

EDUARDO TURRENT DÍAZ

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO
(1954-1970)

VOLUMEN IX

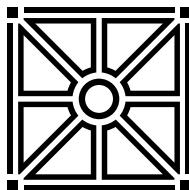


HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO

ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO
(1954-1970)

VOLUMEN IX



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 978-607-26640-4-3 Volumen IX

© Eduardo Turrent Díaz

© Banco de México

Reservados todos los derechos

Hecho en México

Made in Mexico

Para Alejandra, Eduardo y Ricardo

ÍNDICE

CONTROL SELECTIVO DEL CRÉDITO | 11

1. FUNDAMENTOS Y ARGUMENTOS | 13
2. LA EXPERIENCIA DURANTE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR | 33

IMPULSO AL CRÉDITO AGRÍCOLA | 57

3. INTRODUCCIÓN | 59
4. LA ACCIÓN DEL FIRA | 61
5. RODRIGO GÓMEZ Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA | 67
6. EN EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN | 77
7. IMPULSO AGRÍCOLA EN LOS INFORMES ANUALES | 89
8. RODRIGO GÓMEZ Y EL BANCO AGROPECUARIO | 97

LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO | 105

9. ANTECEDENTES | 107
10. EL SISTEMA FIRA | 117
11. FOMEX | 135
12. FOVI-FOGA | 141
13. COLOFÓN | 147

LOS POLOS DEL DESARROLLO TURÍSTICO | 153

14. EL CONCEPTO Y SU ORGANISMO | 155
15. IXTAPA Y CONTINUIDAD | 177

EL GRUPO HACIENDA-BANCO DE MÉXICO | 193

16. ECONOMISTAS VS. ABOGADOS | 195
17. PROYECCIONES AGRÍCOLAS | 221
18. CONTROVERTIDA REFORMA FISCAL | 239

Bibliografía | 259

Índice de cuadros y gráficas | 267

CONTROL SELECTIVO DEL CRÉDITO

1. FUNDAMENTOS Y ARGUMENTOS

El llamado control selectivo del crédito fue un instrumento de política crediticia muy apreciado por Rodrigo Gómez, en el Banco de México, y Antonio Ortiz Mena, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si bien el enfoque de los encajes flexibles y del control cualitativo del crédito se empezó a aplicar en México durante la época de la guerra, fue hasta después de 1946 cuando en la literatura y en los foros de análisis se inició la reflexión intelectual sobre esos temas. Ya durante la década de los cincuenta y hasta 1958 el control selectivo del crédito se aplicó con perseverancia y aparentemente sin muchos titubeos. Aunque quizás implícitamente pudo haber reconocimiento de que la aplicación del enfoque podría crear problemas de eficiencia en la asignación de los recursos prestables, de cualquier manera posiblemente quedaban compensados por el hecho de que mediante esa vía se canalizaba financiamiento a actividades productivas que, de otra manera, no lo hubieran recibido o lo hubieran recibido en montos insuficientes. Con todo, documentos internos del Banco de México nunca antes consultados confirman que en los círculos del banco central se llevó a cabo un muy interesante proceso de evaluación crítica sobre dicho mecanismo y los resultados que arrojaba.

El fundamento y el origen del control selectivo del crédito fue el enfoque de los encajes flexibles o de la modificación discrecional de las tasas del depósito obligatorio de liquidez. A este asunto, en esa época aún bastante novedoso, se le prestó mucha atención en ocasión de la Primera Reunión de Técnicos en Banca Central que se celebró en 1946 en la ciudad de México. El tema fue tocado en primer lugar por un trabajo que presentó el Banco Central de Venezuela relativo a los problemas que presentaba “la lucha

contra la inflación”.¹ Una política de estabilización eficaz debía contar, antes que nada, con un mecanismo efectivo de control de la circulación monetaria. Quizás el instrumento más eficaz para incidir sobre la circulación monetaria pudieran ser las operaciones de mercado abierto y las posibilidades que ofrecían para absorber el dinero excedente “por medio de la creación de un tipo o de varios tipos de títulos que se colocan en el público o entre los bancos”. Desafortunadamente, “el alcance de esta política, en la mayoría de los países latinoamericanos [era] limitado”. En contrapartida o como recurso sustituto, “un instrumento eficiente de regulación cuantitativa” consistía en el “aumento de los encajes mínimos para la garantía de los depósitos”.

Sin embargo, dadas las inconveniencias evidentes de una elevación tan drástica como la que sería necesaria en el caso de muchos países, parece imprescindible completar el control cualitativo de los créditos ejercidos a través de las medidas enumeradas, por un control cuantitativo, para el cual los bancos centrales deben apoyarse en una colaboración amplia de la banca. La norma de este control cualitativo debe ser la de orientar el otorgamiento de los créditos hacia las actividades de producción e importación, que prometen un aumento pronto del volumen de los bienes vendibles y el de eliminar el otorgamiento de créditos que se solicitan con fines principalmente especulativos.

Con la ponencia venezolana quedaron validados como temas de interés para ese foro los relativos a los encajes flexibles y al control cualitativo o selectivo del crédito. En cuanto a los encajes flexibles, hablando desde la perspectiva singular de los Estados Unidos, el representante de la Reserva Federal, Dr. Woodlief Thomas, argumentó que en su país la aplicación de ese mecanismo presentaba “grandes problemas debido al gran número de bancos que existen y porque esta clase de instrumentos les afecta en muy diverso grado”. En los Estados Unidos se habían aumentado las tasas del encaje durante la guerra, pero no habían alcanzado niveles muy elevados. A diferencia, en opinión de ese funcionario existían en otros lugares condiciones quizá más propicias “para aplicar los requisitos de reserva flexibles”.² Dos asistentes a esa reunión aprovecharon el llamado para explicar los fundamentos legales

¹ “Aspectos del problema de la lucha contra la inflación”, *Memoria Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1960, pp. 58-59.

