribió con una empresa de arquitectos. A continuación, dicha institución convocó a un concurso de constructoras del cual surgió la empresa a la que se adjudicó finalmente el contrato de edificación. Por último, el Banco de México también intervino en una forma definitiva en el plan para financiar la obra, toda vez que la cotización final rebasó de manera importante los fondos originalmente etiquetados para tal finalidad. Así, se explicó en el Informe Anual del CEMLA ya citado que:

... gracias a la buena voluntad de las autoridades del Banco de México, se ha obtenido un financiamiento total de \$4,100,000 pesos mexicanos (US \$328,000), de los cuales \$2,800,000 están constituidos en fideicomiso por el Gobierno Federal en el Banco de México y el \$1,300,000 restante lo proporcionará esta última institución...¹⁰

Consta en la minuta correspondiente de la sesión de Asamblea y Junta de Gobierno que se celebró en Washington, D.C. en octubre de 1963, que el director Javier Márquez había solicitado de los asistentes un reconocimiento

⁹ CEMLA, *Actas de la Reunión de Asamblea y Junta de Gobierno*, septiembre de 1960, 4 de septiembre de 1962, pp. 5-6 y septiembre de 1963, p. 7.

¹⁰ CEMLA, *Informe Anual*, 1963, pp. 2-3.

para el Banco de México merced a cuyos esfuerzos e interés sería posible que en el futuro el CEMLA pudiera contar con su propio inmueble. El representante del Banco de México en esa sesión, que fue el gerente Mario Ramón Beteta, futuro secretario de Hacienda, agradeció esa felicitación y expresó a continuación “la satisfacción de su institución por la labor técnica y sobre todo de acercamiento latinoamericano que ha cumplido y sigue cumpliendo el Centro de Estudios”.¹¹

Como se aprecia, los apoyos del Banco de México en favor del CEMLA se otorgaron en campos diversos y de una forma continua, con el propósito de que el impulso de la naciente institución tuviera la mayor potencia posible. En ese tenor, fueron los propios integrantes de la Asamblea y Junta de Gobierno quienes sugirieron que, de ser posible, las labores de auditoría que requería el Centro fueran realizadas por funcionarios especializados del Banco de México. Esta determinación se tomó a raíz de que el director Márquez solicitara a ese órgano “Incurrir en los gastos que fueran precisos con objeto de realizar una auditoría a fondo de nuestra contabilidad y sistemas administrativos”.¹² La fórmula resultó muy aceptable y eficaz para el Centro, a juzgar por los comentarios que se incorporaron reiteradamente en los informes anuales de la Institución y el tema pasó a conformar un título recurrente en el formato de esos documentos. A manera de ejemplo, en el informe anual para 1963 quedó asentado lo siguiente:

Como es costumbre, se solicitó a la Auditoría General del Banco de México la revisión de la contabilidad del CEMLA por el ejercicio financiero 1961-1962. Así, con fecha 26 de octubre de 1962 esa Auditoría General envió un memorándum a la Dirección del CEMLA diciendo, entre otras cosas, lo siguiente: ‘tenemos el agrado de expresar a usted nuestra opinión favorable en el sentido de que reflejan (el Balance General y el Estado de Gastos y Productos al 31 de agosto de 1962) razonablemente la situación financiera del CEMLA’.¹³

¹¹ CEMLA, *Acta de Asamblea y Junta de Gobierno*, octubre de 1963, p. 7.

¹² CEMLA, *Informe Anual*, 1958, p. 3.

¹³ CEMLA, *Informe Anual*, 1963, p. 3.

9. PARTICIPACIÓN Y CONTRIBUCIONES

Habiendo abierto sus puertas a finales de 1952, el CEMLA inició su desarrollo con apego a un enfoque deliberadamente gradualista. En una primera etapa y para consolidar el despegue del Centro, los esfuerzos se concentraron en las actividades relativas a enseñanza. Acorde con la ya mencionada estrategia de avances graduales, es revelador que en septiembre de 1953 la Junta de Gobierno no haya considerado oportuno “dada la escasez de medios de que dispone la institución, entrar por ahora a los otros temas de enseñanza a que se refiere el párrafo indicado del informe...”. Sin embargo, con el paso del tiempo, la acumulación fructífera de experiencias, la obtención de avances continuos y el relajamiento de las restricciones presupuestales por la incorporación de nuevos miembros asociados y colaboradores, el CEMLA pudo diversificar el abanico de sus funciones hasta llegar al definitivo que ha comprendido las siguientes actividades: enseñanza y capacitación, servicios de información, ediciones, investigación, reuniones internacionales y asistencia técnica. Ya sea de manera institucional, a través de su personal o por medios indirectos, el Banco de México participó siempre de manera efectiva en todas las actividades del CEMLA en los campos de especialización enunciados. Y lo hizo desde un principio. Así, ya en el año de despegue de 1953 hubo funcionarios del Banco de México que aparecían en la plantilla de conferencistas y docentes que se logró organizar y también en la matrícula de los becarios que recibieron capacitación.

El llamado Programa de Enseñanza Técnica del CEMLA debió haber cobrado desde su arranque en 1953, un gran prestigio entre los bancos centrales de América Latina. Según todos los indicios, esto ocurrió por las razones siguientes: primero, por la utilidad de sus cursos para contribuir a

la capacitación de funcionarios y empleados de esas instituciones o de otros organismos públicos de sus respectivos países. Segundo, por el apoyo que significaron las muy bien pensadas becas que se instituyeron para ese fin y cuya importancia quedó reflejada en el término de “becarios” que se adoptó para referirse a esos capacitandos.

Durante los primeros años del Programa de Enseñanza Técnica la matrícula fue un reflejo fiel de ese periodo en que se logró ir ampliando la vinculación al CEMLA de un mayor número de bancos centrales asociados. Un dato adicional de importancia fue que a todo lo largo del periodo de despegue y consolidación del organismo (digamos de la apertura a la salida del primer director Javier Márquez) la proporción de funcionarios y empleados del Banco de México dentro de los becarios del país en el Programa de Enseñanza Técnica fue mayoritaria, con un promedio para el periodo de 72.9 por ciento y un máximo de 100 por ciento para el año 1965. El otro hecho a destacar es que, sobre todo durante los primeros años del Programa, muchos becarios del Banco de México llegaron posteriormente a ocupar cargos de alta jerarquía en el propio instituto central o en otras entidades del sector público. A manera de ejemplo, en el grupo de becarios del Programa de Enseñanza Técnica de 1956 se encontró por parte del Banco de México el economista Leopoldo Solís, que posteriormente se destacaría tanto por su trayectoria académica y de funcionario en esa institución como por su práctica de reclutar talentos jóvenes en el campo de su especialidad, ofrecerles una formación idónea y después impulsarlos a una carrera profesional de éxitos. De esa política que impulsó Solís surgió, entre varios más, el futuro presidente de México, Ernesto Zedillo, y también quien llegara eventualmente a ser secretario de Hacienda y gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz. El Programa de Enseñanza Técnica de 1957 fue particularmente sobresaliente en cuanto a que contó con capacitandos del Banco de México que en el futuro se convertirían en funcionarios destacados. En la promoción de ese año participó Jesús Silva Herzog Flores, que a la sazón prestaba sus servicios en la importante Oficina Técnica de la Dirección que trabajaba directamente para don Rodrigo Gómez. Años después, Silva Herzog llegaría a secretario de Hacienda de México y posteriormente a director del propio CEMLA en el periodo 1986 a 1989. Formó también parte de esa camada de 1957 el abogado Francisco Borja Martínez,

de destacada y prolongada trayectoria posterior en el Banco de México. La lista de casos semejantes se enriquece e ilustra con José Juan de Olloqui (1957), Antonio Ortiz Mena Salinas (1959), Javier Vega Manzo y Sergio Sánchez Griner (1960), Antonio Campos Andapía (1961) y Luis Malpica Lamadrid (1967), todos ellos vinculados en su momento laboralmente con el Banco de México.

De 1953 a 1970 exactamente 34 funcionarios del Banco de México participaron como profesores y conferencistas en el Programa de Enseñanza Técnica creado y desarrollado con ahínco por el CEMLA. El programa no dejó de impartirse en ningún año a manera de que para 1970 había llegado a su edición 18, en la cual tomaron parte como docentes siete funcionarios del Banco de México. Ese año Leopoldo Solís impartió la importante materia “Relaciones entre la política monetaria y la política fiscal” y Jesús Silva Herzog Flores “Política Monetaria”. Los profesores restantes fueron Antonio Suárez, McAuliffe con “Elementos fundamentales de Estadística y Matemáticas aplicadas a la Economía”, Ignacio Fuentes con “El uso de los instrumentos de Política Monetaria para el Desarrollo Económico” y Pedro Dondé Escalante con “Desarrollo Económico”. En comparación, en la primera edición del Programa que se impartió en 1953 los profesores por parte del Banco de México habían sido Ernesto Fernández Hurtado, Héctor Hernández Cervantes y Rafael Urrutia Millán en “Banca Central y Política Monetaria” y Octaviano Campos Salas a cuyo cargo estuvieron las materias “Análisis de Estadísticas Monetarias” y “Análisis de Balanza de Pagos”. Asimismo, en esa etapa inicial del CEMLA también actuaron como docentes en el Programa Básico funcionarios que habiendo trabajado previamente en Banxico, habían dejado la institución para prestar sus servicios en otras entidades. Fue el caso de Raúl Martínez Ostos (Nacional Financiera) con la materia “Banco de México” en la edición del programa de 1958 y Víctor Urquidi (CEPAL) con “Desarrollo Económico de Bolivia”.

De los funcionarios arriba mencionados, Ernesto Fernández Hurtado llegó a director general del Banco de México (1970-1976) y Octaviano Campos Salas fue secretario de Industria y Comercio (1964-1970) al igual que posteriormente Héctor Hernández Cervantes (1982-1988). En ese mismo orden, tres futuros secretarios de Hacienda fueron en algún momento profesores en el CEMLA mientras prestaban sus servicios en el Banco de

Méjico: Mario Ramón Beteta con los cursos “Banco de México” (1958 y 1959), Gustavo Petriccioli “Teoría Monetaria” (1963) y “Banca Central” (1965) y Jesús Silva Herzog Flores “Técnicas y Problemas del Mercado de Capitales” y “Política Monetaria”. Hubo en el Programa Básico otros docentes del Banco de México que posteriormente llegaron a tener una trayectoria profesional sobresaliente. En 1961 el economista agrícola Edmundo Flores impartió dentro de ese programa la materia “Reforma agraria y desarrollo económico”, Sergio Ghigliazza, quien llegaría a ser director del CEMLA tuvo a su cargo la materia “Teoría Económica” y Javier Vega Manzo –amigo muy cercano del futuro presidente Miguel de la Madrid– fue el titular de los cursos “Estructura jurídica de los instrumentos negociables” (1959, 1960, 1961 y 1963) y de la materia “Problemas Legales” que formó parte del programa en el año 1967. Fue hasta 1961 cuando las autoridades del CEMLA dieron con la fórmula de los cursos mancomunados. La experiencia pionera se dio con la asignación conjunta a Ernesto Fernández Hurtado y Gustavo Petriccioli de la materia “Banca Central” y, ya abierta la brecha, en 1963 Miguel Mancera y Leopoldo Solís impartieron al alimón “Teoría Económica” y Octaviano Campos Salas y Rodolfo Villarreal “Balanza de Pagos”.

El propio Banco de México fue objeto de interés como tema para los cursos de ese Programa y entre las sugerencias que se recibían de los becarios se recabó en el año 1955 la propuesta de que se incluyera una materia en relación al funcionamiento y organización del Banco de México. Tanto el CEMLA como el instituto central de México reaccionaron en consecuencia y en 1960 un alto funcionario administrativo de esa institución, Alberto de la Peña, impartió el curso que reveladoramente llevó por título “Organización del Banco de México”. En cuanto a frecuencia, el profesor del Banco de México más asiduo en el Programa Básico fue Ernesto Fernández Hurtado que tuvo a su cargo las materias “Banca Central y Política Monetaria” (1953, 1954, 1955, 1966 y 1967) y “Política Monetaria” en 1958 y 1959 y según se ha dicho, mancomunadamente en 1961 con Gustavo Petriccioli. Fernández Hurtado, cabe recordarlo, llegó a convertirse desde principios de los años cincuenta en el funcionario de apoyo más cercano que tuvo en el Banco de México Rodrigo Gómez. Le siguió en perseverancia como docente del Banco de México en el Programa Básico Octaviano Campos Salas quien

impartió los cursos “Análisis de las Estadísticas Monetarias” (1953), “Análisis de la Balanza de Pagos” (1953, 1954, 1956, 1961 y 1962), “La Balanza de Pagos” (1959) y posteriormente en 1963 esa misma materia pero ya de manera compartida con Rodolfo Villarreal. El otro docente del Banco de México con gran perseverancia en el Programa Básico del CEMLA fue el connotado criminólogo Alfonso Quiroz Cuarón que actuó como titular en los siguientes cursos: “Prevención de delitos” (1954), “Problemas de personal en la banca central” (1956 y 1957), “Técnicas de selección de personal” (1960 y 1961) y “El billete de banco” (1960, 1961, 1962 y 1963).

A pocos años de iniciar el despegue del CEMLA en cuanto a actividades docentes, la institución también empezó a poner en ejecución otros programas de enseñanza. El caso pionero fue un programa sobre crédito agrícola en cuya cuidadosa planeación participó en el año 1956 el economista del Banco de México Octaviano Campos Salas. También en ese año se preparó el proyecto para un “curso especializado en cuentas nacionales para estudiantes de países Latinoamericanos” en cuyo desarrollo participó como secretario Antonio Calderón en un comité de ocho funcionarios que presidió William I. Abraham de las Naciones Unidas y entre los participantes de la primera edición de ese programa intervinieron por parte del Banco de México Carlos Martínez Cerda y María del Carmen Sánchez Córdoba (Carmelita). El siguiente avance se dio en 1957 con la propuesta del curso “Estadísticas Financieras y su Análisis” en cuya redacción intervino junto con otros técnicos de alto nivel (entre ellos, Robert Triffin de la Universidad de Yale) Octaviano Campos Salas del Banco de México. Ya durante la década de los sesenta (1964), se lanzó el Programa de Enseñanza Técnica sobre Cuentas Nacionales Integradas y en su segunda edición estuvieron entre los capacitandos los investigadores del Banco de México María Isabel Sauza de Arias y Raúl Navarro Lara.

Mayor impulso logró el CEMLA a raíz del establecimiento en 1960 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Un segundo programa mancomunado con ese organismo se puso en ejecución en 1965, “Programa de Enseñanza Técnica BID-CEMLA para Instituciones de Fomento en América Latina”, y entre los profesores de la segunda edición sobresalieron por parte del Banco de México Rafael Izquierdo con la materia “Estructura económica de América Latina” y Antonio Enríquez Savignac con “Organización

y administración de empresas". Asimismo, en 1963 estuvo como alumna por parte del instituto central del país en la décima edición de ese programa Gloria Vargas y Campos del Departamento de Investigaciones Industriales. Incidentalmente, en 1967 se puso en marcha el Programa de Enseñanza Técnica sobre Análisis y Política Financiera y en esa primera edición el profesor de Teoría Monetaria fue Jesús Silva Herzog Flores del Banco de México y en su segunda edición a cargo de Sergio Ghigliazza, de la misma institución, estuvo la materia "Experiencias de México en programas financieros". Por último, en el año de 1969 se lanzó el importante Programa de Enseñanza Técnica sobre Financiamiento del Desarrollo Económico y entre los docentes participaron, por parte del Banco de México, los economistas Adolfo Crespo y Sabás Francia y entre los capacitandos estuvieron Francisco V. Velázquez del Departamento de Estudios Económicos y, el año siguiente, René Rentería con esa misma adscripción.¹

La política de apoyo al CEMLA fue integral en el sentido de brindarle respaldo en todas sus líneas de actividad. El que esos apoyos parecieran concentrarse en las actividades de enseñanza se explica porque fue el ámbito en el que se iniciaron las labores del Centro, además de que, por muchos años, fue la función principal y a la que se prestó mayor atención y recursos. Sin embargo, tan pronto el CEMLA empezó a desarrollar a los pocos años de su inauguración otras labores vinculadas con información y publicaciones también en esos ámbitos se hicieron explícitas las ayudas del Banco de México. Éstas se ofrecieron siempre de manera muy discreta, pero con frecuencia los hechos hablan más que las palabras. Desde otra perspectiva, quizá menos institucional, este apoyo se concretó en colaboraciones escritas por funcionarios y técnicos del Banco de México que se publicaron en los distintos proyectos editoriales que puso en ejecución el CEMLA: publicaciones periódicas o la edición de libros. Ya desde 1954 el CEMLA buscó la opinión de "un grupo de economistas y altos funcionarios del Banco de México" antes de lanzar el proyecto de un boletín quincenal "sobre acontecimientos económicos en Estados Unidos que puedan tener interés para los bancos centrales de América Latina"... y sobre "la situación de los mercados para los

¹ CEMLA, *Informe Anual*, ediciones de 1956, (Anexos 6 y 8); 1957 (Anexos 4 y sin número), 164, p. 11; 1965 (Anexos E, F y G); 167 (Anexos C y D); 1968 (Anexo 8); 1969 (Anexo 7) y 1970, p. 8 y Anexo 7.

principales productos de importación de América Latina y sus perspectivas según fuentes autorizadas”².

Al menos hasta el año 1970, apenas cuatro libros de los muchos que publicó el CEMLA desde su establecimiento fueron de la autoría de funcionarios del Banco de México o de autores que previamente habían prestado sus servicios en el instituto central. Este último fue el caso de Víctor L. Urquidi (quien trabajara en la institución de 1940 a 1949) y que fue el autor de la obra editada en 1960 *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*. Tres años después, el Centro editó *Las sociedades financieras privadas en México* de Antonio Campos Andapia y dentro de la serie editorial “Ensayos” El sistema bancario mexicano y el banco central de Mario Ramón Beteta. Finalmente, en 1967 se dio a conocer con bastante éxito un libro de la autoría mancomunada de Leopoldo Solís y el economista estadounidense Dwight S. Brothers *Evolución financiera de México*.³

El caso de las publicaciones periódicas que tuvo el CEMLA fue un poco diferente en el sentido de que en esos instrumentos la colaboración de funcionarios del Banco de México fue menos nutrida y frecuente. Más que una forma de apoyo al CEMLA, la participación del Banco de México y de sus funcionarios como autores en las publicaciones del organismo se explicó por el interés en dar a conocer textos o documentos cuya difusión se consideraba conveniente. De las varias publicaciones que tuvo el CEMLA desde su inauguración a principios de los setenta, tan sólo hubo colaboraciones oficiales de la autoría del Banco de México en el “Suplemento” del Boletín Quincenal y luego de su creación en 1965 en el *Boletín Mensual*. Las tres colaboraciones de esta última naturaleza tuvieron que ver con mecanismos o temas específicos de la integración económica latinoamericana o centroamericana. De hecho, dos de ellos se publicaron mancomunadamente con la Comisión de Cooperación Centroamericana. El primer documento de esa naturaleza que se publicó en el Boletín Mensual con la coautoría del Banco Central de la República Argentina, fue sobre un “Procedimiento Técnico Bancario” anexo a un convenio de crédito recíproco que se había suscrito entre los institutos centrales de ambos países. Otros cuatro documentos de esa naturaleza fueron publicados por el Boletín Mensual hasta el año 1972.⁴

² CEMLA, *Informe Anual*, 1954, p. 6.

³ CEMLA, *Informe Anual*, 1960 p. 12, 1963 pp. 31 y 32 y 1967 p. 27.

⁴ CEMLA, *Boletín Mensual*, (enero de 1966-abril de 1968), febrero de 1971 y junio de 1972.

A diferencia de las colaboraciones institucionales, las de funcionarios del Banco de México se publicaron en el boletín y en el suplemento, mientras existió, en la revista *Técnicas Financieras* y en algunas series editoriales del organismo como la denominada “Ensayos”. Bajo ese último sello editorial se publicó *El sistema bancario mexicano y el Banco Central* de Mario Ramón Beteta. En cuanto al boletín y a su suplemento, en la edición de julio de 1957 se publicó de la autoría mancomunada de Ernesto Fernández Hurtado y Eduardo Villaseñor el texto “L’Experiense monetaire du Mexique”. Por su parte, en el suplemento se publicaron en mayo y julio de 1958 los textos de Arturo y Antonio Ruiz Esquihua “El encaje legal en México” y “Estímulos a la industria mediana y pequeña en México”. Ya en la época del *Boletín Mensual*, entre 13 publicaciones de la naturaleza comentada hubo textos de Rodrigo Gómez (“Algunos Comentarios” y “El Banco Central y los problemas del financiamiento del desarrollo”), de Ernesto Fernández Hurtado (“Mayor acento expansionista de la política crediticia mexicana” y “Reflexiones sobre algunos aspectos de la reforma al sistema monetario internacional desde el punto de vista de los países en desarrollo”) y Miguel Mancera Aguayo (“Evolución del sistema mexicano de financiamiento a las exportaciones de productos manufacturados”). Por último, de las 20 colaboraciones de funcionarios del Banco de México que aparecieron en la revista *Técnicas Financieras* tres se publicaron bajo la autoría de Rodrigo Gómez, uno de Ernesto Fernández Hurtado y otra más de Leopoldo Solís.

Los apoyos del Banco de México al CEMLA también se manifestaron en otras actividades del organismo como fueron las investigaciones, las asesorías técnicas e institucionales y la organización de reuniones de preferencia internacionales. Así, durante el periodo crítico de despegue llegó al CEMLA, contratado y pagado por el Banco de México, el economista de nacionalidad ecuatoriana, Gustavo Polit, con la encomienda de realizar investigaciones sobre el tema “líquidez bancaria”.⁵ Pocos años después, en ocasión de que el CEMLA contratara al economista estadounidense Frank Tamagna para desarrollar una importante metodología que permitiría medir el ahorro en una economía, el Banco de México, al igual que Nacional Financiera, comisionó a un grupo de técnicos a fin de que prestaran su ayuda en tan importante proyecto de investigación. Poco tiempo después, en 1960, el subdirector

⁵ CEMLA, *Informe Anual*, 1955, p. 4.

general del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, tuvo una intervención clave en la planeación del proyecto de investigación “El uso de los instrumentos de política monetaria en América Latina” cuyo título se cambió en 1963 a “La Banca Central en América Latina”. Asimismo, los economistas del Banco de México también intervinieron como asesores en el proyecto del cual emanó el importante libro de O. Ernest Moore *Evolución de las Instituciones Financieras en México* y en la revisión final de dicha obra. Por último, ya hacia finales del Desarrollo Estabilizador la participación del CEMLA en reuniones internacionales empezó a cobrar una importancia creciente y en 1965 participaron en la preparación de materiales para la VIII Reunión Operativa “economistas prestados por el Banco de México” (*sic*) y en el programa correspondiente apareció como expositor Leopoldo Solís del Banco de México con la ponencia “Análisis de las experiencias del mercado de capitales en México”.⁶

Al igual que en el caso de su predecesor, el economista Jesús Silva Herzog Flores, el trasfondo del nombramiento de Sergio Ghigliazza a la dirección del CEMLA estuvo conformado por la influencia del Banco de México, y de México como país sede, en ese organismo. Dentro de la hoja de servicios de Ghigliazza había una larga trayectoria de vinculación con el organismo empezando con su participación como capacitando en 1957 en el Programa Técnico Básico. En los años subsiguientes y teniendo como fundamento su calidad de funcionario de ese instituto central, Ghigliazza actuó en el CEMLA como conferencista, autor de textos publicados y participante en muchas reuniones organizadas por el organismo. Y no fueron pocas las veces en que esa participación se materializó en razón de la larga trayectoria de trabajo en el Banco de México en donde el economista Ghigliazza tuvo ascensos continuos hasta llegar a ocupar por largos años el segundo cargo en importancia dentro de la institución tan sólo por debajo del director general y luego gobernador Miguel Mancera.

En lo concreto, la decisión de ofrecerle a Ghigliazza la cabeza del CEMLA se dio en una circunstancia muy especial. En el contexto de un evento internacional la casualidad quiso que se encontraran un grupo de economistas egresados de la Universidad de Yale que, además, habían decidido dedicarse a la banca central y, por añadidura, habían conseguido escalar a

⁶ CEMLA, *Informe Anual*, 1955, p. 4; 1958, pp. 16 y 21; 1959, p. 16; 1961, p. 19; y 1965, pp. 16 y 28.

las posiciones más altas de dichas instituciones en sus respectivos países. Se trataba de Miguel Mancera, a la sazón Gobernador del Banco de México, y de sus colegas Andrés Bianchi del Banco Central de Chile, Adolfo Díz del Banco de la República Argentina y de Ghigliazza como condiscípulo de aquellos funcionarios. Así, ante la separación de Silva Herzog del CEMLA, surgió la idea y se tomó la decisión de impulsar su candidatura para que se convirtiera en el sucesor. Ya debidamente instalado en ese cargo, y sin que mediara acción alguna de su parte, del Banco de México provino la gestión para que se elevara el sueldo que percibía Ghigliazza como Director del CEMLA. El promotor de esa decisión dentro de la Junta de Gobierno de ese instituto central había sido el Subgobernador Ariel Buirá, experto en organismos financieros internacionales.⁷

Javier Guzmán Calafell también llegó a la cabeza del CEMLA con un gran apoyo por parte del Banco de México. Contaba entre sus antecedentes con el hecho de haber administrado las relaciones de ese instituto central con el Centro por haber tenido a su cargo el vínculo general con los organismos financieros internacionales. La trascendencia de esa función se incrementó de manera sin precedentes a raíz de la creación del Comité de Alternos y del Comité de Auditoría. Aún en mayor medida requeriría del respaldo del Banco de México durante el inicio de su encomienda en razón del importante plan de recuperación que tenía en mente implantar para el Centro. La preparación del programa de recuperación, estuvo a cargo de manera total del recientemente nombrado Director Javier Guzmán. Si acaso, en el diseño se contó con la asesoría de su antecesor Kenneth Coates. Sin embargo, para la instrumentación de dicho plan, sí requirió y recibió la ayuda requerida por parte del Banco de México. Esto, en la medida en que sin un mayor presupuesto sería imposible llevar a cabo el plan de recuperación. Todo en la vida requiere de recursos y las cuotas que los miembros del CEMLA aportaban al organismo se habían mantenido estancadas en términos nominales desde 1985. Así, el apoyo del Banco de México en la forma de ejercer su poder de convocatoria para el ajuste de las cuotas resultó vital.

La administración del CEMLA a cargo de Javier Guzmán recibió otras ayudas muy importantes por parte del Banco de México. Estas ayudas se expresaron en varios campos. Por ejemplo, en cuanto a la restauración del edificio

⁷ Entrevista Sergio Ghigliazza García con ETD, abril de 2013.

el instituto central prestó asesorías muy valiosas y gratuitas respecto de la revisión del proyecto, la celebración de las licitaciones, la supervisión de las obras, etc. Es decir, los apoyos que brindaron los ingenieros y los arquitectos adscritos al Banco de México resultaron de una gran utilidad y contribuyeron a reducir los costos de manera importante. En un momento dado, el Banco de México hasta contribuyó generosamente al pago de cuotas atrasadas del impuesto predial. Otro ámbito en el que se recibieron apoyos del Banco de México fue en cuanto a la administración del fondo de pensiones. Un rubro adicional en que se recibieron apoyos, generosos y desinteresados, fue en materia de asesoría legal para lo cual incluso se suscribió un convenio. En resumen, la administración que encabezó Guzmán Calafell logró implantar con resultados muy satisfactorios el plan de rehabilitación que había discurrido. No obstante, cabe reconocer la importancia de los apoyos que para tal fin recibió del Banco de México.⁸

La política de apoyo del Banco de México en favor del CEMLA también tuvo expresión en la organización de reuniones internacionales, función que fue cobrando cada vez mayor importancia, sobre todo a partir de 1965 en que el Centro asumió la Secretaría Técnica de foros como la Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano. Ya desde 1954 un alto funcionario del Banco de México había participado en la planeación de un evento pionero que fue la “Reunión de Auditores sobre Problemas de Control Operativo Interno de Bancos Centrales”. Dos años después, en 1956 “se celebró en el país, actuando como banco anfitrión el Banco de México” después de que también había intervenido en su planeación, la “Reunión sobre Mecanización en los Bancos Centrales”. Poco más adelante, representantes de ese instituto central colaboraron en la preparación de las ediciones IV, V, VI y VII de la que se conoció en su momento como Reunión Operativa. Por cierto que en ese último foro, el Banco de México tuvo una intervención clave al actuar como anfitrión y muy importante de la edición que tuvo por tema “La Contribución de los Sistemas Financieros a la Integración Económica de América Latina”, una cuestión que en esa época era de gran interés para el director general, Rodrigo Gómez.⁹

⁸ Entrevista Javier Guzmán Calafell-ETD, mayo de 2013.

⁹ CEMLA, *Informe Anual*, 1954, p. 5; 1955, p. 6; 1956, p. 9; 1958, pp. 9-10 y 14-15; 1960, pp. 14-15; 1961, pp. 16-17 y 1963, pp. 18-23.

En suma, la creación del CEMLA y luego su fortalecimiento se inscriben en una vocación del Banco de México que había tenido diversas expresiones desde las épocas iniciales de ese instituto central. En el periodo inicial del Banco el primer director general, Alberto Mascareñas, concibió e impulsó la Escuela Bancaria (que subsiste con gran éxito) y el Departamento de Turismo, (antecedente histórico de las políticas e instituciones posteriores para promover esa actividad). Posteriormente, el director Eduardo Villaseñor discurrió el establecimiento del Departamento de Investigaciones Industriales y apoyó el surgimiento del Centro Nacional de Productividad. Tiempo después, ya afianzado don Rodrigo Gómez como una figura de gran influencia en el Banco de México, se inició la formación de los fideicomisos de fomento con base en una idea que había surgido en el propio instituto central. Aunque hubo algunos antecedentes en las postrimerías de la década de los cuarenta, ese enfoque se consolidó con el establecimiento del FIRA en 1953. En el fortalecimiento de esa estrategia tuvo una participación también muy relevante al lado de don Rodrigo Gómez, el economista Ernesto Fernández Hurtado, que a la muerte de aquél sería su sucesor a la cabeza de la banca central. En el caso del establecimiento del CEMLA, a la muy loable intención heredada de Daniel Cosío Villegas de “hacer algo por México” se agregó una motivación adicional que fue muy clara en el corazón de don Rodrigo Gómez: que México jugara un papel de liderazgo en la cooperación económica de los países de América Latina y, en particular, de los bancos centrales del subcontinente.

PLANEACIÓN

10. EL BANCO DE MÉXICO EN LA PLANEACIÓN

Hacia el quinto año de su encomienda sexenal como director general del Banco de México, el abogado Carlos Novoa fue invitado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística a dictar una conferencia. Al parecer la alocución tuvo tan buena acogida que la *Revista de Economía* (publicación que existía desde 1937), decidió editar el texto de Novoa mediante un sobretiro que llegó a manos del público durante los primeros meses de 1952, bajo el título de *Planeación Económica de México*. En el preámbulo, dicha edición se justificó porque “no se había hecho hasta la fecha ningún intento por definir los conceptos básicos de la planeación económica de tipo superior, en relación con los problemas fundamentales de la economía mexicana en su proceso de desarrollo”. Además del afinado tratamiento técnico “con el que se había presentado el tema”, en el orden personal el texto reflejaba “la experiencia directa de su autor, el Director General del Banco de México, el Banco Central del país, la agencia del Estado que tiene el contacto más vivo y cercano” con la economía nacional. En el orden institucional:

Es bien conocido el papel activo que el Banco de México ha desempeñado en el estudio de los problemas del desarrollo económico del país, especialmente el de su economía industrial, y es bien conocido también el empeño personal que el Lic. Novoa ha puesto en tal tarea.¹

El punto de partida para la disertación de Novoa fue la aspiración, reiterada hasta el cansancio en esas épocas, de que México pudiera avanzar de manera continua a estadios cada vez más altos de progreso material. El país

¹ Carlos Novoa, “Planeación Económica de México”, México, D.F., *Revista de Economía*, 1952, pp. 3-4.

no disfrutaba aún “con amplitud de los beneficios que los adelantos técnicos de dominio universal ponen al servicio del hombre para su bienestar”, toda vez que el pueblo de México era aún “un pueblo pobre, a pesar de sus recursos naturales y de su continuada y empeñosa lucha económica, social y política”. Así, debería convertirse en una preocupación fundamental para los mexicanos “elevar su nivel material y cultural de vida”. ¿Cómo conseguir los tan deseados avances? Una opción consistiría en recurrir a la planeación económica “como instrumento de acción que permita un desenvolvimiento más coordinado, más sano y de mayores perspectivas para el mejoramiento del nivel de vida de la población mexicana”. El llamado era entonces nítido:

Este esfuerzo nacional para ampliar la capacidad productiva del país, para ampliar la capacidad general de compra y para tener patrones de vida compatibles con el progreso logrado en el conocimiento técnico, sólo podrá convertirse en realidad en la medida en que seamos capaces de coordinar fuerzas, corregir tendencias peligrosas, prever desarrollos indeseables y aprovechar oportunidades ventajosas. Es decir, en la medida en que tengamos los ojos abiertos y conociendo los hechos tomemos providencias para el futuro.

En cuanto al campo de acción del Banco de México, una de esas “tendencias peligrosas” que habría que evitar y uno de los “desarrollos indeseables” que habría que prevenir era el del surgimiento de presiones inflacionarias. En consecuencia, entre los elementos que en su conferencia Novoa destacó para lograr una “ampliación del volumen de la demanda efectiva”, ocupaba un lugar indispensable “la vigilancia del nivel de precios y su regulación así como el control de tendencias inflacionarias”. Asimismo, en el ámbito de las responsabilidades del banco central se ubicaba también el imperativo de llevar a cabo una regulación adecuada del crédito y de su aplicación a los fines más productivos. “El punto clave es la relación entre los ahorros del público y los recursos monetarios que se invierten en la creación de nuevo capital”.

Y es precisamente en esta fundamental tarea de política económica superior en donde la banca central, particularmente en un país en desarrollo como el nuestro, ocupa una posición de importancia definitiva. Ya su papel no es simplemente el de espectador independiente y desinteresado. Es, por el contrario,

parte importantísima del mecanismo institucional que la nación pone en juego a través de su gobierno para orientar y estimular la estabilidad de la economía productiva del país y favorecer y auspiciar nuevos desarrollos.²

La diplomacia retórica usual en los oradores, llevó a Novoa a incluir en la conferencia los temas de especialización de la organización huésped. El propósito no requirió de esfuerzos excesivos, ya que la localización de las unidades productivas, la ubicación de los recursos naturales y de los asentamientos humanos tienen lugar en los espacios físicos que estudia la geografía. Novoa puso especial énfasis en la intersección entre el interés por el estudio de la conformación del planeta y el imperativo de toda civilización de discurrir qué producir, cuánto producir, cómo producirlo y de qué manera distribuir el producto. Como resulta obvio, de esa intersección disciplinaria había emanado la geografía económica, con su importante “tarea científica de estudiar la naturaleza de las regiones del mundo desde el punto de vista de su influencia sobre la producción de mercancías y el movimiento de los bienes”. Y con apoyo en el instrumental científico adicional que ofrecían “las ramas auxiliares de la ciencia geográfica, como la Geofísica, la Climatología, la Geología, la Orología, etc.” podían lograrse avances cruciales en el empeño propio de cualquier pueblo civilizado sobre la necesidad de progresar de manera rápida y de ejercer “plena y racionalmente su fuerza modificadora sobre el medio ambiente...”. Este esfuerzo de acciones deliberadas para alcanzar el progreso, podía fortalecerse de manera importante mediante la planificación. Planificación a fin de que “los criterios científicos de organización y economía de la empresa individual” sean también aplicables a “la gran planta nacional que es la economía productiva del país”.

La planificación tenía que concebirse como una aplicación dinámica de la geografía económica “pues si bien los rasgos físicos de una región son relativamente fijos dentro del devenir de la historia humana, el conocimiento y la técnica que también modelan a la distribución económica, están en posibilidad de ser modificados en unas cuantas generaciones”. En el orden vertical, la planificación podía concebirse como un edificio cuyos cimientos se conforman con los conocimientos y los datos fundamentales sobre la estructura económica.

² *Ibid.*, p. 25.

De esto último, la importancia de lograr “el mejoramiento de nuestro equipo estadístico” a fin de superar la limitación derivada de que “la modestia de nuestras estadísticas es correlativa de nuestro insuficiente desarrollo económico”.

Los elementos orgánicos y técnicos de un proceso maduro de planificación aún no existían en México, pero se habían logrado avances que era conveniente destacar y algo aún más importante: que podían ser plataforma para la construcción futura en el país de ese aparato maduro de planificación. Por lo anterior, en su discurso ante la Sociedad de Geografía y Estadística Novoa se permitió resaltar la importancia en ese sentido del “muy modesto esfuerzo que el Banco de México ha venido realizando, dentro del espíritu de más amplia cooperación, con otras entidades del Estado y con los inversionistas privados”. Desde el punto de vista de la organización, esos esfuerzos se habían desplegado a través de tres unidades de la estructura del banco central. La Oficina de Investigaciones Industriales y el Departamento de Estudios Económicos formaban parte integral de la estructura organizacional del Banco de México y, adicionalmente, la entidad había tenido una participación directa en el establecimiento, patrocinio y desarrollo del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas.

En lo que hace a la división del trabajo en materia de planificación, la Oficina de Investigaciones Industriales se había concentrado en dar impulso a “las tareas de investigación en economía y tecnología industriales”. En términos más concretos, ese trabajo se había concentrado primeramente en la evaluación de los recursos del país, particularmente en el campo de la industria siderúrgica básica. En adición, en esa unidad también se habían formado equipos de ingenieros geólogos y economistas que “en estrecha colaboración investigan en forma permanente el desenvolvimiento de nuestra economía industrial”. Por último, Novoa también se refirió al programa de becas técnicas que administraba esa unidad y que habían resultado de gran utilidad para preparar a los técnicos que necesitarían “las nuevas industrias de interés nacional y los organismos de fomento”.