² *Ibid.*, p. 82.

que existían en sus respectivos países, Paraguay y México, para la modificación discrecional de las tasas de encaje por parte del banco central.

Según el representante paraguayo, Dr. Harmodio González, con la asesoría del influyente economista belga Robert Triffin se había adoptado en su país una nueva legislación bancaria por la cual se otorgaba mucha importancia al instrumento de los encajes flexibles. La intención original de los encajes había sido la protección de los depósitos, pero ese mecanismo posteriormente había recibido otro reconocimiento como arma de regulación monetaria. Esto era particularmente importante para países como los de América Latina, que no contaban con todos los métodos de regulación monetaria y crediticia disponibles para los bancos centrales en las naciones más avanzadas. A continuación tocó el turno a un integrante de la delegación del Banco de México, de nombre Francisco Quiroz, quien hizo una exposición muy amplia de los fundamentos legales que existían en México para los encajes flexibles. Con base en esos fundamentos, desde temprano en la década de los cuarenta se habían comenzado a establecer en el país tasas diferenciales de reserva “para el Distrito Federal y los Estados, siendo también diversas para las obligaciones denominadas en moneda nacional y en extranjera, pero iguales para los bancos de depósito y descuento y para los de ahorro”. La diferencia de las tasas de encaje había obedecido “al distinto ritmo de crecimiento de los depósitos de las instituciones del Distrito Federal y del interior del país, así fueran en moneda nacional o en divisas”.³

Durante esas primeras sesiones del cónclave de técnicos en banca central, había quedado en claro el carácter de precursor o pionero que, en cuestión de control selectivo del crédito, había tenido el Banco de México en América Latina. Fue principalmente por el relato que se hizo sobre la experiencia mexicana en esta materia que el representante en la reunión del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Henry Wallich, puntualizó que “el problema de los encajes flexibles se relacionaba con la discusión de los controles selectivos del crédito”. Dicho lo anterior, Wallich explicó que estaba en preparación (posiblemente con su colaboración personal) una nueva legislación bancaria para la República Dominicana en la cual además de considerar la posibilidad de encajes legales flexibles “y encajes especiales para depósitos

³ *Ibid.*, pp. 81-83.

futuros”, se pensaba también establecer un requisito especial de reserva contra cierta clase de activos.⁴

A pesar de la no escasa experiencia con que el Banco de México ya contaba en materia de “control cualitativo de la moneda” o “control crediticio selectivo”, en los dos trabajos alusivos a esa materia que fueron presentados en aquella Primera Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano se hizo hincapié en que las medidas relativas eran “de origen relativamente reciente” y por tanto los principios en que se basaban no habían “sido desarrollados plenamente aún”. Según la Reserva Federal de Estados Unidos, esos principios podrían desarrollarse más plenamente a medida que se obtuviese “mayor experiencia en los controles selectivos” (*sii*). Por su parte, un delegado brasileño de nombre Octavio Bulhoes señaló que en tiempos recientes se había estado hablando con bastante insistencia “del control selectivo del crédito, sin esclarecer convenientemente, sin embargo, sus fundamentos y su aplicación”.⁵

Como para refutar las dubitaciones teóricas y doctrinales expresadas por la Reserva Federal y por el economista brasileño Bulhoes, en la segunda edición de la Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente el Banco de México presentó una ponencia para explicar las razones que habían dado origen al control selectivo del crédito. El documento no respondió a la intención de ofrecer un informe sobre lo que se había hecho en México en esa materia. El enfoque de la ponencia fue más bien de tipo histórico y conceptual para tratar de dilucidar cómo y por qué México y otros países de América Latina habían adoptado mecanismos crediticios que se apartaban “de la técnica tradicional de los institutos centrales en las naciones industrializadas para adaptarse a las condiciones peculiares de su economía”.⁶ En muy buena medida, ese enfoque había surgido por las dificultades que se habían encontrado al intentarse aplicar los instrumentos tradicionales de control, tales como la variación de la tasa de redescuento y las operaciones de mercado abierto, los cuales “no respondían a las condiciones económicas latinoamericanas, por ser fundamentalmente distintas”. La tendencia a diseñar instrumentos de intervención propios con una intención pragmática

⁴ *Ibid.*, p. 88.

⁵ Bulhoes, Octavio, “Fundamentos y aplicación del control cualitativo de la moneda”, *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1950. pp. 103-110.

⁶ “Los encajes flexibles como medida selectiva del crédito” en *Segunda Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, Santiago de Chile, Imprenta Chile, 1950, pp. 115-119.

había tenido su origen en las condiciones de subdesarrollo financiero y económico que los bancos centrales de nueva creación habían encontrado en sus países de origen. En muchos países de América Latina el establecimiento del banco central había sido, en un principio, “un hecho de importancia puramente formal, pues la difusión de la banca y las condiciones del mercado de dinero se encontraban en un estado muy incipiente”. De manera particularmente relevante, “la banca comercial en la referente a las operaciones de crédito que concertaba, presentó resistencia a la acción directiva de los nuevos bancos centrales”. Las dificultades que se habían encontrado no tenían referencia previa en los tratados de banca central y se habían derivado “de la pequeña magnitud de los ahorros, del ambiente especulativo y de los hábitos de ahorro e inversión muy poco difundidos, viéndose por tanto retardada su intervención”. Por la ocurrencia del gran fenómeno histórico de la Revolución, en México el banco central había tenido como una finalidad atípica “restaurar la confianza en el sistema monetario (...) posponiendo la aplicación de las funciones propiamente de banca central”.