En paralelo, en el Departamento de Estudios Económicos se preparaban “las investigaciones sobre ingreso nacional, comercio exterior y estabilidad monetaria” que eran fundamento para las estadísticas del país y por tanto para la planeación y a cuya importancia ya se había referido Novoa. Por su

parte, en el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas se estudiaban “problemas industriales de interés nacional, también tendientes al aprovechamiento más productivo de nuestras materias primas”.³

El tema central de la conferencia de Novoa fue obviamente el de planificación económica, pero en la actualidad lo que principalmente cabe evocar de esa presentación fue su mensaje propositivo. Desde luego, como lo habían logrado los países avanzados del mundo como Inglaterra, Francia y, en el continente americano, los Estados Unidos, el progreso y la modernización se podían conseguir de manera espontánea. Sin embargo, las probabilidades de alcanzar ese objetivo y sobre todo de lograrlo en forma más rápida, eran mucho más altas si el esfuerzo se apoyaba en la planificación. “La planeación de nuestro desarrollo económico, que asegure su rapidez y su consolidación”, dijo Novoa, tendrá que ser un proceso deliberado y explícito. Un proceso que “exigirá una actitud más amplia de cooperación, tanto entre los productores e inversionistas, como entre las agencias mismas del Estado”. A continuación, el expositor hizo notar que en ocasiones se identificaba a la planeación “con una maquinaria administrativa exagerada”. Pero no era de ninguna manera la intención suplantar con funcionarios públicos a los directivos de las unidades productivas. En el caso de México, “en materia de planeación económica en sus funciones de previsión, vigilancia y orientación del nivel de actividad del país, la principal exigencia (era) de consulta, de comunidad de propósitos y de reconocimiento de la naturaleza fundamental de los problemas”. En suma:

La planeación económica –que Novoa recomendaba– implica una acción racional en la que las decisiones se toman al menos con el conocimiento o la previsión de sus implicaciones en múltiples campos y aspectos de la vida de la nación. Es un esfuerzo coordinado con objetivos definidos.⁴

¿Cómo eligió el director general del Banco de México el tema para su plática ante la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística? En lo personal Novoa era un abogado con amplia experiencia en banca, crédito y finanzas. Pero no había en su hoja de servicios antecedentes que pudieran anticipar formación en un campo tan especializado, y en alguna manera también tan

³ *Ibid.*, pp. 26-29.

⁴ *Ibid.*, pp. 21, 18 y 19.

controvertido de la ciencia económica, como lo era el de la planeación. El tema era polémico en la medida en que sugería afinidad con la planificación central que se había entronizado en la economía soviética. Sin embargo, en el caso de Novoa no era posible confirmar inclinación ideológica hacia el comunismo. No existió en su disertación sugerencia alguna de que debía suplantarse a la economía de mercado y, en cambio, ese expositor se refirió reiteradamente a la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de los productores privados en aras de un desarrollo más rápido y eficaz. La decisión de Novoa de disertar sobre Planeación Económica se inspiró claramente en un esfuerzo analítico anterior que había tenido lugar en la Oficina de Investigaciones Industriales del Banco de México. De ese esfuerzo había provenido un documento de escasa circulación previa, de la autoría del jefe indiscutido de esa unidad: el ingeniero agrónomo, Gonzalo Robles.

“Los Pueblos Atrasados, sus Problemas y su Planeación Económica” fue el título del documento que Robles aportó para la memoria de una reunión en que participó a finales de mayo de 1951 en San Juan de Puerto Rico, organizada por las Naciones Unidas. El tema del evento fue “Problemas de Planeación Económica y Ejecución de Programas de Fomento en Países Poco Desarrollados”. Aún no salía a circulación la Memoria de ese evento que únicamente se publicaría en idioma inglés, cuando el Director Novoa dictó su conferencia ante la Sociedad de Geografía y Estadística. El trabajo de Robles, cuya elaboración se benefició de apoyos importantes por parte del economista Manuel Sánchez Sarto y del agrónomo Emilio Alanís Patiño, es un alarde de erudición como solía ocurrir con todo lo que salía de la pluma de tan apreciado colaborador del Banco de México. Y la herencia de ese texto en la conferencia de Novoa se adivina a primera vista por la repetición reiterada de algunas de sus tesis principales. A manera de ejemplo, en el capítulo relativo a los factores económicos internos de los países atrasados, se insiste en la necesidad de contar con un “conocimiento –lo más extenso, profundo y concreto posible– sobre las disponibilidades de recursos naturales” y su localización y cuantificación. Y el mismo desiderátum era aplicable a los recursos de energía, también insuficientemente conocidos y no inventariados “en cuanto a su capacidad y valor”.

Aunque el título del texto de Robles sugiere que su preocupación era respecto de la totalidad de los países atrasados, en realidad, podría decirse, se impuso en su interés su vocación latinoamericanista. Así, afirma con toda claridad ese autor que al hablar de pueblos económicamente atrasados “damos especial consideración a los pueblos latinos, que son los que mejor conocemos, y en particular a México”. Afinada en esa forma la puntería, lo que sigue a continuación en el texto es una larga y profunda lamentación combinada con reclamaciones, sobre la indiferencia y la perfidia estadounidenses respecto de la fortuna económica de los países vecinos de habla hispana en el continente. En la visión de Estados Unidos, durante la posguerra había tenido prioridad absoluta la reconstrucción de los países de Europa devastados por la guerra. La expresión proactiva de esa prioridad había sido el Plan Marshall. En contraste, para los pueblos económicamente atrasados de América Latina “no existe en operación un plan bien meditado y provisto de suficientes medios económicos”. Según Robles, desde finales de la contienda los pueblos latinoamericanos estaban “deseosos de contar con un plan de ayuda y una comisión especial para el estudio y planeación de las soluciones” a sus problemas. No obstante, en respuesta habían recibido tan sólo la vaga propuesta de “una política liberal de multilateralismo comercial”. En cuanto a los pueblos atrasados de América Latina, enfatizó Robles, los Estados Unidos “no estaban animados por una verdadera y decidida voluntad de acción”.⁵

Durante la posguerra, tanto el gobierno de Estados Unidos como los organismos internacionales de fomento habían definido sus prioridades y determinado sus estrategias de acción casi en forma unilateral. En el orden espacial o geográfico, tal proceder había tenido como consecuencia la marginación del área latinoamericana de las grandes corrientes de apoyo desarrollista. Así, “siendo los únicos prestamistas potenciales, existe una notoria desproporción entre la magnitud de la tarea a realizar y la exigüidad relativa de los recursos financieros disponibles para este tipo de ayuda”. Sin embargo, aun en el hipotético caso de que se produjesen flujos externos privados más cuantiosos para apoyar el desarrollo de América Latina, sería insalvable un esfuerzo propio de planeación para fundamentar la acción. En

⁵ Gonzalo Robles, “Los Pueblos Atrasados, sus Problemas y su Planeación Económica”, Banco de México, Oficina de Investigaciones Industriales, *Planeación Económica*, (s.e), (s.f.) pp. 26-27.

la disyuntiva entre un desarrollo espontáneo derivado de impulsos naturales y desprovisto de las acciones interventoras del Estado y un esfuerzo racional fundado en la planeación, claramente era preferible este segundo camino.

Una planeación auténtica no es nunca una amenaza. Planear y sí realizar la tarea más insigne de la economía: la de racionalizar las actividades que el hombre desarrolla para satisfacer sus necesidades. Sin una racionalización –que no otra cosa es, en resumen, un plan económico–, la economía se convierte en una lucha desalmada y anárquica, en la cual prosperan unos cuantos privilegiados, mientras sucumbe o vegeta la inmensa mayoría de los ciudadanos de un país. Limitar la planeación a una mera acción correctora de las deficiencias y aberraciones importantes, es empequeñecer las posibilidades de esa función racionalizadora. Un plan económico, para serlo de veras, necesita proyectarse a un futuro bastante lejano y pensar en niveles culturales más altos, pero razonables, y a los cuales podamos llegar sobre la base de las disponibilidades que hoy se explotan, y de otras nuevas, no descubiertas todavía...⁶

En mucha mayor medida que en el texto del ensayo, es posible descubrir al hombre práctico y de acción que era Gonzalo Robles en los dos anexos que se incluyen en el trabajo. En el primero de ellos, bajo el título “Ideas para la realización de investigaciones económico-industriales con fines de planeación”, se aporta una discusión pormenorizada sobre la forma básica en que debe proceder la planeación económica. Así, entre los modelos extremos de una planeación general de arriba hacia abajo “con una acción de conjunto” y la opuesta de abajo hacia arriba, partiendo de investigaciones y monografías específicas, Robles se inclina por un “curso intermedio”. En consecuencia, a la definición de un plan global o general de desarrollo podría llegarse “por un método que podemos llamar de aproximaciones sucesivas, realizado por ciclos de estudio, cada vez con mayor penetración en la materia objeto de los mismos”.

En un cuadro sinóptico en que se explique didácticamente la propuesta de Robles para un plan general de investigaciones sobre la Economía Mexicana, el nivel básico o fundamental estaría conformado por los “Estudios Descriptivos de los Recursos y de las Industrias”. En un segundo nivel estarían los “Estudios Panorámicos Cruzados” (*sic*) que se separarían a su vez en

⁶ *Ibid.*, pp. 61-62.

dos categorías: “De correlación”, como el referido a suministro de energía y los correspondientes a transportes, y “de ambiente técnico y económico” como lo relativo al suministro de crédito y al sistema bancario y de moneda y cambios. En los siguientes tres pisos del edificio estarían los “Estudios Regionales”, “Estudios de Problemas Especiales” y “Estudios de Política Económica Nacional”. Por último, el nivel superior se dedicaría a los temas de “Contabilidad Social y Presupuesto Económico Nacional”. En el orden institucional, Robles reservaba para el Banco Central una participación estratégica en ese plan económico:

El Banco de México, por su parte, prepararía ese ciclo de sustentación económica... al hablar de las características del método de investigación que proponemos y que consistiría en una descripción panorámica de los recursos y de las industrias del país, hecha con el alcance que permitiera la disponibilidad de datos estadísticos y otras informaciones básicas, técnicas y económicas, en un plazo relativamente breve. En ese estudio panorámico de la economía de México, quizá se prescindiría de la realización de los estudios cruzados y se supliría en cierta medida con la información de los diversos temas económicos de que disponga el investigador. En un ciclo posterior se abordarían esos temas en forma sistemática y se harían cotejos más definidos, en conexión con el estudio de la contabilidad social y el presupuesto económico.⁷

Toda vez que la realidad que mejor conocía Robles era la de México y dada su inclinación a la acción pragmática, en su texto ocupa un lugar prominente la experiencia mexicana en cuanto a planeación económica. Explica al respecto ese autor que en México habían tenido lugar importantes esfuerzos de planeación en los órdenes sectorial, regional y desde luego nacional. En el orden de la planeación por sectores, sobresalía en esos momentos el proyecto de un estudio técnico sobre la industria siderúrgica que habían convenido en abordar de manera mancomunada el Banco de México y las Naciones Unidas.

Empero, el interés mayor de Robles estaba reservado para el tema de la planeación nacional. A este respecto, el autor se permitió destacar los casos de los dos Planes Sexenales hasta entonces lanzados. El primero para el periodo 1939-1940 y el segundo para el correspondiente a 1941-1946. Para

⁷ *Ibid.*, p. 94.

el sexenio 1947-1951 no se había considerado oportuno formular un nuevo plan sexenal. Sin embargo, con base en las Conferencias de Mesa Redonda a que había convocado durante su campaña el candidato Miguel Alemán y en los programas de las secretarías de estado y de los órganos descentralizados se había preparado el documento “Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas. Periodo 1947-1952” que publicaron mancomunadamente el Banco de México y Nacional Financiera.

En general, la propuesta sobre la conveniencia de crear en México un sistema de planeación había quedado expresada en el ensayo de Gonzalo Robles desde las primeras páginas. ¿Cuáles formas específicas debía adquirir la implantación de ese enfoque en México? A dar respuesta a ese interrogante dedicó Robles la sección de su ensayo que lleva por título “Observaciones y Sugestiones (*sic*) sobre la Planeación Económica en México”. México era un país que desde el punto de vista histórico emprendía tardíamente su esfuerzo de fomento, racionalización e industrialización en gran escala. Sólo podría alcanzar exitosamente el desarrollo si lo hacía en forma planeada. En términos programáticos, la planeación debería realizarse recurriendo “al método de investigaciones cruzadas, cíclico, de aproximaciones sucesivas”, cuya forma se explicaba en el anexo de la ponencia ya referido. Así, en la agenda de la planificación deberían incluirse las siguientes etapas:

- Inventario de Recursos Naturales
- Mejoramiento de Estadísticas y Contabilidad
- Estudios Técnicos Especializados
- Investigaciones de Conjunto
- Capacitación del Personal Técnico
- Centros de Investigación Tecnológica

Pero fue en el enunciado de la dimensión institucional de la planeación en donde el Ingeniero Robles elevó sus momios al máximo –o más bien los del Banco de México– y lanzó su cuarto a espadas. Esto, en la medida en que proponía con vehemencia el establecimiento de un organismo al que se responsabilizaría de las tareas relativas a la planeación económica nacional. En esa coyuntura, aparte del banco central contaban con departamentos de estudios económicos, industriales o de planeación varias otras entidades

gubernamentales: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y las secretarías de Hacienda, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Defensa Nacional. Asimismo, la Presidencia disponía de un cuerpo importante de asesores técnicos además de que la Secretaría de Bienes Nacionales tenía asignadas algunas funciones de planeación que venía desarrollando de tiempo atrás. Sin embargo, quedaban muchos espacios por llenar y estaba pendiente de realización “la gran obra coordinadora, de conjunto”.

Por razones prácticas, políticas y administrativas Robles descartaba la posibilidad de crear un organismo totalmente nuevo para esa gran tarea. Así, en la formula práctica e intermedia en que se pensó residía el llamado clave para el Banco Central. Vale la pena citar textualmente la propuesta planteada por el Jefe de la Oficina de Investigaciones Industriales.

Quizá convendría llevar a cabo, partiendo de los órganos dispersos con que ahora se cuenta, un esfuerzo cooperativo de planeación que podría centrarse, por ejemplo, en el Banco de México... Las funciones cardinales de ese organismo serían las de encauzar y coordinar las actividades de las demás entidades, siguiendo las sugerencias contenidas en los párrafos precedentes por lo que hace a propósitos, procedimientos, etc., pero atendiendo a los lineamientos más permanentes de la política de gobierno y tratando de satisfacer las necesidades más urgentes de la nación... En vista del éxito que se obtuviera y del prestigio que se lograra en esta labor, podrían proponerse y decidirse con mayor acierto las funciones definitivas que debe tener ese organismo, su ubicación más conveniente en la estructura nacional y su relación con otras entidades.⁸

La llamada en favor de la planeación económica duró poco en el Banco de México. Quizá contribuyó a la extinción de la flama que impulsaba las propuestas en favor de su implantación oficial el hecho de que no se encontraron oídos favorables en los altos círculos políticos del país y, por tanto, tampoco pudo concretarse la idea de que alguna institución –posiblemente el Banco de México– pudiera ser encargada de la coordinación de esa estrategia y de la supervisión de su puesta en marcha. Sin embargo, cuando todavía ardía el cirio de ese enfoque, con cierta luz de esperanza se tomó un acuerdo que resultaría útil para su impulso. ¿Qué se estaba haciendo en

⁸ *Ibid.*, pp. 85-86.

torno a la planeación económica en los países del mundo en que mayores avances se habían logrado en esta materia? En respuesta, con el patrocinio del Banco de México y de las Naciones Unidas se encomendó a uno de los economistas más brillantes de la Oficina de Investigaciones que emprendiera un viaje de estudio que duró más de cinco meses. La visita se concentró en los casos más sobresalientes de Holanda, Francia y Gran Bretaña aunque Manuel Bravo también pasó brevemente por Suecia, Noruega e Italia.

Con base en las observaciones y múltiples notas tomadas durante ese periplo, de la buena pluma de Bravo salió un voluminoso documento que llevó un título abiertamente voluntarista: “Planeación económica. Urgencia de su aplicación en México y reseña de una visita a Institutos de Planeación en Holanda, Francia e Inglaterra”.⁹ Aunque el corazón del texto es la crónica de ese viaje de observación, en el resto es posible encontrar una reflexión bastante pormenorizada sobre la planeación como instrumento para conseguir un desarrollo económico más lógico, orgánico, coordinado y, en lo posible, previsible. Es decir, un instrumento para una toma de decisiones más objetiva, informada y teórica, pero sobre todo que permitiera reducir al mínimo la intervención de la autoridad en la marcha de la economía haciendo simplemente “trabajo de bombero”, según una descriptiva metáfora atribuida al historiador Daniel Cosío Villegas.¹⁰ En todos esos pasajes sobre el tema de la planeación económica y el desarrollo –quizá con tan solo una salvedad a la que me referiré a continuación– Bravo hace una reiteración bastante fiel de todos los argumentos apologéticos en favor de la planeación contenidos en el ensayo precedente de Gonzalo Robles que sirvió de fuente para el discurso del Director Novoa ante la Sociedad de Geografía y Estadística.

La idea de la planeación económica, señaló Bravo en los comentarios finales de su ensayo, había tenido nacimiento dogmático “en la mente de los economistas y políticos del ala izquierda” y también en “el formidable y espectacular desarrollo soviético”. Sin embargo, los avances teóricos logrados por muchos y muy importantes pensadores, y además los esfuerzos relevantes en la materia, en particular en algunos países de Europa Occidental,

⁹ Manuel Bravo Jiménez, “Planeación Económica. Urgencia de su aplicación en México y reseña de una visita a Institutos de Planeación en Holanda, Francia e Inglaterra”, 1951, rep. en Banco de México, *Planeación Económica*, México, (s.f.), (s.e.), pp. 102-201.

¹⁰ *Ibid.*, p. 121.

habían confirmado la compatibilidad de la planeación con la economía de mercado y el sistema democrático de gobierno. Se trataba así de “un instrumento de acción superior que se pone al servicio y al cumplimiento de una causa, y mediante el cual puede, con mayor conocimiento, hacerse frente a la compleja naturaleza de los problemas económicos modernos”.¹¹ En cuanto al caso de México, Bravo no abrigaba dudas respecto de la utilidad de la planeación como mecanismo para impulsar el desarrollo industrial y en general económico. Y en lo relativo a la institución idónea para encabezar y coordinar el proceso de planeación Bravo secundó entusiastamente la propuesta organizacional lanzada previamente por su jefe, el ingeniero Gonzalo Robles. Así, en razón de los principios generales de planeación y por “los factores institucionales que existen ya en México”:

... la coordinación del fomento económico podría ventajosamente apoyarse y orientarse a través del Banco Central. Ya hemos manifestado nuestro punto de vista en el sentido de que el Banco de México se halla en posición de constituirse en el factor principal del desarrollo económico sobre cualquiera otra institución del gobierno... Los problemas económicos generales, tales como los que van implicados en la inflación y en la balanza de pagos, se manejan, por razón de su naturaleza misma, por el Banco Central, por lo cual es posible –más aún, indispensable– coordinar e integrar el desarrollo económico e industrial con las tendencias económicas generales del país, mediante el instrumento de la planeación global.¹²

Aunque, tal vez, el esfuerzo de planeación más importante ocurrido en Europa Occidental era el de Francia, por las muy atractivas características de la planeación económica en Holanda el viaje de estudio de Manuel Bravo se inició por el país de los tulipanes. La muy interesante experiencia holandesa con la planeación durante la posguerra, mostraba tres etapas de evolución claramente identificables. La primera de ellas había correspondido a la “planeación de emergencia” por la urgente necesidad de “restaurar la capacidad productiva del país” después de los años de ocupación por la Alemania nazi durante el periodo bélico. Posteriormente, se vivió una fase de “planeación con fines de estabilización” orientada a fortalecer el marco

¹¹ *Ibid.*, pp. 187-188.

¹² *Ibid.*, p. 117.

macroeconómico y consolidar la recuperación. A continuación se abría hacia el horizonte la etapa de “planeación con fines de desarrollo económico”: Holanda se enfrentaba al reto de ampliar la industrialización ya que no podía seguir dependiendo de la agricultura “como fuente principal de expansión de su economía”. Así, para Bravo resultó de gran interés conocer la organización y las funciones de la entidad que estaba encargada en Holanda de todo ese esfuerzo: la Oficina Central de Planeación en la cual prestaban sus servicios cerca de un centenar de técnicos expertos sobre todo “en análisis económico”.¹³ Como se verá, varios años después Holanda volvería a reaparecer en el interés de la Oficina de Investigaciones Industriales por el tema de la planeación.

Como ya se ha dicho, después del viaje de Manuel Bravo –del cual se derivó también, incidentalmente, un pormenorizado informe que ese comisionado presentó a la consideración de las Naciones Unidas como entidad copatrocinadora– el entusiasmo por la planeación económica se extinguió aparentemente en el Banco de México. Al menos así pareció ocurrir en el frente editorial, ya que Investigaciones Industriales no volvió a publicar trabajo alguno sobre esa disciplina durante casi el resto de la década de los cincuenta. ¿Qué pudo haber ocurrido? Todos los afanes hasta aquí relatados y los documentos que antes publicó el Banco de México respecto de la planeación económica, tuvieron lugar durante los años finales de la presidencia de Miguel Alemán. No es de descartarse que las propuestas para elevar la planeación a mayor jerarquía y a la vez hacer del Banco de México el eje de ese proyecto, hayan encontrado oídos sordos en la administración subsiguiente de Adolfo Ruiz Cortines, que tomó posesión en diciembre de 1952. El vacío editorial que se produjo presta credibilidad a esta hipótesis.

La discontinuidad se materializó a raíz de un documento cuya publicación fue apadrinada en 1959 por el ya ascendido de rango Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México. El texto, de la autoría del ingeniero Sergio de la Peña, llevó por título “Introducción a la Planeación Regional”. El enlace con la Holanda que poco menos de diez años antes había visitado Manuel Bravo se daba porque De la Peña había sido becado para hacer estudios sobre planeación regional en el Instituto de Estudios Sociales, con sede en la Haya. A diferencia de Bravo, el ingeniero De la Peña no tenía

¹³ *Ibid.*, pp. 122-123 y 138.

vinculación profesional alguna con el Departamento de Investigaciones Industriales. Ese investigador había conseguido su beca de la Administración Técnica de las Naciones Unidas y gracias a ese apoyo había acumulado bastantes conocimientos, materiales y referencias bibliográficas sobre “los problemas de planeación regional en Holanda”. Así, el Banco de México había decidido publicar el trabajo del ingeniero De la Peña, “inspirado en el deseo de facilitar la tarea de los economistas e ingenieros” en razón de la importancia de un tema que es “sugestivo, de actualidad y trascendencia si se considera la trayectoria que sigue la economía de nuestra época”.¹⁴

En el trabajo de De la Peña se incluye la posible explicación de por qué las expectativas respecto de la planeación económica por parte de los funcionarios del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México quedaron frustradas con el advenimiento de la administración Ruíz Cortines. En 1953, relata ese autor, el Gobierno Federal acordó el establecimiento de la Comisión Nacional de Inversiones, “organización que, en principio, (podía) realizar labores de planeación”. Creado ese organismo con la misión de asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente a los programas de inversiones, todos los secretarios y dependencias del Gobierno debían enviar a la atención de esa entidad sus proyectos de inversión para que fueran estudiados con las técnicas más modernas en su coherencia y utilidad para el país. Significativamente, en la integración de esa comisión había representantes del Banco de México junto con otros comisionados por Nacional Financiera y las secretarías de Hacienda y Economía Nacional. Un año después, en 1954 se conformó la Comisión de Financiamientos Exteriores para administrar todo lo concerniente a los créditos del exterior que se obtuvieran para apoyar los proyectos de inversión. Por último, en 1955 se propuso el establecimiento de un Comité cuya responsabilidad sería “la unificación y coordinación de los esfuerzos relacionados con la planeación regional que se encontraban diseminados” (*sic*). El personal técnico de esos órganos estaría conformado con comisionados del Banco de México, Nacional Financiera y la Secretaría de Economía.¹⁵

Poco hay en el trabajo del ingeniero De la Peña que resulte de interés para la posterioridad. En su mayor extensión, la obra contiene un mero

¹⁴ Sergio de la Peña, *Introducción a la Planeación Regional*, México, Banco de México, S.A., Departamento de Investigaciones Industriales, (s.f.), p. I.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 129-130.

manual de procedimientos de tipo general para echar a andar un programa de planeación regional. Los interesantes pasajes relativos a la experiencia holandesa abarcan tan sólo una décima parte de la extensión del texto. Por su parte, la sección dedicada a la Planeación en México cubre únicamente el 19 por ciento de la extensión del documento y contiene principalmente generalidades ya sobradamente conocidas, como que el país enfrenta “grandes limitaciones económicas y sociales para el desarrollo de una agricultura eficiente” o que “la figura lírica (*sí*) del cuerno de la abundancia que frecuentemente se aplicó a México en el pasado, resultó un poco exagerada para nuestras realidades”. Quizá tan sólo quepa citar del trabajo de De la Peña que coincidía con otros precedentes, en la idea sobre “La necesidad urgente de planear en México” a fin de “encontrar la solución racional a los problemas económicos, sociales y financieros de la nación”. Asimismo, para ese autor también era indispensable el establecimiento de un órgano especializado para tal función. De ahí su recomendación para “la creación de una Comisión de Planeación Nacional”.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, pp. 126-127 y 134.

II. LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Los servicios de inteligencia del gobierno de Estados Unidos deben haber desplegado muy poco de ella al no suponer que el movimiento subversivo que acabó deponiendo al dictador cubano Fulgencio Batista podría derivar hacia la ideología marxista-leninista. No previeron ese desenlace dichos servicios, como al parecer tampoco ocurrió con los principales líderes políticos de ese país. De hecho, el movimiento guerrillero en Cuba despertó por algún tiempo grandes simpatías entre la opinión pública estadounidense. En febrero de 1957 se publicó en el New York Times una entrevista con el líder Fidel Castro que tuvo una acogida muy favorable entre el público lector de Estados Unidos. A principios de 1959, poco antes del triunfo de la revolución, Castro declaró en inglés en una entrevista televisiva: "I am not a communist" y muchos se lo creyeron. Finalmente, cuando aproximadamente a dos años de la caída de Batista el gobierno revolucionario declaró que se unía al bando de los países socialistas liderados por la Unión Soviética, la reacción en Estados Unidos fue de gran consternación.

Ya como una nación abiertamente aliada a los países comunistas, el gobierno de Estados Unidos todavía actuó frente a Cuba con algunas ambigüedades. Ese fue el caso, en particular, cuando la administración Kennedy decidió no secundar la invasión a la isla que se había planeado durante las postrimerías del gobierno de Eisenhower y que terminó en el fiasco de Bahía de Cochinos (o Playa Girón) en abril de 1961. Asimismo, Kennedy tampoco autorizó un ataque directo contra Cuba por parte de las fuerzas armadas estadounidenses inmediatamente después de ese fracaso. Sin embargo, corrigiendo el rumbo, pocos meses después ese mandatario aprobó el bloqueo comercial y económico a la isla, que tantas polémicas ha desatado

durante años. Tiempo después, una situación particularmente peligrosa se suscitó por el intento soviético de instalar en Cuba cohetes balísticos con cabezas nucleares y que desató la que vino a conocerse como “crisis de los misiles”. Es ampliamente sabido que la respuesta por parte de Estados Unidos fue el bloqueo naval de la isla y la orden dada a sus buques de guerra de detener por la fuerza a los barcos soviéticos que transportaban esos equipos en caso de que no acataran la orden de darse vuelta.

Que el bloque comunista tuviera en Cuba una avanzada a tan sólo 200 kilómetros de Florida y que la isla pudiera ser utilizada como trampolín para movimientos guerrilleros en América Latina puso a los gobernantes estadounidenses literalmente al borde de la paranoia. En materia de espionaje, se sabe que se propusieron infinidad de proyectos para asesinar a Fidel Castro y a otros líderes del gobierno socialista de Cuba. En materia de economía se empezó a pensar que una manera de blindar a los países de América Latina para evitar que sus gobiernos cayeran en manos de líderes de izquierda, sería que lograran un proceso rápido de desarrollo en congruencia con el sistema democrático y con la economía de mercado, la iniciativa privada y el respeto a los derechos de propiedad.

Incluso después de los muy traumáticos eventos que fueron los agravios tumultuarios que padeció el vicepresidente Nixon en 1957 y de la adopción del sistema marxista-leninista por parte del gobierno revolucionario de Cuba, todavía existían en Estados Unidos grupos y personas influyentes que pensaban que América Latina no requería de una estrategia especial para acelerar su desarrollo económico y social. En un libro importante sobre la Alianza para el Progreso, se citó que en 1959 el líder del Comité de Relaciones Externas del Senado de Estados Unidos todavía explicaba que el deterioro que habían mostrado las relaciones de su país con los vecinos de América Latina no era, en lo esencial, una cuestión de naturaleza material sino de “actitudes y de maneras correctas”. Dijo que considerar a los latinoamericanos “personas importantes y brindarles un trato cortés era algo muy esencial”. Según ese congresista, el trato que los estadounidenses brindaban a los representantes de América Latina era en ocasiones “atroz”. Durante esos mismos años, otro miembro influyente del Congreso de Estados Unidos y además vicepresidente del Subcomité para Asuntos de los Países Americanos, Senador Morse, señaló, en el mismo sentido, que no existía

falla alguna en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, que no pudiera corregirse o compensarse con más dinero.¹

Sin embargo, no debe suponerse que esa forma de pensar chata y estereotipada era general y, sobre todo, que no había evolucionado gradualmente con el paso de los años. En particular cabe evocar algunos cambios poco recordados que sutilmente fueron dejando una impronta en el ámbito intelectual de las ideas. Un ejemplo muy relevante en ese sentido fue el de Nelson Rockefeller que aun siendo hijo del empresario petrolero más adinerado del mundo empezó a interesarse en los problemas de América Latina desde tiempos tan remotos como finales de los años treinta, cuando visitó Venezuela donde se ubicaba una empresa petrolera filial de la Standard Oil que era propiedad de su familia. En 1939, esa empresa filial contrató a una consultoría para que realizara un estudio sobre la economía venezolana, a fin de proponer medidas para procurar su desarrollo. A tal fin se recomendaron acciones de fondo –como una reforma agraria– para impulsar la agricultura y la industria locales. El documento impresionó a Nelson y de su lectura surgió en él un interés legítimo por el porvenir económico de los países latinoamericanos.²

A principios de la década siguiente Nelson Rockefeller integró un grupo de trabajo para realizar investigaciones respecto de la relación entre la empresa privada y el bienestar público. Cuando la penetración en América Latina de las potencias nazifascistas se intensificaba, Rockefeller escribió en 1940 el memorándum “Política Económica Hemisférica” con la idea de fomentar tanto la inversión pública como la privada en Latinoamérica. En parte por esos antecedentes, Roosevelt creó la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos (CAI) y nombró a Rockefeller para encabezarla. Más adelante, en 1945 se celebró en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y el representante por Estados Unidos resultó ser Nelson.

Ya en la posguerra, Rockefeller abandona el servicio público y con el apoyo de sus hermanos crea una organización privada, la Asociación Internacional Americana para el Desarrollo Económico y Social (AIA). En esa

¹ Citado en Simón G. Hanson, *Five Years of the Alliance for Progress. An Apraisal*, Washington, The Inter-American Affairs Press, 1967, pp.v-vi.

² Para la Trayectoria de Nelson Rokefeller ver William J. Kemmitzer, “México en la Alianza para el Progreso”, *Foro Internacional*, Vol. IV, Núm.1, pp. 42-52.

misma línea, poco después establecen la Corporación Internacional Económica Básica, entidad privada cuya finalidad sería el manejo de negocios principalmente en América Latina. Las preocupaciones por el ya destacado funcionario continuaron, y sus oficios fueron clave para que en el discurso inaugural de Harry Truman para su siguiente periodo presidencial se incluyera el Punto IV relativo a un programa de asistencia técnica para impulsar el desarrollo económico en el mundo. Acto seguido, Truman designó a Rockefeller presidente de la Junta Consultiva de Desarrollo Internacional con la misión de poner en marcha el programa del punto IV. A continuación, durante la administración Eisenhower se le designa para varios cargos entre ellos asistente especial de la presidencia para asuntos exteriores:

Su posición estaba destinada principalmente a asesorar en el terreno psicológico a la política exterior de los Estados Unidos. Rockefeller no sólo creía en el mantenimiento de un sistema de defensa adecuado, sino que también estaba convencido de que el dinero gastado con prudencia en la cooperación económica exterior ahorraría al contribuyente sumas enormes en el futuro.

El heredero multimillonario que por voluntad propia se había convertido en diplomático, funcionario y político, se separó nuevamente del servicio público en 1955. El año siguiente, nuevamente con la colaboración de sus hermanos, patrocinó un proyecto de largo alcance que llevó por título “Estados Unidos a Medio Siglo”. Dos años después se publicó la parte de ese estudio correspondiente al hemisferio occidental, en cuyo texto se reiteraron y ampliaron los conceptos relativos al impulso del desarrollo económico con base en la planeación, en la transferencia de capital público y privado y en la asesoría técnica. Es decir, los principios sobre los cuales se establecería posteriormente la Alianza para el Progreso. Que se sepa, Rockefeller no participó en los trabajos que terminaron en la conformación de la Operación Panamericana y poco más tarde, a mediados de 1960, en la firma del Acta de Bogotá. Sin embargo, con sus actividades de muchos años, y gracias a sus preocupaciones, una muy importante semilla había quedado sembrada.

Probablemente el candidato a la presidencia de Estados Unidos por el Partido Demócrata ya había empezado a reflexionar sobre esas cuestiones relativas al desarrollo de América Latina desde antes de la campaña política

en la cual obtuvo el triunfo electoral viniendo de atrás como caballo negro. Hubo claros indicios de esa postura desde el discurso de toma de posesión de John F. Kennedy en enero de 1961. Al parecer, durante la redacción de ese trascendente mensaje político fue cuando se acuñó la expresión “Alianza para el Progreso” (ALPRO).

A nuestras hermanas repúblicas al sur de nuestra frontera, les ofrecemos un arreglo especial –convertir nuestras palabras de buena voluntad en hechos benéficos mediante una nueva alianza para el progreso–orientado a apoyar a hombres y a gobiernos libres para que rompan las cadenas de la pobreza. Pero esta resolución pacífica de la esperanza no puede caer víctima de potencias hostiles. Que todos nuestros vecinos sepan que nos uniremos a ellos para impedir la agresión o la subversión en cualquier lugar del Continente Americano. Y que otras potencias tengan la certeza de que este hemisferio está decidido a continuar siendo el amo en su propia casa.³

Más adelante, en ese memorable mensaje inaugural del presidente Kennedy, se redondeó la idea con otro importante pasaje:

A todos esos seres humanos en chozas y pueblos de la mitad del mundo que están luchando por romper los nudos de la miseria colectiva, les ofrecemos nuestro mejor esfuerzo para apoyarlos a que se ayuden por el tiempo que sea necesario –no en razón de que los comunistas lo vayan a intentar, no porque estemos buscando sus votos, sino porque es lo correcto. Si una sociedad libre no puede prestar apoyo a los muchos que se encuentran en la pobreza, tampoco podrá salvar a los pocos que son ricos.⁴

Esa idea no fue una mera expresión retórica. En la mente del joven presidente se había adentrado la propuesta de utilizar las palancas de la planeación y de la ayuda externa para detonar en América Latina esfuerzos de desarrollo de largo alcance con apoyo en programas cuidadosamente preparados. A mayor abundamiento, para Kennedy se convertiría en un reto político personal conseguir que el Congreso brindara su apoyo a un programa de esas características con un horizonte de aplicación de una década. Manos a

³ “President Kennedy’s inaugural address”, *The New York Times*, enero 21, 1961, p. 8.

⁴ “President Kennedy’s address”, *The New York Times*, marzo 14, 1961, p. 12.

la obra, a poco menos de dos meses de la toma de posesión, ese presidente convocó en Washington a una reunión histórica con los representantes diplomáticos de los países latinoamericanos. En ella dio a conocer oficialmente su intención de lanzar un programa con las características explicadas. Para tal fin, sería necesario celebrar una reunión continental del más alto nivel con la finalidad de poner en ejecución la Alianza que traía en mente. De esa idea derivó la famosa conferencia de Punta del Este que se celebró a principios de agosto de 1961.

Desde el ángulo de vista institucional, Kennedy propuso que en la instrumentación del programa jugaran un papel clave tres organismos continentales: la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), el recién establecido Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). En su citado discurso inaugural expresó el deseo de que este último organismo fuera fortalecido para que pudiera cumplir con éxito la importante misión que se le encomendaría. Y a fin de avanzar en la instrumentación del programa, Kennedy presentó al Congreso de Estados Unidos la indispensable petición presupuestal. La solicitud fue por “medio billón de dólares”,⁵ de lo cual el Congreso autorizó a la postre únicamente 400 millones de dólares. Esos recursos serían entregados al Fondo para el Progreso Social cuya administración quedaría encargada al Banco Interamericano de Desarrollo.⁶

Así, a pocos meses de la toma de posesión de Kennedy había quedado definido con precisión el concepto de la Alianza para el Progreso, como quedó demostrado en la primera declaración oficial de ese programa que se formuló el 13 de marzo de 1961. Había premura por poner en ejecución la propuesta y, como fue ampliamente conocido, el balneario uruguayo de Punta del Este fue elegido sede para que durante agosto de 1961 acogiera a la que se denominó oficialmente Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. El gran promotor de ese programa, el presidente John F. Kennedy, no asistió a la conferencia, pero la delegación representativa de la potencia estuvo integrada por el Secretario del Tesoro, Douglas Dillon, y por otro funcionario de alta jerarquía, Robert F. Woodward. Por México tan sólo suscribió la carta de Punta del Este, el

⁵ N. del E.: La referencia a billón se hace en la acepción anglosajona que corresponde a mil millones.

⁶ J. Warren Nystron & Nathan A. Haverstock, *The Alliance for Progress*, Princeton, Van Nostrand, 1966, pp. 34-35.

influente Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena.⁷ Por cierto que aunque en esa reunión participó una delegación cubana, ya en el bando comunista el gobierno de la isla declinó unirse a la Alianza y de hecho se dedicó en ese momento a criticar y boicotear la propuesta.

De la Carta de Punta del Este cabe recordar, primeramente, los muy ambiciosos objetivos que proclamaron sus países firmantes con fundamento “en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud”. En cuanto a las aspiraciones de desarrollo la Alianza no sólo fue ambiciosa sino también de amplia cobertura, ya que se acordaron tanto metas de orden económico y social como de carácter político. Esta última dimensión era de gran importancia para la potencia de cuya iniciativa había surgido la Alianza, dado su compromiso con la contención del comunismo en el Continente Americano. Los Estados Unidos no tolerarían una nueva Cuba en América Latina. De ahí la finalidad acordada conjuntamente de “perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas, en aplicación del principio de la autodeterminación de los pueblos”. Así, como resultado de la Alianza para el Progreso el sistema interamericano iba a entrar “a una nueva fase en la que, a sus logros jurídicos, institucionales, culturales y sociales van a añadirse, dentro de la libertad y la democracia, inmediatas y tangibles realizaciones para asegurar a la presente y a venideras generaciones del Hemisferio Occidental una vida mejor”.⁸ Y en congruencia con esa finalidad implícita en la Alianza de contener al comunismo en América Latina, se acordó en la Carta de Punta del Este:

Estimular la actividad privada para promover el desarrollo de los países de América Latina, con ritmo tal que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra remediando el problema del desempleo y a fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo.⁹

Como resulta obvio, el logro de las aspiraciones materiales sería fundamental para el futuro de la Alianza para el Progreso. La condición básica

⁷ Unión Panamericana, *Alianza para el Progreso*, Documentos oficiales de la reunión de Punta del Este, Washington, 1961, p. 23.