Inusitadamente bien escrito tratándose de un documento de carácter técnico, aventuramos que el texto pudiera haber salido de la pluma del historiador Daniel Cosío Villegas, con quien el Banco de México seguía manteniendo relaciones de trabajo. El texto llevó también a relativizar la brecha que separaba a las prácticas de banca central en los países avanzados y “la actuación de los institutos centrales en los países de América Latina”. Incluso en los países más desarrollados, “los principios de banca central no habían evolucionado lo suficiente” para hacer frente con eficacia a situaciones cambiantes que presentaban nuevos problemas. Incluso en esos países, “donde la técnica de la banca central tuvo su origen o ha alcanzado un gran desenvolvimiento, se [habían] visto obligados a modificar el uso de sus medios tradicionales de control”. Así había tenido que suceder, “en la medida en que la experiencia acumulada y los cambios en las condiciones económicas lo han aconsejado...”.

Un paso importante se dio en el orden evolutivo cuando por razones de progreso económico los bancos centrales decidieron cooperar con los planes gubernamentales “para fomentar las actividades más indispensables para el desarrollo...”. En muchos casos, los instrumentos clásicos de intervención que se ofrecían desde la perspectiva de las naciones más avanzadas no se

adaptaban bien a otros problemas que se deseaba solucionar. Un reto particularmente difícil provino de los peligros de “inflación crediticia desenfrenada” que se manifestaron durante la guerra y que tuvieron que enfrentarse con “medidas, principalmente de carácter cuantitativo”. Y a continuación se aportaba el argumento clave para el control selectivo del crédito: “A la vez, se hacía necesario corregir la tendencia de la banca privada a otorgar préstamos a actividades no productivas o especulativas”. Hasta tiempos entonces recientes, “no se había estudiado en forma completa” la potencialidad de los encajes flexibles en cuanto a su aspecto cualitativo, a pesar de que dicho mecanismo podría lograr que el crédito se encauzara “hacia actividades productivas determinadas”.

En México la utilización de los encajes flexibles como instrumento de regulación cualitativa se había empezado a aplicar de manera tentativa a partir del año 1942. La medida en concreto había consistido en permitir la inversión por parte de los bancos en valores gubernamentales y en préstamos a la agricultura hasta por un 10 por ciento de su captación, permitiéndose que esos activos se computasen como reserva. Dicha política se había intensificado durante los años siguientes elevándose a un 20 por ciento de la captación las inversiones computables como reserva e incluyéndose dentro de las mismas los créditos a la ganadería y a la industria y la inversión en valores industriales de primera categoría. Por su parte, los incentivos para los bancos habían quedado perfectamente definidos.

En esa ponencia se dedicó particular atención a explicar la naturaleza del proceso de toma de decisiones mediante el cual se ponían en ejecución las medidas de control selectivo del crédito. ¿Se trataba de un mecanismo de persuasión o de autoridad? En su forma, el mecanismo presentaba características de gestión diplomática, al ofrecerse a los bancos regulados dos rumbos de acción a elegir. Pero en su esencia, el mecanismo implicaba prácticamente un acto compulsivo. Ello, en la medida en que uno de los dos cursos de acción ofrecidos era inelegible para los bancos regulados. La alternativa era entre entregar al banco central los recursos captados en la forma de reserva obligatoria sin pago de interés o aplicarlos creditivamente en la forma deseada por la autoridad. La clave en esta aparente disyuntiva —que en realidad no lo era— residía en que mientras los recursos encajados en el Banco

de México no generaban réditos, los créditos elegibles para la alternativa sí causaban intereses:

Las perspectivas que ofrece la regulación de la tasa bancaria para dirigir el crédito hacia aquellas actividades consideradas como deseables, son muy grandes. Existen distintas formas de manipular los encajes flexibles con este objeto: en un caso, puede elevarse la tasa de reserva bancaria estableciéndose que la elevación de la misma aplicada a las obligaciones se invierta en préstamos a la industria, a la agricultura y a la ganadería, en cuyo caso esos créditos se computarían como parte de la reserva bancaria. En otro caso puede señalarse que se tomarán como parte de la reserva en vigor, cuya tasa no se varía, aquellas operaciones de crédito que en determinada proporción se dirijan a las actividades productivas antes mencionadas.⁷

En la documentación consultada sobre control selectivo del crédito y en los testimonios que ha sido posible recabar, no existe evidencia de que en alguna ocasión el Banco de México haya proclamado para sí la invención del enfoque o incluso haber sido el pionero de su aplicación en América Latina. De hecho, en la práctica regulatoria de muchos bancos centrales, incluso de países avanzados, ya era posible encontrar de tiempo atrás la esencia del enfoque. Ésta consistía en la intención por parte de la autoridad de influir sobre el destino final del crédito. En las acciones regulatorias de la Reserva Federal había subyacido esa intención desde hacía tiempo. Quizá por ello, los técnicos de ese banco central no tuvieron que desplegar grandes esfuerzos de creatividad para preparar la ponencia “Principios Generales del control monetario y crediticio selectivo” que fue presentada durante la Primera Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente.⁸ Con base en “la experiencia norteamericana en el control del crédito al mercado de valores y al consumo”, la Reserva Federal planteaba los principios correspondientes como sigue:

1. Definición exacta de la zona de crédito a controlar.
2. Identificación precisa de las operaciones comprendidas en el control mediante pruebas adecuadas, tales como: *a) la garantía colateral del crédito, b) la finalidad del crédito o c) el uso del producto del crédito.*

⁷ *Ibid.*, p. 117.