⁸ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁹ *Ibid.*

consistiría en “acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante”. Con el logro de esa finalidad básica ya sería posible alcanzar otras metas como “ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo”, además de “asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo”. De manera particular, la Alianza se propuso acelerar la integración económica de América Latina, proceso que ya había comenzado mediante el Tratado de Integración Económica Centroamericana. Y en parecido orden de importancia se ubicó también la aspiración de dar “rápida y duradera solución al grave problema que representan para los países de la América Latina las variaciones excesivas de los precios de los productos que de ordinario exportan”. Sorprendentemente para el observador retrospectivo y también para el paradigma fundamental de la banca central en todos los tiempos, los promotores de la Alianza resultaron inmunes al canto de las sirenas del keynesianismo inflacionista. Así, entre los objetivos a alcanzar figuró el de:

Mantener una política monetaria y fiscal que, sin las calamidades de la inflación o de la deflación, defienda el poder adquisitivo del mayor número, garanticé la mayor estabilidad de los precios y sea base adecuada para la promoción de la economía.¹⁰

La consecución de los objetivos económicos de la Alianza haría también posible alcanzar los de tipo social. Éstos eran tan importantes como “acabar con el analfabetismo y extender en corto plazo los beneficios” de la educación tanto primaria como de niveles superiores, a fin de potenciar las posibilidades de progreso de los habitantes de los países latinoamericanos. En un orden de parecida importancia se situó también la aspiración de “desarrollar programas de salubridad e higiene con miras a prevenir las enfermedades, luchar contra las epidemias y defender, en suma, el potencial humano”. Para el logro de todas esas metas económicas y sociales dos finalidades acordadas en la Alianza adquirieron el carácter de prerrequisitos o condiciones. La primera fue el acuerdo de “impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral”. La segunda se planteó como el imperativo de “reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más

¹⁰ *Ibid.*

tienen, castigar severamente la evasión de impuestos y redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados”.

En la parte instrumental de la Alianza, cabe subrayar la relevancia que se concedió a la “ayuda financiera adicional, tanto pública como privada, por parte de los países exportadores de capitales”. Estos apoyos serían fundamentales para que los países de América Latina pudieran alcanzar los objetivos acordados en la Carta de Punta del Este. Asimismo, también se puso mucho énfasis en las medidas de acción inmediata y de corto plazo para respaldar los programas de desarrollo de los países firmantes, los cuales deberían depender en lo fundamental de los propios esfuerzos que desplegaron. Finalmente, resulta indispensable reiterar la importancia que se concedió en la Alianza a la planeación y a los mecanismos de seguimiento, a fin de verificar los avances y el cumplimiento de las metas. En la propia Declaración a los Pueblos de América –es decir, en la máxima expresión política de la ALPRO– quedó claramente establecido que “los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso”. Los apoyos externos para los países de la Alianza se determinarían a partir de los programas de desarrollo que se formularan.

Súbitamente, por virtud de la Alianza para el Progreso las preocupaciones por la planeación económica experimentaron un poderoso reconocimiento en México y en otros países latinoamericanos. No se conoce qué reacción tuvieron frente a esa poderosa reorientación de las tendencias económicas y de los esfuerzos regionales, las personas que habían impulsado el enfoque puertas adentro en el Banco de México y principalmente en el Departamento de Investigaciones Industriales. En particular, es extraño que no se produjera una reflexión escrita sobre la Alianza para el Progreso por parte de Gonzalo Robles y de Manuel Bravo Jiménez. Ello, dada su inteligencia, alerta a lo que sucedía en América Latina y su prolíjidad intelectual. A diferencia, hubo otro economista, anteriormente vinculado al Banco de México, que sí reaccionó ante el lanzamiento de la ALPRO: Víctor Urquidi. De su pluma emanó un importante texto del año 1962 bajo el título “Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso”.¹¹

¹¹ *Foro Internacional*, Vol. II, Núm. 3, enero-marzo de 1962, pp. 369-390.

El tema motor del ensayo de Urquidi fue el desinterés y el desdén que habían marcado durante la posguerra la actitud de los Estados Unidos frente a las aspiraciones económicas de los países de América Latina. Esas aspiraciones se concentraban en tres objetivos principales: “la reducción de la inestabilidad, una transición prudente a nuevas condiciones de oferta y de demanda para los productos básicos y el apoyo financiero al desarrollo y a la industrialización”. Sin embargo, durante muchos años y en muy numerosos foros continentales “la voz de América Latina, además de no vibrar al unísono, tropezó con una barrera de sordera que no fue posible vencer”. Según Urquidi, una oportunidad de modificar esa postura surgió algunos años después cuando el gobierno de Estados Unidos anunció y puso en ejecución el plan Marshall –llamado así en honor de quién fungía entonces como Secretario del Tesoro de ese país– para apoyar la reconstrucción de los países de Europa y de Asia devastados por la guerra. Asienta Urquidi al respecto que “llegó en esa época a hablarse en diversos artículos de una especie de Plan Marshall para América Latina, sobre cuya bondad trataría de convencerse a Estados Unidos. Pero jamás tuvo precisión... América Latina carecía de programas y aún de orientación bien concebida”.¹²

Según la autorizada opinión del economista Víctor Urquidi, la sucesión de dos acontecimientos clave ayudó a sacudir la actitud de indiferencia que había sido típica en Estados Unidos frente a los problemas del desarrollo de América Latina. Uno provino de las agresiones que sufrió el vicepresidente Richard Nixon en 1958 en dos capitales latinoamericanas cuando realizaba un viaje de buena voluntad. El otro evento traumático, ya también mencionado, tuvo lugar en ocasión de que el gobierno revolucionario de Cuba anunció que abrazaba el comunismo. Así, todavía durante 1958 por una iniciativa brasileña se gestó la llamada Operación Panamericana que despertó una reacción poco entusiasta en Washington, pero ya no abiertamente de desinterés. Un poco más adelante, posiblemente el establecimiento del BID contribuyó a que fuera ganando terreno la idea de una “programación del desarrollo” en favor de los países de América Latina, con formas adecuadas de financiamiento externo. Así, la Operación Panamericana fue un antecedente importante del Acta de Bogotá que se anunció en septiembre de 1960. En este último acuerdo, se hizo hincapié en que los países del

¹² *Ibid.*

subcontinente deberían diseñar “programas generales para reformar a sus instituciones y para la utilización de sus propios recursos”. También en cuanto a la necesidad de “emprender programas interamericanos de reforma en materia de vida rural y uso y tenencia de la tierra, vivienda, educación, salubridad y reforma tributaria como condiciones indispensables para el desarrollo económico”.

¿Sería razonable equiparar a la Alianza para el Progreso con lo que en su momento, poco más de tres quinquenios antes, había sido el Plan Marshall? La respuesta es que sí y no. Urquidi aseguró en su ensayo que la Alianza se asemejaba “al Plan Marshall en el sentido de que la garantía de un acceso a fondos del exterior suficientes para asegurar que el esfuerzo interno que se emprenda no fracase”. Sin embargo, los paralelismos no son extendibles a todas las variables en juego. En cuanto a la iniciativa, mientras que en lo relativo a la reconstrucción todo había dependido de Estados Unidos, en la Alianza los países suscriptores tendrían que desplegar iniciativas de desarrollo propias de gran envergadura. Y según había escrito Urquidi, “como en el caso de Europa, el éxito del programa dependerá de lo que la misma América Latina haga”. En efecto, en la Alianza se plantearon a los países Latinoamericanos las exigencias de una planeación efectiva y funcional. Como lo dijo Urquidi: “si no se preparan planes económicos a largo plazo que constituyan verdaderos programas en lugar de listas de proyectos y si no se corrigen deficiencias institucionales, políticas y sociales que impiden o retrasan el desarrollo, no habrá programa de cooperación internacional que pueda tener éxito”.¹³

En reconocimiento al papel clave que tendría la planeación en el funcionamiento de la Alianza, considerable espacio se concedió a ese tema en los documentos oficiales que emanaron de la Reunión de Punta del Este. El fundamento fue una promesa contenida en la Declaración a los Pueblos de América en el sentido de que los países firmantes formularían programas nacionales de desarrollo “amplios y debidamente estudiados”. A tal fin, las naciones suscriptoras de la Alianza deberían establecer organismos cuya encienda principal sería la preparación de dichos programas nacionales, a lo cual tendría que seguir su revisión y puesta en ejecución. Del acuerdo anterior surgió el compromiso de que durante los dieciocho meses posteriores

¹³ Víctor L. Urquidi, *Trayectoria..., op. cit.*, pp. 386-387.

a la Carta sus países firmantes deberían formular un programa propio de desarrollo “a largo plazo”. Para apoyar a los países en el cumplimiento de dicho acuerdo, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo crearían “un grupo de expertos en programación –o sea, en planeación– cuyos servicios pueden utilizarse para facilitar el cumplimiento de esta carta”. En el mismo sentido, los países firmantes harían las gestiones necesarias “para lograr que se intensifique, con igual propósito, la ayuda técnica de los organismos especializados de las Naciones Unidas”.¹⁴

Ninguno de los gobiernos de América Latina contaba en su estructura con la entidad o el organismo que pudiera encargarse de la formulación de esos “programas de desarrollo a largo plazo”. Ocurrió así que durante los años 1961 y 1962 prácticamente todos los países latinoamericanos habían procedido a establecer su “organismo central de planificación”. La función básica de esas unidades sería preparar planes de desarrollo, –tanto nacionales y regionales como por sectores,– con el fin de conciliar “el objetivo del desarrollo económico y social con la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos”.¹⁵

Asimismo, conseguir en favor de la planificación el mayor apoyo posible por parte de la opinión pública se convirtió también en un imperativo de gran relevancia para los países afiliados a la Alianza. En 1963 el Consejo Interamericano Económico y Social explicó al respecto:

Debe crearse una mayor conciencia pública de la importancia y del significado ya expuesto de la planificación en relación con el desarrollo económico y social. Por lo tanto, a fin de asegurar un respaldo y una participación generales a la tarea de la planificación nacional, es necesario establecer medios de cooperación y de consulta con grupos representativos de la opinión pública –por ejemplo, sindicatos, cooperativas, asociaciones de productores y hombres de negocios, sociedades de agricultores, universidades, grupos estudiantiles, etc.– a través de los cuales puedan articularse las necesidades, los intereses y las aspiraciones de los diversos elementos de la colectividad.¹⁶

¹⁴ Alianza para el Progreso, *Carta de Punta del Este*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 1961.

¹⁵ Consejo Interamericano Económico y Social, *La Marcha de la Alianza para el Progreso 1961-1962*, Washington, 1963, p. 22.

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¿Qué deberían incluir esos programas de desarrollo nacionales a largo plazo? Un punto fundamental sería el recuento de los esfuerzos propios que los países se comprometían a desplegar para ser merecedores de las ayudas financieras, técnicas y de otro tipo que iba a aportar el gobierno de Estados Unidos. Esos esfuerzos propios deberían quedar especificados en los planes con la mayor precisión posible. El primero sería respecto de mejorar los recursos humanos “mediante la elevación de los niveles generales de educación y salud”. El segundo se planteó en cuanto a la identificación y cuantificación de los recursos naturales, para poder utilizarlos con mayor eficacia. El siguiente objetivo fue el de “robustecer la base agrícola” a fin de conseguir un desarrollo integral en las zonas rurales. Y esa meta debería complementarse con una movilización y utilización más eficaz, racional y justa de los recursos financieros. También deberían fortalecerse las condiciones para estimular las inversiones extranjeras y las transferencias de capital del exterior, a la vez de “mejorar los sistemas de distribución y ventas para hacer más competitivo el mercado, neutralizando prácticas monopolistas”.

En un importante apéndice de la Carta de Punta del Este quedaron especificados los elementos que deberían incluir en sus programas de desarrollo nacional los países que se afiliaran a la Alianza. El primero fue el compromiso de señalar metas precisas para el desarrollo general y de los diversos sectores de la economía. En esos planes también deberían definirse las prioridades, al igual que las medidas de política económica que se aplicarían a fin de “estimular la acción privada en apoyo del programa de desarrollo”. También se planteó la exigencia de que se estimara, con la mayor exactitud posible, el costo en moneda nacional y extranjera de los principales proyectos de inversión a realizar y aportar el detalle de los recursos internos públicos y privados que requeriría su instrumentación. En esos planes de desarrollo también tendrían que especificarse, con la mayor precisión, los efectos previsibles de su instrumentación sobre la balanza de pagos y los requerimientos de capital externo, además de los mecanismos de administración pública de que se echaría mano para poner en ejecución los programas sectoriales y los proyectos específicos. Y no de menor importancia, en esos planes nacionales también tendrían que definirse “las orientaciones básicas

de la política fiscal y monetaria que han de seguirse para permitir la realización del programa dentro de un sistema de estabilidad de precios".¹⁷

Ya se ha dicho que la finalidad implícita de la ALPRO era evitar que mediante el desarrollo económico otros países de América Latina siguieran el rumbo marcado por Cuba y adoptaran el comunismo, pasándose al bando de la odiada y temida Unión Soviética. Pero con toda la paranoia que esa posibilidad despertaba, la administración Kennedy nunca estuvo dispuesta a que la Alianza para el Progreso se convirtiera en una simple tubería por medio de la cual se irrigaría a América Latina con los impuestos de los ciudadanos estadounidenses. Así, la otra hoja de la pinza de la Alianza sería el mecanismo de condicionalidad para aprobar los créditos que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a conceder.

Los créditos que al amparo de la Alianza para el Progreso recibieran los países de América Latina tendrían que estar validados por un procedimiento de verificación que resultara satisfactorio y confiable para el gobierno de Estados Unidos. Los críticos habían exigido, no sin fundamento, que los fondos que se proporcionaran al amparo de la Alianza fueran condicionados: ¿Pero condicionados a qué? Al trabajo de un equipo de técnicos altamente calificados –“una nómina de nueve expertos de alto nivel”– que tendría a su cargo una encomienda clave: revisar y, en su caso, solicitar mejoras, en el programa de desarrollo que cada país de América Latina presentara para su aprobación a las instancias directivas de la Alianza para el Progreso. Al cumplir con esta condicionalidad, ya se estaría en posibilidad de “determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso que contribuyan al financiamiento externo previsto en dichos programas”.¹⁸

La nómina de nueve expertos de alto nivel a la que se encomendarían las tareas mencionadas sería designada por el “Consejo Interamericano Económico y Social, a propuesta conjunta del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL)”. Los nombramientos para integrar al “Grupo de los Nueve”, como empezó a designarse coloquialmente a ese órgano, recaerían en profesionistas “de alto

¹⁷ Alianza para el Progreso, *Carta..., op. cit.*, p. 17.

¹⁸ *Ibid.*, Capítulo V, Organización y Procedimientos, pp. 15-16.

nivel, teniendo en cuenta exclusivamente su experiencia, capacidad técnica y competencia en los distintos aspectos del desarrollo económico y social”.

En lo concreto, los programas de desarrollo económico y social que presentaran los países latinoamericanos para obtener créditos de la Alianza serían revisados por un “Comité *ad hoc*”, emanado del seno de la Nómina de los Nueve. Dichos Comités se integrarían hasta por tres de sus propios miembros y por un número igual de otros expertos externos a la Nómina. Como se aprecia, el Grupo de los Nueve o “nómina de nueve expertos de alto nivel” sería un eslabón esencial en el funcionamiento de la Alianza.

Por la importancia del papel que cumpliría el Grupo de los Nueve, se dispuso además en Punta del Este que la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos les asegurara un apoyo suficiente de personal altamente técnico capacitado para las tareas de asesoría técnica. Ya el establecimiento del Grupo de los Nueve había suscitado suspicacias y dudas durante la propia conferencia y durante los años iniciales de la Alianza varias quejas se escucharon sobre el funcionamiento de ese mecanismo. De hecho, éste fue uno de los aspectos sobre los que se pidió opinión cuando se designó a dos figuras de gran prestigio –el expresidente de Brasil, Juselino Kubitschek y de Colombia, Alberto Lleras Camargo– para que hicieran una revisión de los procedimientos operativos de la Alianza. Así, la principal recomendación emanada de Lleras Camargo y Kubitschek en el sentido de que la Alianza requería de un órgano que le diera rumbo y coordinación surgió la creación, en 1963, del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). Finalmente, en 1966 la Nómina de Expertos quedó subordinada al CIAP y se modificó de fondo su organización y funcionamiento.¹⁹

La Alianza para el Progreso se había planteado objetivos tan optimistas que casi obligadamente sus resultados habrían de llevar a la decepción. De hecho, nunca le faltaron impugnadores a la estrategia. Asimismo, en razón de que el Grupo de los Nueve tendría la llave para el acceso a los créditos de Estados Unidos, su operación estaba llamada a ser causa de fricciones y conflictos. Incidentalmente, uno de los primeros afloró con el gobierno de México con motivo de una revisión sumamente crítica y poco objetiva que

¹⁹ Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, 1973, pp. 171, 176 y 178.

se hizo al llamado Plan de Acción Inmediata 1962-1964. El incidente será explorado con amplitud en el capítulo siguiente.

Pero el enfrentamiento de las autoridades mexicanas con la nómina de los nueve expertos fue tan sólo el inicio para comprobar que el diseño del mecanismo concebido en Punta del Este había dejado que desear. Incluso en los momentos de mayor entusiasmo, surgieron críticas para la ALPRO en Estados Unidos y en los países de América Latina, aunque en los dos casos las motivaciones fueron en general distintas. En Estados Unidos se llegó al extremo de afirmar que los promotores de la Alianza la habían concebido en medio de una gran ignorancia. En América Latina el enfoque fue repudiado por otra gama muy amplia, y diferente, de razones. Había sido natural que fuera rechazada por los segmentos de izquierda, bastante influyentes en algunos países de la zona, pero la Alianza también despertó repudio en otros estratos menos radicales. Se argumentó al respecto que el mecanismo sería una agresión para la soberanía de los países de América Latina y que, por ello, no debió ser aceptado desde un principio por los gobiernos. Y de gran relevancia, la Alianza para el Progreso sufrió un gran golpe cuando el presidente Kennedy fue asesinado en noviembre de 1963. Aunque el programa no fue cancelado por el gobierno de Estados Unidos a raíz de esa muerte, sí perdió a su más carismático y decidido promotor.

En los países de América Latina en que se logró progreso y las cosas marcharon bien, a los líderes políticos les faltaron elementos para dilucidar si los avances provenían de la Alianza o eran atribuibles a otras causas de origen local. Asimismo, los obstáculos al desarrollo latinoamericano resultaron mucho más formidables de lo que se imaginó. Sin embargo, el factor que quizás mayormente contribuyó a la confusión y al desacuerdo fue la visión, muy difundida en América Latina, de que la Alianza era un programa de la exclusiva iniciativa de Estados Unidos. En contraste, la visión que las autoridades estadounidenses quisieron siempre impulsar es que se trataba de una estrategia continental (o si se quiere subcontinental, pues no incluía a Canadá y a otros países no hispanoparlantes) basada en la multilateralidad, la cooperación y la reciprocidad. Empero, en muchos círculos de América Latina no necesariamente se entendió de esa forma. Tal vez por ello se supuso en un principio infundadamente que al amparo de la Alianza el dinero de Estados Unidos fluiría a América Latina casi graciosamente y en cantidades

muy grandes. Al no suceder de esa manera, la desilusión fue sensible y las reacciones no necesariamente muy ecuánimes.