⁸ “Principios generales del control monetario o crediticio selectivo”, en *Memoria, Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1960, pp. 101-103.

3. La aplicación del control selectivo debía ser lo bastante amplia para que no quedaran exceptuados de las disposiciones respectivas intermediarios que pudieran otorgar en volumen considerable los créditos seleccionados.
4. La estructura del control selectivo debía conformarse con una serie de requisitos básicos incorporados en disposiciones destinadas a: *a)* impedir la evasión del control, *b)* facilitar las operaciones permitidas y *c)* permitir que se pudieran modificar los requisitos reglamentarios sin alterar en su esencia el mecanismo básico.
5. Las sanciones al incumplimiento de las disposiciones del control selectivo debían ser suficientemente severas para asegurar su observancia.
6. El control selectivo debía ser impersonal sin precisar oficialmente cuáles intermediarios podían otorgar créditos en la zona controlada ni qué volumen de negocios estaban en capacidad de desarrollar.
7. El sistema tampoco debería permitir la intervención de las autoridades en la determinación de las operaciones individuales de crédito.

Según los técnicos de la Reserva Federal, los principios expuestos respondían únicamente a la intención de ilustrar las características esenciales que debería tener “un instrumento bien concebido de control selectivo del crédito”. Dicho lo anterior, ¿qué tan bien cumplía con esos criterios el sistema de crédito selectivo que había venido aplicando en el país el Banco de México desde la época de la Guerra? Primeramente, “la zona de crédito por controlar” parecía suficientemente bien definida en la medida en que se pretendía impulsar el financiamiento a la producción en detrimento del crédito a las actividades comerciales o al consumo. Adicionalmente, en México el criterio por excelencia para determinar “las operaciones comprendidas en el control” era el destino de los fondos: la producción en la agricultura o en la industria manufacturera. En cuanto a las sanciones últimas para asegurar la efectividad del control, sobresalía que en caso de incumplimiento los bancos en falta no tendrían acceso al redescuento del banco central o tendrían que encajar los recursos correspondientes sin remuneración de intereses. Una experiencia particularmente interesante se dio en México hacia finales de los años cincuenta en relación a lo que la Reserva Federal llamó “los requisitos básicos... para impedir la evasión del control”. Los grupos financieros en formación eludían el cumplimiento de los ordenamientos de

encaje traspasando la captación de sus bancos a sus financieras filiales. La solución consistió en también incluir a esos intermediarios en la cobertura del encaje legal.

Quizás no era aplicable a la experiencia mexicana la observación hecha por los técnicos de la Reserva Federal en el sentido de que los instrumentos del control selectivo del crédito eran “más potentes por el lado de la restricción que por el lado del estímulo”. En el caso de México, los incentivos establecidos por el banco central habían sido determinados a manera de que para los bancos resultase mucho más interesante y rentable cumplir con las intenciones del control cualitativo que simplemente entregar los fondos en la forma de depósito obligatorio sin remuneración. Incurriendo en cierta contradicción, la Reserva Federal se corregía de su afirmación anterior señalando que tampoco era verdad “que los instrumentos de crédito, ya sean generales o selectivos, no [tuvieran] influencia promotora”. En el caso de los controles selectivos los resultados podían ser “más directos” y además era posible darles seguimiento “más claramente, debido a que el efecto de la suavización (*sic*) se siente en la demanda de un sector determinado de crédito vía el mecanismo de las condiciones del crédito”.

En realidad, debe ser una de las responsabilidades de las autoridades crediticias idear y promover la adopción de instrumentos que fomenten el uso del crédito... El método del control selectivo del crédito es especialmente prometedor a este respecto, ya que permite experimentar con políticas cuyos objetivos son limitados y cuyos costos y ganancias para la economía nacional pueden definirse en términos bastante precisos. El método selectivo permite también hacer diferenciaciones en la política de crédito cuando estén presentes simultáneamente en la economía tendencias tanto inflacionarias como deflacionarias... El público encuentra difícil comprender el mecanismo de los instrumentos generales; pero le es mucho más fácil hacer la relación entre fines y medios en ciertos sectores escogidos. Para el público, el método selectivo parece ser mucho más natural y lógico que uno que ataque de un modo general los problemas monetarios y crediticios de toda una economía.

El esquema mexicano de control selectivo del crédito cumplía indiscutiblemente con el principio establecido por la Fed de que un mecanismo de esa naturaleza debía “ser impersonal” y la autoridad tenía que abstenerse de

precisar específicamente a los intermediarios los créditos que podían conceder en la zona controlada o qué volumen de negocios podían desarrollar. En general, tal como lo recomendó la Fed, en la estrategia mexicana la autoridad se abstendía de intervenir en las operaciones de crédito individuales que otorgaban los intermediarios. Otro elemento fundamental, también mencionado por los técnicos de la Fed, era que el esquema de control selectivo debía contar con flexibilidad suficiente para “permitir que se varíen los requisitos reglamentarios sin alterar esencialmente el mecanismo básico”. En el caso de México este elemento de flexibilidad lo otorgó la facultad concedida al Banco de México para acordar encajes marginales cuando fuese necesario.