Con todo, desde la perspectiva de Estados Unidos la Alianza para el Progreso tuvo ejemplos de éxito que, necesariamente, había que presumir y promocionar. Por ejemplo, durante la fase de implementación, las instancias que participaron en la revisión de los planes nacionales quedaron sumamente complacidas con la propuesta que en su momento presentó Colombia y la cual vino a considerarse como una suerte de modelo a seguir. Por su parte, el gobierno colombiano no escatimó esfuerzos para que así fuese.²⁰ En otro ejemplo, a cinco años de iniciada la Alianza el caso que se volvió paradigmático fue el de Chile. Ello ocurrió así por el apoyo decidido que recibió la experiencia chilena de parte de Teodoro Moscoso, el principal representante que tuvo el programa por Estados Unidos.²¹ En cuanto a México, a pesar de las dificultades que en principio enfrentó la revisión del Plan de Acción Inmediata 1962-1964, tiempo después la experiencia mexicana también se volvió una de las joyas a lucir para las autoridades de la Alianza por los buenos resultados obtenidos tanto en materia de desarrollo como de avance social. En esta última forma se hizo constar en el informe oficial que se publicó en 1965 a manera de “examen del primer quinquenio” de la Alianza.²²

²⁰ J. Warren Nystrom & Nathan A. Havestrock, *The Alliance for Progress. Key to Latin America's Development*, Princeton, Van Nostrand, 1966, pp. 41-42.

²¹ Simon G. Hauson, *Five Years of the Alliance for Progress, An Appraisal*, Washington, Interamerican affairs Press, 1967, p. 95.

²² Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, *La Alianza para el Progreso y las perspectivas de Desarrollo de América Latina, Examen del primer quinquenio 1961-1965*, Washington, 1967, p. 7.

12. PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA Y PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La prensa mexicana dio una cobertura satisfactoria a la participación de México en la Conferencia de Punta del Este, cuna de la Alianza para el Progreso. A diferencia de otras delegaciones que asistieron a esa reunión continental, la misión mexicana tuvo tan solo un integrante oficial: el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena. Cabe este comentario en razón de que, por ejemplo, la delegación de Venezuela tuvo seis delegados; las de Colombia, Ecuador, Costa Rica, Uruguay y Nicaragua cinco cada una, mientras que las representaciones de Paraguay, El Salvador y Brasil tuvieron cuatro miembros. El hecho tuvo importancia al menos en el aspecto comunicacional o periodístico, ya que todas las demandas de información tuvieron que ser atendidas por el único enviado. Pero al parecer, el secretario Ortiz Mena salió avante de ese reto.

En la ceremonia de inauguración de la conferencia, a propuesta de la delegación de Ecuador, Antonio Ortiz Mena de México fue designado primer vicepresidente del evento. Por razones obvias, el ministro de Hacienda de Uruguay, Juan E. Azzini, fue elegido como presidente. En esa ceremonia de apertura, el mandatario del país anfitrión, Eduardo Haedo, expresó que la Alianza para el Progreso abriría “una etapa que puede ser de importancia trascendental para el futuro de América...”¹ Por su parte, en el segundo día de la conferencia, Ortiz Mena pronunció un importante discurso en el cual expresó que para México una tesis indiscutible era “que nada puede realizarse sin el esfuerzo propio de cada país”. Y además agregó el representante mexicano que el desarrollo económico y la justicia social debían complementarse y también tenía que darse “un desarrollo equilibrado de la

¹ “Distinción a Ortiz Mena” *El Universal*, Agosto 6 de 1961, pp. 1 y 4.

agricultura y de la industria.² “Distinción a Ortiz Mena” se señaló en otra nota periodística alusiva en la cual reveladoramente se anotó lo siguiente:

Favorables comentarios fueron externados ayer en círculos financieros y bancarios sobre el discurso pronunciado ayer por el licenciado Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda, en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos que se efectúa en Punta del Este Uruguay... (En lo relativo) a cada uno de los temas que contiene la agenda de trabajo de la citada junta, el punto de vista mexicano es congruente con los postulados de superación y de cooperación latinoamericana que ha sostenido nuestro país en los últimos lustros.³

El requisito fundamental, ya se ha visto, para la puesta en operación de la Alianza para el Progreso serían los “Programas Nacionales de Desarrollo” (*sic*). En consecuencia, a fin de impulsar ese compromiso entre los países suscriptores, en febrero de 1962 se celebraron en Santiago de Chile dos eventos sobre el tema de la planificación.⁴ Organizadas por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a esas reuniones ya fue invitada y tuvo participación, la “Nómina de los Nueve” con la cual tendría un choque frontal México poco tiempo después. Fue en una de esas conferencias celebradas en Santiago donde se acuñó el concepto de plan de corto o mediano plazo, como expresión de “la acción inmediata de un plan de largo plazo”. El concepto se formuló ante la necesidad que acuciaba a los países latinoamericanos de iniciar su desarrollo económico y social, mediante la formulación de planes a corto o mediano plazo para períodos de 2 a 3 años o de 4 a 5 años respectivamente.⁵

A este último modelo se apegaría inicialmente México para cumplir con el compromiso de planeación acordado en la Carta de Punta del Este. Las autoridades del país reaccionaron con prontitud a los compromisos que se habían contraído con la Alianza para el Progreso. Es posible que esa reacción pronta haya sido motivada por la perspectiva de conseguir mayores

² “La Autoayuda, base del éxito en la Alianza para el Progreso”, *El Universal*, Agosto 8, de 1961, pp. 1 y 6.

³ “Distinción a Ortiz Mena”, *El Universal*, Agosto 9, 1961, pp. 1 y 9.

⁴ Seminario Latinoamericano de Planificación y Reunión de Consultas sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social, citado en Consejo Interamericano Económico y Social, *La Marcha de la Alianza para el Progreso*, Washington, 1963, p. 89.

⁵ Rafael Antonio Guzmán Calafell, *El Plan de Acción Inmediata y el Programa 1966-1970 como Modelos de Planes en México*, Tesis de licenciatura, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1970, p. 3.

recursos externos para financiar proyectos desarrollistas. El hecho es que en la edición del Diario Oficial del 1º. de marzo de 1962 se dio a conocer el establecimiento de la Comisión Intersecretarial de Planeación que estaría integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a funciones, la entidad mencionada estaría encargada de:

- a) Formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo.
- b) Estimar el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional.
- c) Programar y supervisar los créditos externos requeridos.
- d) Convocar la colaboración para fines de planeación de todos los organismos y entidades del país.

Gracias a la memoria privilegiada del economista Rafael Izquierdo y a su buena disposición para escribir es posible conocer cómo quedó integrada en sus inicios la Comisión Intersecretarial de Planeación. En representación de Hacienda fueron designados los economistas Víctor Urquidi y Rafael Urrutia Millán. Por su parte, en representación de la Secretaría de la Presidencia los nombramientos recayeron en el abogado Patrocinio González Garrido y otro funcionario de nombre Manuel Salas Villagómez.⁶

A este asunto de la creación en los países suscriptores de la Carta de Punta del Este de un órgano gubernamental encargado de las tareas de planeación se hizo referencia amplia en el primer informe que publicó la OEA sobre la marcha de la Alianza. En ese informe, presentado en 1963 por la Unión Panamericana, se reportó que “durante los años 1961 y 1962 prácticamente todos los países que no lo habían hecho antes ya han establecido un organismo central de planificación, si bien algunos se hallan todavía en las primeras fases de organización”. En ese documento el Consejo Interamericano Económico y Social reconocía con realismo que “el establecimiento de organismos de planificación y la preparación de programas no aseguran que se elaboren los proyectos, como tampoco la preparación de un proyecto garantiza su ejecución”. Asimismo, “el organismo de planificación debía

⁶ Rafael Izquierdo, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, Fondo de la Cultura Económica, 1995, p. 49.

estar colocado al más alto nivel ejecutivo” y en adición también “contar con el apoyo personal del Presidente de la República y con el impulso que sólo él puede darle a una política integrada de desarrollo”.⁷

¿Cómo se apreciaban, con la perspectiva apuntada, los avances que se habían dado en México en materia de planificación? En el documento citado se asentó que México había seguido desde hacía muchos años “una política de desarrollo conjunto basada en el impulso a sectores básicos de la economía mediante inversiones del gobierno y de entidades y empresas públicas, y a través de medidas de política monetaria, crediticia, fiscal y arancelaria destinadas a favorecer directamente la expansión de la inversión privada”. Ese marco de políticas había permitido “alcanzar una tasa de crecimiento adecuada y mejorar la distribución del ingreso”. Y ya asumido el compromiso con la Alianza para el Progreso, el gobierno mexicano había tomado las providencias para crear el organismo que se encargara de la planeación. Así, según el Consejo Interamericano Económico y Social:

Desde marzo de 1962, una Comisión Intersecretarial de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedó encargada de formular los planes nacionales de desarrollo económico y social, a corto y a largo plazo, y de estimar el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y la inversión nacionales. En esta nueva etapa de la planeación corresponde no solo tomar en cuenta el programa de inversión del sector público en relación con las proyecciones económicas generales, sino también el volumen y la composición probables de la inversión privada, y considerar en su conjunto los medios de financiamiento y las perspectivas de balanza de pagos.⁸

Una vez constituida la Comisión Intersecretarial, a su cargo quedó la encomienda de preparar un plan de desarrollo para México que cumpliera con los requisitos prefijados en la Alianza para el Progreso. A juzgar por la rapidez con que ese órgano produjo resultados, sus integrantes debieron haber trabajado con gran intensidad y al mismo tiempo también habrían contado con un buen apoyo para esa encomienda por parte del resto de las entidades del sector público. Así, a tan solo unos cuantos meses de su establecimiento,

⁷ Consejo Interamericano Económico y Social, Unión Panamericana, *La Marcha de la Alianza para el Progreso 1961 -1962*, Washington, 1963, p. 26.

⁸ *Ibid.*, p. 27.

dicha comisión hizo entrega del documento que se denominó Plan de Acción Inmediata, 1962-1964. Desde la perspectiva del CIES el programa presentado por México al Secretario General de la OEA para ser “evaluado de acuerdo con la Carta de Punta del Este” comprendía:

...un programa detallado de inversión del sector público y una estimación por sectores y por ramas industriales de la inversión privada. Incorpora asimismo las orientaciones fundamentales de la política económica –en particular en materia tributaria, arancelaria y monetaria– destinadas a estimular la inversión privada, así como el aumento de la producción agrícola e industrial, la exportación y el turismo. El Plan se ha preparado dentro del marco de proyecciones globales y sectoriales de la economía mexicana a 1965 y 1970.⁹

Según la atendible opinión del economista Rafael Izquierdo que por mucho tiempo formó parte del Grupo Hacienda-Banco de México, el Plan de Acción Inmediata respondió a la intención de asegurar para México una tasa de crecimiento real del 5 por ciento de 1962 a 1965 y del 6 por ciento para el periodo restante de la década, hasta el año 1970. Para lograr esas metas, debería intensificarse el esfuerzo interno de formación de capital y ese esfuerzo tendría que complementarse con la obtención de más recursos del exterior. De hecho, esta última era la promesa más atractiva que ofrecía la Alianza para el Progreso. Para tal fin, el coeficiente de inversión bruta interna medido como proporción del PIB debería aumentar de 15.5 por ciento en 1960 a 18.4 por ciento en 1965 y a 19.5 por ciento en 1970. En ese esfuerzo de movilización de recursos internos, la carga fiscal total tendría que elevarse de 10.3 por ciento sobre el PIB en 1960, a 15 por ciento en 1965 y a 19.8 por ciento en 1970.

En el plan de Acción Inmediata 1962-1964, del total de inversión fija bruta requerida para lograr el crecimiento económico programado, aproximadamente la mitad correspondería al sector público. Por su parte, las metas que se incluyeron en el plan respecto de la inversión privada se habían estimado a partir de consultas y encuestas recabadas por la Dirección de Estudios Hacendarios y por la Secretaría de Industria y Comercio. De lo anterior, el importante capítulo que se incorporó en el Plan sobre “La

⁹ Ibid.

inversión privada”, con un desglose de las cifras por sectores y una explicación cuidadosa de las políticas gubernamentales que se aplicarían para su fomento. Y desde luego, otro aspecto clave en ese documento fue el relativo al financiamiento externo que debería captarse para financiar aproximadamente la mitad de los proyectos de inversión pública detallados con precisión en el capítulo correspondiente. La cantidad requerida parece pequeña si pensamos en términos actuales, pero 1600 millones de dólares era una suma considerable para el gobierno mexicano a mediados de la década de los sesenta del siglo xx.¹⁰

¿Por qué formular un Plan de Acción Inmediata para el periodo trianual 1962-1964? Hubo razones de tipo diplomático, administrativo y político para dar respuesta a esa interrogante. En el orden diplomático, en la reunión de Santiago de Chile de febrero de 1962 el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) había ofrecido a los países afiliados a la Alianza la posibilidad de iniciar sus esfuerzos de planeación con planes de “acción inmediata” de corto o mediano plazo. En el orden administrativo, el Plan de Acción Inmediata había sido formulado y propuesto por la gestión encabezada por el presidente Adolfo López Mateos. Esa administración sexenal culminaría en 1964 y sólo hasta ese año podría comprometerse el régimen con el cumplimiento de un plan que se había acordado diplomáticamente con otros países, especialmente con Estados Unidos. En cuanto al sistema político que existía en México, habría sido improcedente comprometer al país por un lapso que rebasara una administración sexenal.

Una lectura del voluminoso Plan de Acción Inmediata 1962-1964 difícilmente permite justificar el exceso de sigilo con el que se rodeó en México el documento al momento de su presentación a las autoridades de la Organización de los Estados Americanos. Rafael Izquierdo escribió que ominosamente marcados con la leyenda “confidencial”, muy pocos ejemplares del documento circularon aun en las esferas más elevadas de la administración de México. Incluso algunos secretarios de Estado no conocían el documento en su totalidad cuando expertos del Grupo de los Nueve visitaron México en un viaje de trabajo que se organizó para que pudieran indagar sobre metas y criterios y ver *in-situ* a la economía del país. Según Izquierdo:

¹⁰ Rafael Izquierdo, *Política..., op. cit.*, pp. 50-51.

Tuvo difusión exclusivamente el resumen del Plan que el secretario de Hacienda presentó a la reunión del CIES celebrada en la Ciudad de México (en 1962). Los expertos extranjeros caracterizaron esa situación –y las dificultades serias que encontraron para obtener información coherente y confiable– como “falta de coordinación”. Esa deficiencia se trataba de subsanar –y dar la apariencia de coordinación– mediante comisiones intersecretariales y la creación de grupos asesores que podían, en determinadas circunstancias, aportar ideas y agrupar informaciones, pero con resultados parciales y muchas veces frustrantes para los involucrados, tanto para los asesores como para los funcionarios de línea que tenían las responsabilidades directas.¹¹

Un factor escasamente comentado en su momento y también posteriormente, como motivación para el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 fue la desaceleración que había sufrido la economía de México en los años anteriores a su preparación y en particular durante 1961. Esta fase recesiva despertó gran preocupación en las autoridades y el hecho quedó reflejado con claridad en algunos pasajes del Plan. Las preocupaciones tenían su origen en que “la demanda internacional de bienes y servicios mexicanos ha dejado de crecer al ritmo de antes”, además de un “retraimiento de las inversiones internas privadas en la industria y en la agricultura” a lo que se aunaba, de manera amenazante, un margen muy estrecho para reemplazar con inversión pública la caída de las inversiones privadas. Respecto de esto último, se dijo en el Plan que “las posibilidades de financiamiento no inflacionarias de una expansión de la inversión pública son en la actualidad muy limitadas”. Lo anterior, expresado en otras palabras, fue equivalente a que “el déficit financiero no debería dejarse evolucionar hacia una forma abiertamente inflacionaria de financiamiento que trastornaría el desarrollo económico ordenado del país”.¹²

El imperativo de “mantener la notable estabilidad de los precios internos lograda en los últimos años” se reiteró con énfasis en la Evaluación del Plan de Acción Inmediata de México que finalmente publicó el Comité de los Nueve en agosto de 1964. Tanto en el cuerpo del documento como en el capítulo de resumen y conclusiones quedó asentado que el gobierno mexicano

¹¹ *Ibid.*, p. 51.

¹² México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata, 1962-1964*, (mimeo), México, Mayo de 1961, pp. 2-3.

se proponía continuar la política económica orientada a la estabilidad con el propósito de estimular el ahorro interno y las aportaciones de capital externo, así como fortalecer el balance de pagos que pudiera tener el aumento de los precios sobre la distribución del ingreso. El Comité de los Nueve señaló a continuación que en forma adicional a los efectos benéficos que tal política estaba destinada a inducir, también resultaba congruente con uno de los objetivos que se habían acordado en Punta del Este en cuanto a “mantener niveles de precios estables, evitando la inflación y la deflación”. Todo ello, a fin de crear condiciones favorables para un proceso dinámico y sostenido de desarrollo económico.¹³

¿Cómo se gestó el Plan de Acción Inmediata? A principios de 1959, después de haber trabajado para la CEPAL y para la Asamblea General de las Naciones Unidas, Víctor Urquidi regresó a México, se entrevistó con Ortiz Mena y fue contratado por la Secretaría de Hacienda. Hacia 1962, ese ministro solicitó a Urquidi que con el apoyo de sus colaboradores (posiblemente Rafael Izquierdo y Alonso Aguilar) preparase un documento para una reunión más especializada convocada por la OEA que se celebraría después de Punta del Este. El trabajo fue presentado por Ortiz Mena en ese evento y según el testimonio de ese ministro, el documento “gustó mucho”. Por tanto, pasó a convertirse en la base o fundamento para la redacción del Plan de Acción Inmediata. Como es obvio, en la preparación del documento definitivo también intervinieron el resto de los integrantes de la Comisión Intersecretarial Presidencia-Hacienda contando adicionalmente con la colaboración de todos los asesores externos que fueron requeridos.¹⁴

La revisión del Plan de Acción por el Grupo de los Nueve fue la instancia en la que se produjo el áspero enfrentamiento, ya mencionado, entre ese órgano y el Gobierno de México. Posteriormente se supo de ese incidente por el valioso testimonio de dos protagonistas importantes de esos acontecimientos: Rafael Izquierdo y quien entonces fungía como su jefe en la Secretaría de Hacienda: Víctor L. Urquidi. Quizá por razones de temperamento, el testimonio de Izquierdo resultó a la postre más diplomático y suave. Ése no fue el caso del de Urquidi, aunque ambas evocaciones concuerden en la esencia con los hechos. Los recuerdos de Izquierdo se inician

¹³ Comité de los Nueve, Alianza para el Progreso, *Evaluación del Plan de Acción Inmediata de México*, (mimeo) agosto de 1969, pp. 19 y 95.

¹⁴ Entrevista Víctor Urquidi-ETD, 1990.

cuando en representación de la “Nómina de los Nueve” y siguiendo los procedimientos acordados, un Comité *ad hoc* viajó a México a fin de hacer una comprobación presencial de las tesis y de los datos contenidos en el Plan de Acción Inmediata.