Según la Exposición de Motivos del decreto del 11 de febrero de 1949 por el cual se reformó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el Gobierno Federal había convocado a una comisión de expertos para que estudiase las modificaciones que requería el marco regulatorio aplicable a la banca nacional, concebida en un sentido amplio.⁹ Según esa Exposición de Motivos, en dicha comisión estuvieron representadas no únicamente las instituciones públicas con más “estrecho contacto con la vida bancaria del país, las Secretarías de Hacienda y de la Economía Nacional, el Banco de México, la Nacional Financiera, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, sino la banca privada”. Así, entre las propuestas que dicha comisión había considerado, “tamizadas por una reflexión serena y detenida”, estuvo una relativa a la facultad que se otorgó al Banco de México para establecer una reserva obligatoria del ciento por ciento sobre el exceso del pasivo bancario exigible a una fecha determinada.

Como es costumbre, en el texto de la ley la facultad mencionada se articuló en un lenguaje mucho más rebuscado. Se dijo en dicho ordenamiento que el límite máximo para el depósito obligatorio de liquidez en el Banco de México, sería de 50 por ciento para los depósitos a la vista o a plazo en moneda nacional o extranjera y de 20 por ciento para los depósitos en cuentas de ahorro denominados en moneda nacional o extranjera. Sin embargo, en relación a los depósitos que excedieran del monto de los que existieran a cierta fecha, el Banco de México quedaba autorizado para elevar a su juicio

⁹ “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (11 de febrero de 1949), Exposición de Motivos, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, 1980, pp. 387-388.

las tasas del depósito obligatorio “por necesidades monetarias y de crédito”, por arriba de los límites señalados. Como la disposición no señalaba una cota superior para esa elevación, podía entenderse que la misma pudiera ampliarse hasta cubrir el total de esos depósitos excedentes. ¿Y en qué consistían las posibilidades que esa disposición ofrecía para el control selectivo del crédito? Aunque esta cuestión no quedó consignada en el mencionado decreto reformatorio, la salvedad a una elevación total del requisito de reserva (o sea, al 100 por ciento del pasivo excedente) podría darse si el Banco de México le ofrecía a los intermediarios una aplicación alternativa para esa captación excedente sujeta a encaje.

A principios de los años sesenta, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos contrató los servicios de un economista estadounidense experto en asuntos monetarios y de crédito, de nombre Frank Tamagna. De los esfuerzos de ese experto surgió un importante y muy bien documentado libro sobre la banca central en América Latina. Tamagna consiguió informarse en forma exhaustiva respecto de los diferentes instrumentos de que se habían venido valiendo los bancos centrales de América Latina para influir sobre el destino del crédito proporcionado por el sistema bancario. Bajo los encabezados “Controles cualitativos directos” y “control selectivo del crédito” ese autor presentó una panorámica bastante completa de las distintas experiencias registradas en el subcontinente, inspiradas en la idea de “darle cause y guía al crédito bancario” o la promoción, vía la irrigación crediticia, “de nuevas actividades, ya que lo que se persigue es un desarrollo económico de mayor amplitud”. Así, en materia de controles directos para fines de regulación cualitativa Tamagna mencionó en primer lugar el mecanismo de los instructivos de crédito entregados por la autoridad a los bancos para guiar la integración de sus carteras. También se refirió a la regulación por parte de la autoridad de las tasas de interés activas aplicables a los créditos, según su destino. Otros mecanismos de esta naturaleza mencionados en dicha obra fueron los redescuentos preferenciales, las tasas de interés activas diferenciadas, la determinación por la autoridad de los plazos para los créditos bancarios, los créditos directos del banco central y hasta la utilización del control de cambios para influir sobre ciertas formas de crédito.¹⁰

¹⁰ Frank Tamagna, *La Banca Central en América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963, pp. 374-388 y 445-451.

Con todo, el mecanismo más importante de control cualitativo resultó el que se relacionaba con la aplicación de encajes flexibles. En esta materia, Tamagna se permitió destacar en particular la experiencia de México: “el caso más importante de aplicación de los requisitos de encaje con el propósito de regular la distribución de inversiones y préstamos bancarios dentro de una estructura constitutiva”. En la aplicación de ese enfoque por parte de los bancos centrales de América Latina, el Banco de México era el que había dado a la formulación “una aplicación más característica y sistemática”. Los otros dos ejemplos citados por dicho autor en esta materia fueron los del Banco de la República, en Colombia, y el Banco Central de Chile. La experiencia chilena, por ejemplo, había tenido que ver con la manipulación del encaje marginal con fines de control cualitativo. Según el reporte, durante el gran incremento que habían tenido los depósitos bancarios en el bienio 1960-1961, hasta la cuarta parte del encaje que se elevó a 87.5 por ciento quedó liberada, si se aplicaba a préstamos para la agricultura o la industria. De igual forma, las tasas del encaje sobre los depósitos de ahorro podían reducirse si los fondos se aplicaban a créditos para desarrollo o apoyo a las industrias de exportación.¹¹

La experiencia colombiana también había tenido que ver con la imposición de encajes marginales. Así, a partir de 1951 el Banco de la República había aplicado una tasa marginal de 40 por ciento, que se elevó a 60 por ciento en 1956 y hasta el 100 por ciento en 1957-1958. Sin embargo, los depósitos así encajados podían quedar liberados parcial o totalmente en caso de que los bancos los invirtieran en la forma que predeterminase el banco central. Según informes, primeramente se aplicó esa disposición para que la banca apoyara la construcción de la Empresa Siderúrgica de Paz del Río y después se ampliaron las posibilidades de crédito con el fin de apoyar otras actividades productivas prioritarias. Así, 20 por ciento podría destinarse a financiamientos para la agricultura y ganadería y 30 por ciento para otras finalidades productivas.

Como se ha visto, hacia el año 1958 en que concluyó el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines y se inició el de Adolfo López Mateos, la política del control selectivo del crédito llevaba casi tres lustros de venirse aplicando por parte del Banco de México. Mientras la banca comercial se

¹¹ *Ibid.*, pp. 338-339.

había habituado por tradición o costumbre a no dar crédito a ciertos sectores productivos, quizá por considerarlo excesivamente riesgoso o complicado, casi en la misma medida la autoridad había adoptado la estrategia de inducir, mediante mecanismos singulares, que los intermediarios concedieran crédito a sectores económicos que se consideraban prioritarios y dignos de impulso. En esa situación ya establecida pocos se plantearon que fuera necesaria una evaluación crítica de dicha estrategia. Las preguntas a responder eran varias e iban dirigidas al corazón de la materia. ¿En verdad el control selectivo del crédito era un instrumento de ayuda auténtica para los ramos de actividad que se deseaba impulsar? ¿Por qué no hacer un balance de los beneficios y costos de dicha estrategia? “¿Por qué no mejor permitir que el mercado asigne los fondos prestables a través del mecanismo de precios, y que sea la tasa de interés la que racione el crédito entre los distintos sectores?”.¹²

En la relativamente amplia bibliografía que fue posible recopilar sobre la materia, tan sólo en un breve documento se aborda la cuestión de las ventajas y desventajas del control selectivo del crédito. Se trata de un texto sin autor, fecha ni vinculación institucional, en el cual, bajo el encabezado “Consideraciones acerca de la canalización selectiva del crédito”, se esbozan los lineamientos a los que debería apegarse una evaluación crítica de dicho esquema. Es de presumirse que el documento haya sido preparado en el área de Estudios Económicos del Banco de México y que posiblemente llegase en algún momento a las manos de don Rodrigo Gómez y de los principales funcionarios del Banco de México. En dicho documento se exploran primeramente, con un espíritu crítico, los “argumentos en favor de los controles selectivos y a continuación los argumentos en contra, tanto desde una perspectiva de los aspectos teóricos y también desde el ángulo de los aspectos operacionales”.¹³

De gran interés resulta conocer en retrospectiva los argumentos que se esgrimían en favor de los controles selectivos. Esos controles, se ha señalado ampliamente, respondían a la finalidad de canalizar recursos captados por la banca y otros intermediarios hacia actividades económicas prioritarias que las autoridades deseaban fomentar. Los créditos correspondientes podían orientarse selectivamente por ramas o subramas industriales, agrícolas

¹² *Ibid.*

¹³ “Consideraciones acerca de la canalización selectiva del crédito”, (mimeo), (s.f.), (s.e.), p. 4.

o de servicios, por regiones geográficas o en función de la naturaleza de las unidades productivas o la importancia económica de los acreditados atendidos. Según el documento referido, el principal argumento para validar la aplicación de esos controles había sido que la redituabilidad social y microeconómica de las empresas y de los negocios diferían entre sí, y por tanto también de los créditos que podían recibir. Sin embargo, el documento no aportaba una definición o un concepto de lo que debería entenderse por “redituabilidad social” de las unidades productivas y de los créditos que recibían en su beneficio. Ciertamente, se trataba de una gran omisión. Sin embargo, supóngase que esas definiciones conceptuales no eran indispensables para las evaluaciones que venían a continuación. ¿Cuáles eran entonces los argumentos de crítica que contenía el documento?

Aunque no se aportaban pruebas contundentes a favor, era cierto que los bancos comerciales podían subestimar la capacidad crediticia efectiva de las unidades productivas ubicadas en ciertos sectores de actividad. Por un lado, era posible que los bancos y otros intermediarios no desplegaran esfuerzos suficientes para investigar más a fondo y con mayor precisión la capacidad crediticia de los solicitantes en campos de actividad alejados de su clientela ordinaria. Era también factible que por “inercia, costumbre derivada de un espíritu conservador y poco innovador” la banca fuera “con frecuencia caute-losa y reticente a explorar nuevos campos de inversión”. A impedir una actividad más proactiva por parte de los bancos contribuía no sólo la inercia o las costumbres conservadoras, sino el importante hecho de que recabar mayor información crediticia podría conllevar costos inusitadamente elevados. Así, la consecuencia era que los intermediarios se absténían de aplicar parte de sus fondos al apoyo crediticio de sectores más redituables socialmente que su clientela usual. “En consecuencia, no se otorgan líneas de crédito socialmente redituables de manera voluntaria y, en este caso, los controles selectivos cumplen la función de obligar a la banca comercial a explorar nuevos campos de inversión que a la larga puede encontrar atractivos”.

Para validar dicho argumento, en el documento se hizo recuerdo de que “algunas décadas atrás” la banca comercial de México se había rehusado a otorgar crédito a las actividades industriales, quizá por considerarlas excesivamente riesgosas y por tanto poco rentables. En esos tiempos pasados, la inmensa mayoría de los apoyos otorgados por la banca habían sido en la

forma de créditos hipotecarios o para financiar actividades comerciales. Ya en épocas más recientes, la banca seguía mostrando reticencia a operar con ciertas actividades por razones semejantes que las invocadas en el pasado. Ese era el caso por antonomasia del sector agrícola de bajos ingresos. ¿Cómo hacer para que esa actividad fuera atendida creditivamente por la banca comercial?