El Comité *ad hoc* de la Alianza visitó México del 5 al 20 de enero de 1963 y se entrevistó con el presidente de la República y los principales funcionarios federales de las secretarías de Estado y organismos descentralizados, así como con gobernadores de algunos estados y agrupaciones obreras, campesinas y del sector privado. Un segundo viaje de consulta, a escala menor, se hizo en abril de 1963, sobre todo para recabar información que no se había proporcionado... El primer borrador del Informe del Comité de los Nueve no fue aceptado por el gobierno por considerar que si bien el fondo era razonable, la forma no lo era. Esta situación llevó a complicadas fintas y contrafintas que dilataron mucho el proceso. Por último, el documento acordado (marzo de 1964) –que tampoco fue publicado pero que fue divulgado con los organismos financieros de Washington– contenía recomendaciones sobre los diversos aspectos del Plan.¹⁵

Víctor Urquidi vivió quizá con mayor cercanía que Izquierdo ese traumático proceso de revisión del Plan de Acción Inmediata. Urquidi dedujo en su momento que la idea de supervisar los planes económicos que se formularan al amparo de la Alianza para el Progreso muy posiblemente se inspiró en la práctica de los “country review” a que tan afecta había sido la OCDE europea. El hecho es que para hacer la revisión del Plan de Acción Inmediata llegó a México en representación del Grupo de los Nueve una misión que estuvo integrada por un economista chileno de nombre Eduardo Figueroa y por otro colega de nacionalidad francesa, Pierre Uri. El primero había fungido como ministro de finanzas en su país y el segundo había trabajado en su natal Francia con el famoso Jean Monet, líder de la planificación en esa nación. El enlace y guía para esa dupla en su visita a México fue el propio Urquidi, en su calidad de miembro de la Comisión Intergubernamental, y como participante que había sido en la redacción del Plan de Acción Inmediata.

El hecho es que el equipo de trabajo integrado por Figueroa y Uri regresó pronto a Washington. Poco tiempo después, el informe que prepararon llegó a México y circuló en forma restringida. Su lectura consternó a

¹⁵ Rafael Izquierdo, *Política..., op. cit.*, pp. 51-52.

quienes tuvieron la mala fortuna de posar sus ojos sobre el documento, entre ellos, de manera sobresaliente, el propio Urquidi. En el reporte de marras no se le daba a México ningún reconocimiento sobre los avances logrados en materia de cambio estructural ni en desarrollo económico. Ningún reconocimiento en cuestión de reforma agraria, reforma fiscal, industrialización, etc. Entonces, Urquidi buscó acuerdo con el secretario Ortiz Mena y lo convenció de que México no podía aceptar ese documento. “¡Sería indigno y suicida hacerlo!” recordaba Urquidi que le dijo.¹⁶

En respuesta, con la autorización del secretario de Hacienda, Urquidi partió casi en secreto a Washington para enmendarles la plana a los técnicos de la OEA. Figueroa y Uri terminaron por aceptar las reclamaciones de Urquidi y, a continuación, el mexicano se encerró durante dos semanas con aquellos expertos a piedra y lodo para redactar una nueva versión del informe que hiciera justicia a México en sus esfuerzos de cambio estructural y que además fuese aceptable para el gobierno mexicano en términos políticos. Sin embargo, como siempre ocurre en la capital estadounidense, la versión original del documento tuvo bastante circulación en los medios de Washington y fue conocida por muchos. Finalmente, después de superar todas aquellas peripecias, el informe oficial de la OEA sobre el programa económico de México, salió a la luz pública, se tradujo al español y se publicó en el país con gran promoción. Y claro, ese texto ya quedó sin las omisiones y sin las aristas ásperas que había tenido la primera versión.

¿Por qué someter a revisión de la OEA, el Plan de Acción Inmediata? ¿Para qué exponer ese importante esfuerzo de planeación realizado por el gobierno a dificultades y desacuerdos con instancias de las cuales no necesariamente podía esperarse una actitud intelectual objetiva con respecto a México? Hay para esos cuestionamientos una respuesta del orden diplomático y otra del orden financiero. Desde el momento de suscribir la Carta de Punta del Este, México se había comprometido a cumplir con los requisitos en ella establecidos. Era cuestión de un compromiso interamericano asumido por el país. La razón complementaria del orden financiero, tenía que ver con la posibilidad de conseguir recursos adicionales del exterior para financiar proyectos de inversión. Ya lo había dicho en innumerables ocasiones Rodrigo Gómez del Banco de México. No eran proyectos de inversión lo

¹⁶ Entrevista Víctor L. Urquidi-ETD, septiembre de 2000.

que hacía falta en el país, sino ahorros frescos para financiarlos. Y la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso había abierto tanto para México como para otros países de América Latina, perspectivas optimistas de recibir ahorros de Estados Unidos para acelerar su desarrollo económico.

¿Resultó entonces que gracias al Plan de Acción Inmediata México logró recibir del exterior recursos adicionales para financiar proyectos desarrollistas? No necesariamente ocurrió de esa manera. El enfrentamiento que tuvieron las autoridades mexicanas con la Nómina de los Nueve no solamente fue desgastante desde una perspectiva diplomática, también resultó muy costoso en términos de tiempos útiles para negociar créditos en el marco de la Alianza para el Progreso. Si se considera que el Plan de Acción Inmediata se entregó para conocimiento de la OEA a mediados de 1962, la controversia que se suscitó le hizo perder a México cerca de dos años. Ello, toda vez que el documento con las adaptaciones solicitadas por las autoridades mexicanas no estuvo disponible sino hasta agosto de 1964. Es decir, se publicó cuando se aproximaba la conclusión del sexenio de López Mateos y en México ya había un nuevo presidente electo.

A este último asunto se refiere reveladoramente Rafael Izquierdo en el libro que escribió sobre la política hacendaria en el desarrollo estabilizador. Evoca ese memorialista que entre las conclusiones contenidas en el Informe definitivo de la Nómina de los Nueve sobresalieron las cuatro siguientes. La primera fue que después de la recesión de 1961 la economía mexicana había logrado recuperarse de manera satisfactoria y la segunda que el repunte se explicaba en muy buena medida por el fortalecimiento que había tenido la inversión privada. Otra conclusión que se hizo explícita en el documento, fue que las metas en materia de ingreso fiscal no se habían alcanzado. Así, los esfuerzos para captar un mayor volumen de recursos internos tendrían que intensificarse y posiblemente ese retraso llevaría a requerimientos adicionales de crédito tanto interno como externo para financiar los niveles de inversión que se necesitaban. Pero lo más importante fueron las metas de crédito externo que se recomendaron para 1964 y 1965 lo mismo para el sector público que para el privado. Para este último se estimó un total de crédito externo para esos dos años de 38 y 28 millones de dólares. Por su parte, para el sector público esos requerimientos se estimaron en 176 y 137 millones de dólares. Sin embargo, concluye el autor citado, “México podría

obtener, en condiciones tradicionales, recursos de la magnitud apuntada sin necesidad de recurrir a los mecanismos de evaluación de la Alianza para el Progreso. Tanto esfuerzo mutuo ameritaba resultados mayores”.¹⁷

Pero un contratiempo aún mayor se suscitó durante otras negociaciones paralelas que tuvieron lugar ese año en Washington, habiendo sido Víctor Urquidi el representante por México. Recordaba Urquidi que a principios de 1964 se empezó nuevamente a estudiar en el seno del Grupo de los Nueve el caso de México con miras a determinar las necesidades de financiamiento externo que tendría el país en 1965. La coordinación de esas actividades estaba a cargo del profesor Walt W. Rostow (el autor del enfoque de “las etapas del desarrollo económico”), quien a la sazón colaboraba con el gobierno de Estados Unidos, en el Departamento de Estado. El conocido académico gustaba de involucrar en las tareas a él encomendadas a todos los organismos que tenían sede en Washington: Departamento del Tesoro, Departamento de Estado, Banco Mundial, FMI, OEA, etc. Y en su calidad de enviado por México Urquidi declaró oficialmente ante ese foro que el país requeriría en 1965 financiamientos externos por aproximadamente 150 millones de dólares.¹⁸

De lo que no estaba enterado el enviado Urquidi es que el director general del Seguro Social ya había obtenido por fuera de ese límite de financiamiento y sin conocimiento de la Secretaría de Hacienda, un crédito por 400 millones de dólares para la construcción del Centro Médico. El incidente se explicaba por las luchas políticas que estaban teniendo lugar en México ante la proximidad del cambio sexenal. El entonces director del Seguro Social, de nombre Benito Coquet, se sentía un aspirante merecedor de esa candidatura incluso por delante de muchos otros actores políticos del momento, quizás, incluso del secretario Ortiz Mena. Esto último permite explicar por qué aquel empeñoso director del Seguro Social se atrevió a negociar el financiamiento mencionado sin consulta con la Secretaría de Hacienda. Lo que ocurrió a continuación es que al conocerse esos hechos en Washington, causaron un gran malestar en los círculos de la capital estadounidense y colocaron en una situación muy delicada al enviado de México. Total que a final de cuentas Coquet no resultó el candidato a la

¹⁷ Rafael Izquierdo, *Política...*, op. cit., p. 52.

¹⁸ Entrevista Víctor L. Urquidi-ETD, 1998.

presidencia, pero el incidente causó tanto malestar personal en Urquidi, que terminó precipitando su separación del servicio público.

Con toda precaución política, ya se ha visto, el Plan de Acción Inmediata tuvo vigencia oficial tan solo hasta 1964. Sin embargo, en el documento se incluyeron los elementos básicos para extender su cobertura hasta 1970. El hecho se comprueba con tan sólo una ojeada al segundo capítulo que llevó por título “Proyección de las metas de crecimiento a largo plazo, 1961-1965 y 1966-1970”. El análisis sectorial correspondiente cubrió los siguientes ramos: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; industria minero metalúrgica; petróleo; electricidad; industria manufacturera; construcción e instalaciones; transporte, comercio y otras actividades. Para realizar las proyecciones correspondientes, los redactores del Plan de Acción Inmediata se plantearon cinco posibles escenarios. En el escenario menos optimista se estimó que el PIB de México crecería en términos reales al 5 por ciento anual de 1961 a 1971. Por su parte, para el escenario más favorable la hipótesis fue que de 1961 a 1965 el PIB crecería al 6 por ciento anual y de 1965 a 1971 al 7.5 por ciento anual.¹⁹

Este tema de las metas de crecimiento que deberían incorporarse en los planes fue siempre muy delicado y demandó las consideraciones más cuidadosas de orden económico y político. Aunque Antonio Ortiz Mena continuó como secretario de Hacienda durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz, las circunstancias de la economía mexicana fueron muy distintas entre la coyuntura durante la cual se redactó el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y aquélla en la que se llevaron a cabo los trabajos para el que finalmente se denominó Programa de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970. Según el testimonio de Rafael Izquierdo, para este último plan la meta cuantitativa central fue que el producto interno bruto crecería por lo menos al 6 por ciento por año. Sin embargo, las metas sectoriales se calcularon con base en un crecimiento de 6.5 por ciento. La decisión se tomó en esa forma “con el fin de hacer explícitas las implicaciones de un desarrollo más rápido; pero sin comprometerse a alcanzarlas”. Según Izquierdo, en la determinación de esa táctica fue determinante la opinión del ministro Ortiz Mena “en el sentido de que si la meta era de 6.5 por ciento

¹⁹ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata, 1962-1964*, Mayo de 1962, pp. 33-34 y Cuadro III-1.

y se alcanzaba 6.3 por ciento, resultaría insuficiente el logro”. Sin embargo, en caso de que la meta fuera 6 por ciento y se alcanzaba 6.3 por ciento, sería “todo un éxito”.²⁰

El abogado Antonio Ortiz Mena, ya se ha dicho, fue confirmado para continuar como Secretario de Hacienda en el sexenio 1965-1970. La Comisión Intersecretarial Secretaría de la Presidencia-Secretaría de Hacienda y Crédito Público se mantuvo como el órgano encargado de las tareas de planeación económica. Sin embargo, en el contexto institucional de la Alianza para el Progreso ya fue muy diferente el entorno en que ese órgano tuvo que desempeñar sus funciones relativas a planificación. Aparte de la experiencia traumática tenida por México, otros gobiernos de América Latina ya habían también resentido a la Nómima de Expertos como una suerte de “Tribunal internacional sobre planes de desarrollo”. Ese hecho, aunado a “la renuencia de las instituciones financieras internacionales a atender las recomendaciones de la Nómima”, llevó a que se pensara en una reorganización de los órganos encargados de administrar la Alianza. Ésta fue una de las razones por las que en su momento se solicitó la asesoría de los expresidentes Kubitschek y Lleras Camargo. De hecho, parcialmente, de las recomendaciones de esos dos asesores surgió la propuesta para establecer el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).²¹ Así, de ahí en adelante todo lo relativo a ese programa quedó subordinado al CIAP.

En respuesta a esa reorganización, a manera de protesta decidieron renunciar en masa los integrantes de la Nómima de los Nueve. Al respecto, en una publicación oficial de la OEA se señaló que dicha renuncia colectiva había significado un duro golpe para el prestigio de la Alianza, pero lo cierto es que el funcionamiento de la Nómima había dado lugar a muchas fricciones e insatisfacciones. Y lo que siguió a continuación es que el CIAP quedó encargado de hacer una revisión anual del desempeño de las economías de los países que formaban la Alianza.²² Sin embargo, esta función ya fue muy diferente a la que originalmente se había asignado al grupo de los Nueve y que había correspondido, no a la evaluación del desempeño de las economías, sino a algo muy distinto: a juzgar la calidad de los programas

²⁰ Rafael Izquierdo, *Política..., op. cit.*, p. 55.

²¹ Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 1973, p. 171.

²² *Ibid.*, pp. 178-181.

de desarrollo que los países se habían comprometido a presentar dentro de la sombrilla de la Alianza para el Progreso.

Ya en los inicios del sexenio de Díaz Ordaz se decidió fortalecer a la Comisión Intergubernamental Presidencia-Hacienda ampliando los equipos de trabajo representativos de ambas dependencias. Así, en representación de la primera de esas dependencias, fueron designados los economistas Emilio Mújica Montoya, Ifigenia Martínez de Navarrete, Guillermo Vázquez y el financiero Julio Rodolfo Moctezuma Cid. Por la Secretaría de Hacienda fue confirmado en esa función el economista Rafael Urrutia Millán, a quien se le sumaron Mario Ramón Beteta (que originalmente se había formado en el Banco de México), Juan Pablo Alcocer, el contador público Roberto Hoyo y el economista Rafael Izquierdo. Según el valioso testimonio de este último: “la Subcomisión de Inversión-Financiamiento desempeñó una tarea de genuina cooperación entre Presidencia y Hacienda y actuó en estrecha colaboración permanente con las entidades ejecutoras”.²³ Por su parte, a la mencionada Comisión Intersecretarial se le encomendó la preparación del que finalmente se denominó Programa Económico y Social 1966-1970.

No hay duda de que la elaboración del Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 se produjo políticamente bajo la jurisdicción del poderoso e influyente secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena. Hubo en ese texto y en su formato, claras manifestaciones de su padrinazgo. Un ejemplo tuvo que ver con la decisión de no publicar ese documento y tampoco su gemelo o fundamento, que llevó por título “Programa del Sector Público, 1966-1970”. Otro aspecto a resaltar en ese sentido fue la inclusión en el Programa del objetivo de “mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias” a fin de asegurar un crecimiento sostenido y que los trabajadores y campesinos pudieran beneficiarse con los incrementos que lograsen en materia de productividad. Una tercera comprobación del patrocinio enunciado fue el cuidado con el que se redactaron esos programas y se dieron a conocer. Esa medida seguramente respondió a la intención de no herir las susceptibilidades del sector privado, siempre intranquilo y susceptible frente a las implicaciones ideológicas que convocaba la planeación. En congruencia con esa preocupación, al disponer la elaboración de los programas mencionados el presidente Díaz Ordaz

²³ Rafael Izquierdo, *Política..., op. cit.*

había advertido con claridad: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes o reacomodos. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento”.²⁴

La planeación debió ser una función importante para la administración 1964-1970 ya que en su segundo informe de Gobierno el presidente Díaz Ordaz concedió bastante espacio al tema del programa de desarrollo económico y social, cuya redacción había concluido recientemente. En esa alocución el presidente no sólo resaltó el objetivo principal a alcanzar relacionado con el crecimiento económico sino también las metas complementarias. Cabe destacar entre estas últimas la decisión de “otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno”. Para alcanzar tal meta, las inversiones en beneficio de ese sector serían superiores en más del doble a las que se habían realizado en el sexenio 1958 a 1964. En cuanto a los objetivos de carácter social, cabe resaltar el compromiso de “Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional” y sobre todo el relativo a “Mejorar la educación y la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social”. Como parte de esa exposición, Díaz Ordaz también explicó que aunque las proyecciones del desarrollo nacional que habían servido de base para preparar los programas llegaban hasta 1970, “para asegurar su continuidad” se habían realizado también cálculos y pronósticos que se extendían hasta el año 1975.²⁵ Sin embargo, en el cuerpo de ambos documentos no es posible encontrar referencia alguna a dichas proyecciones.

Significativamente, aunque en su segundo informe de gobierno el presidente Díaz Ordaz haya hecho mención del “proyecto de lineamientos para el desarrollo económico y social 1966-1970” (*sic*) y también de la comisión intersecretarial a la que se había encargado su elaboración, no hay en ese importante pasaje referencia alguna a los montos de financiamiento

²⁴ *Antología de la Planeación en México, Tomo 3, La inversión pública en el desarrollo económico y social de México, (1962-1970)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica, 2^a. Ed., 2001, p. 235.

²⁵ Gustavo Díaz Ordaz, Segundo Informe que rinde al H. Congreso de la Unión, México, 1º de septiembre de 1966, (s.e.), pp. 17-18.

externo que se requerirían para alcanzar las metas de inversión apuntadas en el programa. Según dicho programa, para el periodo 1966-1970 la inversión sería de 275 mil millones de pesos, cantidad de la cual poco más de la tercera parte le correspondería al sector público y el resto al privado. En cuanto al financiamiento para esa inversión se precisó que alrededor del 90 por ciento se cubriría con ahorros internos sin hacer alusión explícita al crédito del exterior que se necesitaría para cubrir el remanente. Probablemente la decisión de no dar demasiado realce al crédito externo que se utilizaría, explica también por qué en su momento se acordó no publicar el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 y su paralelo relativo al Sector Público.

En el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 y en su complementario relativo al sector público, hay una clara herencia proveniente del Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Una referencia explícita a ese hecho se hace en la introducción de ese primer documento al señalarse que “el antecedente del esfuerzo que ahora se realiza es el Plan de Acción Inmediata, que estableció como meta una tasa media anual de crecimiento del PIB de 5.4 por ciento para el periodo 1961-1965”. Otro legado muy claro fue el enfoque sectorial con el que se estructuraron ambos documentos. Con base en la meta de crecimiento de 6 por ciento anual, en esos dos documentos se presenta una estimación de la inversión sectorial que se necesitaría para alcanzar dicho objetivo y también la precisión de los montos de ahorro que se requerirían para su financiamiento. Pero la gran novedad tanto en el Programa de Desarrollo como en su paralelo relativo al Sector Público, fue el énfasis que se puso en desglosar por proyectos claramente definidos los planes de inversión sectoriales. En donde sí no hubo legado visible del esfuerzo de planeación que se desplegó durante el sexenio de López Mateos fue en la decisión, ya comentada, de redactar dos programas complementarios.