Otra razón adicional para explicar la divergencia entre “la rentabilidad social y microeconómica de los créditos” podía tener que ver con que los productores en los sectores prioritarios, considerados en lo individual, podían no estar en capacidad de recibir “a un costo suficientemente bajo, los beneficios sociales adicionales (economías externas positivas) de la expansión de la actividad económica” en ese ramo. Así, se justificaría que los productores en dicha circunstancia recibieran crédito mediante la aplicación de algún mecanismo operativo especial. Incluso, en casos particularmente indicados, resultaría conveniente que se les concedieran subsidios, ya fuera en forma directa o de alguna manera indirecta. A guisa de ejemplo, esto último es lo que se lograba mediante los financiamientos que se otorgaban a través de los fideicomisos de fomento o de la banca de segundo piso. El caso se refería en especial a la asistencia técnica con que se acompañaba con frecuencia a los créditos en esa modalidad y los cuales, además del financiamiento, aportaban mejoras productivas o administrativas que podían ser de mucha ayuda. En última instancia, con ese enfoque también se hacía posible una atención más individualizada de las solicitudes de crédito y de las propias empresas solicitantes, y una mejor evaluación de los proyectos de inversión.

En términos del documento consultado, las críticas al mecanismo del control selectivo del crédito se podían separar en dos campos: aspecto teórico y operacional. En el orden técnico, el criterio era el mismo al que siempre se recurría para evaluar las medidas de política económica que representaban una alternativa al mecanismo de mercado y de precios. En términos teóricos, la clave residía en dilucidar si los costos que resultaban de las medidas adoptadas para igualar los rendimientos sociales y microeconómicos eran claramente inferiores a los beneficios que se pudieran conseguir en términos de bienestar social. Aunque conceptualmente pudiera definirse el problema con toda nitidez, en la práctica resultaba sumamente difícil determinar si

el balance de esa ecuación era positivo: es decir, si en el neto se obtenía un beneficio colectivo mediante la aplicación de esos mecanismos. Un problema adicional era precisar el criterio de beneficio social que sostenían las autoridades monetarias para aplicar sus controles selectivos de crédito. Así, en opinión del documento: “¿Cómo juzgar si los criterios adoptados al decidir la canalización selectiva del crédito resultaran en una mejor asignación de los recursos reales que la que hubiese hecho por sí mismo el mercado?”.

En conclusión, en ausencia de un marco teórico bien definido para evaluar los controles selectivos (por virtud del cual se pudieran conceptualizar con precisión los beneficios y los costos del esquema), las posibilidades eran amplias para que el mecanismo no cumpliera con sus fines, o bien, generara distorsiones demasiado dañinas sobre el sistema bancario. En cuanto a lo primero, si los cajones de cartera que se deseaba favorecer no quedaban bien definidos, podía dar lugar a un congelamiento de los recursos prestables en caso de no haber suficiente demanda para los financiamientos correspondientes. Para ilustrar este argumento, se citaban los casos de los cajones de crédito para vivienda de interés social y para productores ejidales, que no habían podido cubrirse totalmente por una no coincidencia de oferta y demanda.

Desde el punto de vista de los bancos, el sistema podía también ser indudablemente perjudicial. Ello, en la medida en que el control selectivo diera lugar a una elevación del riesgo crediticio o a una menor rentabilidad, ya que por disposiciones de la autoridad los créditos de promoción tenían que concederse a tasas activas bajas o topadas. Igualmente, la imposición de un sistema de control podía provocar que la cartera bancaria tuviera un nivel de liquidez por debajo del deseable para bancos de depósito y descuento. Una consecuencia de esa situación era que los bancos se vieran imposibilitados para ofrecer tasas de interés pasivas más elevadas que les permitieran aumentar su captación y por tanto también su derrama de crédito. Inexorablemente, un sistema bancario con rentabilidad menos atractiva crecería a un ritmo más lento. Por lo demás, con un menor tamaño, posiblemente sus costos de operación serían más onerosos ante la imposibilidad de poder usufructuar más ampliamente las economías de escala “al contraerse (*sic*) el tamaño real del sector financiero”.

Una de las finalidades explícitas del sistema de control selectivo era que, a la vez que se incrementara el crédito a los campos de prioridad, también se redujera el financiamiento a los destinos no deseados. Así tenía que ser si se parte de la realidad de que los recursos prestables son siempre escasos, y sobre todo en un país en vías de desarrollo como lo era México. Sin embargo, ¿cuál era la reacción a esperar por parte de esa clientela de los bancos que se quedaría sin crédito por virtud del control selectivo? Muy posiblemente, empezaría a buscar otras fuentes de financiamiento como el crédito externo o la emisión de papel en el mercado. No obstante, es claro que estas últimas opciones financieras sólo eran accesibles a un número limitado de usuarios de crédito. Con lo anterior, un resultado negativo del control selectivo serían consecuencias de mayor inequidad en cuanto al acceso al crédito, llevando a su concentración en pocas manos.