El desarrollo económico de México fue muy satisfactorio durante el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz. De hecho, más satisfactorio del que se había obtenido en el gobierno precedente de Adolfo López Mateos, ya de por sí bastante favorable. En cada uno de los años del periodo 1964-1970 el crecimiento estuvo por arriba de la meta oficial de 6 por ciento y el promedio se ubicó finalmente en 6.5 por ciento anual. Quizá paradójicamente para algunos, en el complicado y también excepcional 1968 se

obtuvo un crecimiento de 8.1 por ciento, en muy buena medida por los recursos adicionales que se recibieron del exterior con motivo de las Olimpiadas. Y ese desarrollo sexenal estuvo también marcado por una elevación muy importante del ingreso per cápita y de los salarios reales. Esto último habría sido imposible sin la notable estabilidad que se conservó a lo largo de todos esos años.²⁶

¿En qué medida la vinculación de México con la Alianza para el Progreso pudo haber coadyuvado a que se obtuvieran tan favorables resultados? ¿De qué manera el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 contribuyó a que la economía de México tuviera un desempeño tan positivo en ese periodo y el cual llamó favorablemente la atención de muchos observadores? Los datos comprueban que durante los años de vigencia de ese programa México obtuvo créditos del exterior que sin duda alguna resultaron de ayuda para impulsar la expansión. Sin embargo, no hay evidencias para aceptar la hipótesis de que esos empréstitos no se habrían conseguido sin que el país estuviese asociado a la Alianza para el Progreso y de no haberse lanzado el plan mencionado.

En 1973, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIAP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) publicó un informe para constatar la evolución lograda por América Latina al cumplirse una década de la Alianza para el Progreso. En la mayoría de los indicadores relativos a desarrollo económico México aparece claramente entre los países con mejores resultados. Por su parte, si esto último no fue también el caso en los indicadores relativos a desarrollo social, al menos el país logró en los renglones correspondientes avances muy significativos. A manera de ejemplo, mientras que en materia de crecimiento del producto el promedio para América Latina en la década 1961-1970 resultó de 5.4 por ciento, para México el dato fue de 6.5 por ciento anual. En general, los resultados de México salieron bastante por arriba de la media para América Latina y en los casos en que el CIAP separó a esos países por grupos, como fue el ejemplo en términos de crecimiento del producto per cápita, México quedó siempre ubicado en la categoría más alta. Algo particularmente notable es que México quedó también entre los países más destacados en cuanto a estabilidad monetaria.

²⁶ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económico, p. 100.

Así, en tanto el índice de costo de la vida registró para México un incremento anual en el periodo 1961-1970 de 2.4 por ciento en promedio, el dato correspondiente para 21 países de América Latina fue de 8.6 por ciento y en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay la cifra promedio resultó, sorprendentemente, de ¡casi 33 por ciento anual!²⁷

Adicionalmente, México obtuvo durante la década de los sesenta resultados también muy favorables en otros rubros importantes de desarrollo económico. A manera de ilustración, las exportaciones mexicanas de productos crecieron en esa década a una tasa promedio anual de 63 por ciento, mientras que la formación bruta de capital fue en promedio de 18.1 por ciento con respecto al PIB y los gastos del sector público en capital se ubicaron en 7.5 por ciento sobre el PIB. Sin embargo, en lo relativo a captación de recursos externos México no quedó en un lugar particularmente destacado entre los países del subcontinente. Mientras que para 21 países de América Latina el componente de ayuda en los préstamos y las transferencias que se recibieron fue en promedio para el lapso 1961-1970 de 44.9 por ciento, en el caso de México ese indicador alcanzó únicamente 22.1 por ciento. ¿Podría haber sido ese sesgo tan sólo mera expresión de alguna preferencia deliberada en favor de los países menos avanzados de la zona? No necesariamente. Para el resto de los países de la zona con producto por habitante más elevado (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Brasil, Colombia y Costa Rica) dicho promedio se ubicó comparativamente en casi 40 por ciento.²⁸

²⁷ Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1973, pp. 14-15, 42-43 y 98.

²⁸ *Ibid.*, pp. 80, 88, 96 y 120-121.

BIBLIOGRAFÍA

- “Distinción a Ortiz Mena” *El Universal*, agosto 6 de 1961.
- “Distinción a Ortiz Mena”, *El Universal*, agosto 9 de 1961.
- “La Autoayuda, base del éxito en la Alianza para el Progreso”, *El Universal*, agosto 8 de 1961.
- “Lanzará el Estado empréstitos en pesos y moneda extranjera”, *Excélsior*, 16 de diciembre de 1962.
- “President Kennedy’s address”, *The New York Times*, March 14, 1961.
- “President Kennedy’s inaugural address”, *The New York Times*, January 21, 1961.
- Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario. Panorama del sistema financiero mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- Alejo, Francisco Javier, *La Estrategia del Desarrollo Económico de México, 1920-1970*, México, UNAM, 1969.
- Alianza para el Progreso, *Carta de Punta del Este*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 1961.
- Armendáriz, Antonio, “Pagos y financiamiento en el proceso de integración”, en SELA, *Hacia el Mercado Común. Antología de la Integración Económica Latinoamericana*, México, Libros SELA, 1968.
- Babb, Sarah, *México: Los Economistas Mexicanos del Nacionalismo al Liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Banco de México, Departamento de Organización, Gráficas de Organización para los años 1953, 1967 y 1971.

- Banco de México, *Expediente Incineraciones de las Deudas Directas*, AHBM, (i.f.) (sin referencias).
- Banco de México, *Informe Anual*, ediciones de 1952 a 1970.
- Banco de México, Javier Márquez (Banco de México) a Arturo Masche (Banco Central de Chile), 13 de mayo de 1952. En Archivo Histórico del Banco de México (AHBM).
- Banco de México, Memo de Ernesto Fernández Hurtado (Banco de México) a Javier Márquez, 19 de agosto de 1952, en AHBM.
- Banco de México, Memo de Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, (17 de abril de 1952) en AHBM.
- Banco de México, Memo de Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, 12 de abril de 1952, en AHBM.
- Banco de México, Memo de Ernesto Fernández Hurtado a Javier Márquez, 26 de septiembre de 1952 en AHBM.
- Banco de México, Oficina de la Deuda Externa, *Estado que guardan las diferentes emisiones de bonos que forman la Deuda Pública Externa*, México, 1973.
- Banco de México, Oficio de Ernesto Fernández Hurtado a Antonio López, 2 de enero de 1964, Ref: EFH/64 M-I, en AHBM.
- Banco de México, Subgerencia de Gestión de Remuneraciones y Prestación, Nómina de diciembre de 1946.
- Banco de México, Subgerencia de Nóminas de Sueldos.
- Banco Nacional de Cuba, Memoria, *Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, La Habana, 1952.
- Bazant, Jan, *Historia de la Deuda Exterior, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1968.
- Benítez Zenteno, Raúl y Gustavo Cabrera, *Proyecciones de la Población de México, 1960-1980*, México, Banco de México, 1966.
- BID-INTAL, *Simposio Uruguay y la ALALC*, Montevideo, septiembre de 1972.
- Borja Martínez, Francisco, et. al., “El régimen de nación más favorecida en el Tratado de Montevideo”, en *Hacia el mercado común: Antología de la Integración Económica Latinoamericana*, México, Libros SELA, 1968.
- Borja Martínez, Francisco, *El Banco de México*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, Serie Editorial Nueva Cultura Económica, 1996.

- Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, New Jersey, Prentice Hall, 1964.
- Bravo Jiménez, Manuel, *Planeación Económica. Urgencia de su aplicación en México y reseña de una visita a Institutos de Planeación en Holanda, Francia e Inglaterra*, 1951, rep. en Banco de México, Planeación Económica, México, (s.f.), (s.e.).
- Camp, Roderic Ai, *Biografías de Políticos Mexicanos, 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Campos Salas, Octaviano, *A los cuatro meses de firmarse el Tratado de Montevideo*, en Colección SELA, 1972.
- CEMLA, Acta de Asamblea y Junta de Gobierno, octubre de 1963.
- CEMLA, Actas de la Reunión de Asamblea y Junta de Gobierno, septiembre de 1960, septiembre de 1962 y septiembre de 1963.
- CEMLA, Asociación Civil denominada “Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos”, Notaria Núm. 22, Lic. Rigoberto Landa Guth, México, D.F., 9 de septiembre de 1952.
- CEMLA, *Boletín Mensual*, (Enero de 1966-abril de 1968), febrero de 1971 y junio de 1972.
- CEMLA, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Estatutos*.
- CEMLA, *Informe Anual*, ediciones de 1954 a 1970.
- CEMLA, Memoria. *Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1946.
- CEMLA, Memoria. *Segunda Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, Tomo II, Santiago de Chile, 1950, pp. 223-234.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Acta Constitutiva, 1954.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Acta de la primera Reunión de la Junta de Gobierno, 13 de septiembre de 1952.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Acta de la primera reunión de la Junta de Gobierno, (13 de septiembre de 1952).
- Comisión Registradora de los Bonos de la Deuda Pública Exterior Mexicana, Expediente del I al XII, en AHBM.
- Comité de los Nueve, ALIANZA PARA EL PROGRESO, *Evaluación del Plan de Acción Inmediata de México*, (mimeo) agosto de 1969.

Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 1973.

Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1973.

Consejo Interamericano Económico y Social, *La Marcha de la Alianza para el Progreso 1961-1962*, Washington, 1963.

Consejo Interamericano Económico y Social, UNIÓN PANAMERICANA, *La Marcha de la Alianza para el Progreso 1961-1962*, Washington, 1963.

Convenciones de la Asociación de Banqueros de México.

Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1977.

De Iturbide, Aníbal, *La Banca: Breve Ojeada Histórica*, México, Editorial Jus, 1966.

De Kock, Michael H., *Banca Central*, 3^a. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1955.

De la Peña, Sergio, *Introducción a la Planeación Regional*, México, Banco de México, S.A., Departamento de Investigaciones Industriales, (s.f.).

Del representante del Subsecretario Antonio Armendáriz al C, Director de Crédito de la SHCP, Dirección de Crédito, Depto. De Deuda Pública, Sección de Deuda Interior, 301-II-13-529, 153/74702, en AHBM.

Dell, Sidney, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966.

Diario Oficial, jueves 1º de diciembre de 1949.

Díaz Ordaz, Gustavo, Segundo Informe que rinde al H. Congreso de la Unión, México, 1º. de septiembre de 1966, (s.e.), pp. 17-18.

DISCURSOS:

García Reynoso, Plácido, "Plática ante el Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos" en *Hacia el Mercado Común. Antología de la Integración Económica Latinoamericana*, México, Libros del SELA, (s.f.).

García Reynoso, Plácido, *Integración Económica de América Latina*, México, SEP, Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 1965.

Gómez, Rodrigo, *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1967)*, México, (s.f.), (s.e.),

- Discursos en las convenciones bancarias (pp. 5–95)
- El Banco de México y la política antiinflacionaria (pp. 107–159)
- La cooperación internacional y la integración económica latinoamericana (pp. 169–249)
- México y los organismos internacionales (pp. 255–293)

ENTREVISTAS:

Con el Ing. Carlos Reignier, Julio de 2014.

Con Javier Guzmán Calafell, mayo de 2013.

Con Miguel Mancera, septiembre de 2014.

Con Sergio Ghigliazza García, abril de 2013.

Con Víctor L. Urquidi, enero de 1998 y septiembre de 2000.

Guzmán Calafell, Rafael Antonio, *El Plan de Acción Inmediata y el Programa 1966-1970 como Modelos de Planes en México*, Tesis de licenciatura, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1970.

Hanson, Simon G., *Five Years of the Alliance for Progress. An Apraisal*, Washington, The Inter-American Affairs Press, 1967.

Ibarra, David, *El péndulo monetario en México*, Revista de la CEPAL, 85, abril de 2005.

Instituto para la Integración de América Latina, *El proceso de integración en América Latina 1968/71*, Buenos Aires, BCD-INTAL, 1971.

Instituto para la Integración de América Latina, *La Integración Económica de América Latina. Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, INTAL, 1968.

Instituto para la Integración Económica de América Latina, *La integración económica de América Latina Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1968.

Izquierdo, Rafael, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, Fondo de la Cultura Económica, 1995.

Kaldor, Nicholas, *Impuesto al Gasto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

Kemmitzer, William J., “México en la Alianza para el Progreso”, *Foro Internacional*, Vol. IV, Núm. 1.

López Mateos, Adolfo, *Informe presidencial que rinde al H. Congreso de la Nación*, del 1º de septiembre de 1960 al 31 de agosto de 1961, México, Secretaría de Gobernación, 1961.

Magariños, Gustavo, “La ALALC: la experiencia de una evolución de once años”, en BID-INTAL, Simposio Uruguay y la ALALC, Montevideo, septiembre de 1972.

Martínez, Ifigenia, “Desequilibrio externo y desarrollo económico”, *Comercio Exterior*, noviembre de 1957.

Memo de la Tesorería de Federación al Banco de México, Of. 401-A-78005, noviembre 24 de 1966, en AHBM.

Méndez, Oscar E., *Las Deudas Nacionales Incluidas en los Convenios de 1942 y 1946*, México, Banco de México, S.A., Sección de Educación y Becas, México, 1957.

México, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata, 1962-1964*, (mimeo), México, Mayo de 1961.

México, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata, 1962-964*, Mayo de 1962.

Nacional Financiera, S.A., *Ley Orgánica y Estatutos Sociales de Nacional Financiera, S.A.*, México, (s.e.), 1963.

Nacional Financiera. 75 Años, México, Nacional Financiera, 2009.

Navarrete, Alfredo, “El crecimiento económico de México: perspectivas y problemas”, *Journal of Inter American Studies*, Num. 4, 1959.

Novoa, Carlos, “Planeación económica de México”, México, D.F., *Revista de Economía*, 1952.

Nystrom, J. Warren, & Nathan A. Haverstock, *The Alliance for Progress*, Princeton, Van Nostrand, 1966.

Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano Económico y Social, *El Desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso*, Washington, 1973.

Organización de los Estados Americanos, Unión Panamericana, *La Alianza para el Progreso y las perspectivas de Desarrollo de América Latina, Examen del primer quinquenio 1961-1965*, Washington, 1967.

Ortiz Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 2001.

Parra Silva, Ignacio, *Los Sistemas de Distribución y Promoción de la ALALC*, UNAM, Escuela Nacional de Economía, Tesis profesional, 1967.

Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla, *El Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestión del Desarrollo Estabilizador, Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 23, México, El Colegio de México, 1978.

Prebisch, Raúl, *Conversaciones del Dr. Raúl Prebisch en el Banco de México*, (mimeo.), México, (s.f.), (s.e.).

Robles, Gonzalo, *Los Pueblos Atrasados, sus Problemas y su Planeación Económica*, Banco de México, Oficina de Investigaciones Industriales, Planeación Económica, (s.e), (s.f.).

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Acuerdo al C. Director de Crédito*, (s.f.) en AHBM.

Romero Sotelo, María Eugenia (Coord.), *Fundamentos de la Política Económica en México, 1910-2010*, México, Colegio Nacional de Economistas/ Facultad de Economía, UNAM, 2012.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Decreto que autoriza al Ejecutivo a concretar un empréstito para la emisión de Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico”, *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1962.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Antología de la Planeación en México, Tomo 3, La inversión pública en el desarrollo económico y social de México, (1962-1970)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2^a. Ed., 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La Vieja Deuda Exterior Titulada de México. (Desde sus Orígenes)*, México, (s.e.), 1960.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, *Decreto que modifica el expedido sobre Bonos del Enemigo*, (1º de diciembre de 1943).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Reforma al convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Comité Internacional de Banqueros con negocios en México”, (24 de noviembre de 1999).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Convenio celebrado ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”, (5 de noviembre de 1942).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Convenio celebrado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, La Administración de los Ferrocarriles Nacionales y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México” (1º de febrero de 1946).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Convenio suplementario al del 5 de noviembre de 1941”, (18 de octubre de 1946).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Decreto por el cual se fijan los plazos en que los tenedores de títulos representativos de las deudas que el mismo especifica deberán presentarse a registro”, (4 de agosto de 1942).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Decreto por el cual se modifica el que estableció plazos para presentar a registro los bonos y títulos representativos de diversas deudas”, (25 de febrero de 1943).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Decreto que concede un plazo final de tres meses para que soliciten el registro de sus valores los tenedores de buena fe, de títulos de los empréstitos listados en el decreto de 4 de agosto de 1942”, (19 de mayo de 1953).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Decreto sobre Bonos del Enemigo”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, 1958, “Convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México”, (5 de noviembre de 1941).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, México, 1958, “Decretos de 4 de agosto de 1942, 26 de noviembre de 1942, 25 de febrero de 1943 y 16 de diciembre de 1943”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre Deuda Pública, 1958, Convenio de 20 de febrero de 1946.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación sobre el Banco de México, México, 1957, “Ley que crea al Banco de México”, (25 de agosto de 1925) y “Ley Orgánica del Banco de México”, (26 de abril de 1941).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la SHCP*, del 1º de diciembre de 1959 al 30 de noviembre de 1960, Vol. I, México, 1969.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria*, del 1º de diciembre de 1960 al 30 de noviembre de 1961, Vol. I, México, 1965.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficio del Tesorero de la Federación al Director de Crédito, 27 de enero de 1958, 401-II-8421.521/190951, en AHBM.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Prospects, Mexico: External Banks of 1963*, 16 de julio, 1963.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reseña Histórica de la Deuda Pública Titulada en los Estados Unidos Mexicanos 1883 a 1941*, (mimeo) (s.f.).

Seminario Latinoamericano de Planificación y Reunión de Consultas sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social, citado en Consejo Interamericano Económico y Social, *La Marcha de la Alianza para el Progreso*, Washington, 1963.

Solá, Alberto, “Visión crítica de la ALALC”, en BID-INTAL, *Simposio Uruguay y la ALALC*, Montevideo, septiembre de 1972.

Solís M., Leopoldo, “Mexican economic policy in the post war period. The view of mexican economists”, *American Economic Review*, vol. 61, 1971.

Suárez, Eduardo, *Comentarios y Recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, 1977.

Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial, Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 19, México, El Colegio de México, 1979.

Trejo Reyes, Saúl, (editor), *Ensayos sobre Economía. Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi*, México, El Colegio de México, 2008.

urrent Díaz, Eduardo, *CEMLA: una institución clave de América Latina 1952-2012*, México, (s.e.).

Turrent Diaz, Eduardo, “Víctor Urquidi en el Banco de México”, *Comercio Exterior*, agosto de 2005.

Unión Panamericana, *Alianza para el Progreso*, Documentos oficiales de la reunión de Punta del Este, Washington, 1961.

Urquidi, Víctor L., “La perspectiva del crecimiento económico y la repartición del ingreso nacional”, *Comercio Exterior*, abril de 1959.

Urquidi, Víctor L., “Problemas fundamentales de la economía mexicana”, *Cuadernos Americanos*, enero-febrero de 1961.

Urquidi, Víctor L., “The common market as a tool for Latin America’s development”, en Albert O. Hirschman, (Ed.), *Latin American Issues*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961.

Urquidi, Víctor L., *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, CEPAL, 1960.

Villaseñor, Eduardo, “El Banco Interamericano”, *Ensayos Interamericanos*, México, (s.e.), 1944.

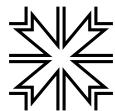
Wilkie, James y Edna Monzón de Wilkie, *México Visto en el Siglo xx*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969.

Índice de cuadros

1. ALALC. Sistema de Compensaciones de los Bancos Centrales	57
2. Convenio de 1942. Bonos con Garantía	106
3. Deudas directas. Sin garantía y de los estados	106
4. Amortización extraordinaria de 1960	108
5. Deuda directa, amortización hasta 1973	108
6. Deuda ferrocarrilera, plan "A". Estado de avance a 1973	109
7. Deuda Antigua. Incineración de Cupones Vencidos	113
8. Deuda ferrocarrilera, bonos registrados pero no acogidos	116
9. Bonos para el fomento económico, 1963-1968	131
10. Bonos para el fomento económico (cifras a 1973)	132

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

VOLUMEN X



Se terminó de formar en la Ciudad de México, en el mes de julio de 2021.
Para su formación se utilizó la tipografía Bembo.

ISBN: 978-607-97639-4-7



9 786079 763947