En términos prácticos, podía entonces ponerse en entredicho la efectividad de un esquema de control selectivo en la medida en que hubiera dudas sobre su capacidad para otorgar crédito a productores que de otra manera no lo obtendrían y también que ese crédito fuera un factor determinante y no secundario para las actividades de esos productores. Con esta idea en mente, en el documento se enunciaron varias condiciones indispensables para juzgar la efectividad de un esquema de control selectivo. La primera, ya mencionada, que el mecanismo redundara efectivamente en una restricción del financiamiento a los sectores no prioritarios. Segunda, que los factores productivos reales mostraran movilidad suficiente para trasladarse a los sectores que se deseaba impulsar. Tercera, que las intenciones de la autoridad monetaria coincidieran con las de los prestatarios que se deseaba apoyar (aunque divergieran de la de los prestamistas). Cuarta, que los créditos concedidos al amparo del mecanismo se aplicaran efectivamente a los fines deseados. Por último, también era indispensable cerciorarse que el mecanismo cubriera con efectividad a la totalidad de los intermediarios para evitar filtraciones o que se pudiera eludir su aplicación.¹⁴

En cierta medida, las precondiciones tercera y cuarta se implicaban recíprocamente y merecen un comentario especial. Incluso en casos en que las autoridades estaban informadas de las solicitudes individuales de crédito, era a veces imposible conocer el destino final de los financiamientos. A

¹⁴ *Ibid.*, pp. 11-14.

manera de ejemplo, imagínese que un productor en un sector prioritario ha decidido realizar con fondos propios una inversión en su planta productiva. Sin embargo, por ubicarse en ese sector se hace acreedor a un financiamiento promocional. De cualquier manera se llevó a cabo la ampliación de la planta pero una vez obtenido el crédito decide aplicar los recursos a la adquisición de una camioneta pick-up. ¿Cuál fue el destino verdadero que se dio a los fondos del crédito?

De parecida, o quizá mayor importancia, era el tema de una cobertura eficaz del sistema sobre la totalidad de los intermediarios. En la medida en que el control conformaba un acto de autoridad que se imponía a los intermediarios, era natural que el incentivo de éstos fuera a eludir su aplicación. Esta intención podía lograrse si los recursos captados eran traspasados de los intermediarios obligados a acatar el control hacia otros que no lo estaban. El tema, conocido en la literatura especializada como arbitraje regulatorio, ha sido estudiado posteriormente con mayor profundidad. Lo interesante es que una forma de arbitraje regulatorio con los encajes cuantitativos y cualitativos empezó a tener lugar en México a raíz de que se inició la formación de los grupos financieros. La intención de las personas que dirigían esos grupos era así muy clara: trasladar los recursos captados por sus filiales sujetas a encaje legal a las que no lo estaban. Habría sido imposible que eventualmente la autoridad monetaria no cayera en cuenta de la treta. Su reacción consistió en también aplicar el sistema de encajes a las instituciones que antes no estaban obligadas.

El interesante y raro documento cierra con una serie de recomendaciones prácticas para buscar la mayor eficacia y la eficiencia posibles en un sistema de control selectivo del crédito. Estas recomendaciones eran de gran importancia, toda vez que no era factible contar con lineamientos teóricos que permitieran hacer juicios definitivos sobre la conveniencia o inconveniencia de utilizar esos controles. Toda vez que las distorsiones podían intensificarse en la medida en que los controles se aplicaran de manera demasiado extensiva o imprecisa, la recomendación más importante fue que se evitara caer en un uso indiscriminado de esos mecanismos. Al contrario, cada sector que se apoyase debía ser considerado cuidadosamente, valorando sus méritos. En el extremo podía caerse en el absurdo de abrir un gran número de pequeños renglones para todas las actividades imaginables, “lo que

conduciría a la destrucción misma del principio del crédito prioritario". En caso de que los renglones apoyados se multiplicaran, se dejaría de otorgar trato preferencial a los sectores que verdaderamente se pretendía beneficiar. Por tanto, la canalización selectiva del crédito únicamente resultaría eficaz si se utilizaba "para orientar recursos financieros a pocos campos de elevadísima prioridad".

Las autoridades monetarias deberían aplicar con suma prudencia los controles cualitativos del crédito, a fin de elevar las probabilidades de que los beneficios sociales superasen a los costos. Además de que los apoyos constituyeran un privilegio para unos cuantos sectores productivos que se hubiera decidido fomentar, la aspiración era que su vigencia fuera temporal y no permanente. El periodo de vigencia debería durar tan sólo mientras la banca abandonaba sus visiones tradicionalistas y miopes y decidía atender crediticiamente a todos los sectores de la economía. Esta visión dinámica frente al control selectivo del crédito, llevaba también implícitamente a que se convirtiera en un mecanismo para permitir la diversificación de las carteras. Todo sistema bancario está siempre montado, aunque sus participantes no caigan en cuenta de ese hecho, en un proceso evolutivo. Un sistema de control selectivo podía hacer las veces de catalizador para esa evolución.

2. LA EXPERIENCIA DURANTE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Un común denominador marca en el transcurso del tiempo la evolución de los controles selectivos del crédito: los intentos de innovación –ya fallidos, ya exitosos– en esta materia. En la primera reunión de Técnicos en Banca Central del Continente, el economista David L. Grove, vinculado laboralmente a la Reserva Federal, presentó una ponencia muy sugerente y polémica, en la que se discutió la posibilidad de aplicar a los bancos requisitos de capital diferenciados en función de las claves de activos que tuvieran en cartera.¹ Grove se inspiró para su ponencia en un proyecto de ley bancaria para Guatemala en el cual se había planteado la aplicación de esa idea. A pesar de que se le consideró un planteamiento demasiado ambicioso y complejo además de ofrecer escasa flexibilidad, el trabajo atrajo la atención de los asistentes. Se trataba del primer intento para subordinar los requisitos de capital al control cualitativo del crédito.

En el mismo orden de ideas, durante la cuarta edición de esas reuniones celebrada el año de 1955, el Banco de México presentó una ponencia para explicar las acciones que había tomado a fin de estimular los créditos de mediano y largo plazo por parte de la banca.² El principio clásico rezaba que si la captación de los bancos se hacía a la vista o a corto plazo, los créditos correspondientes debían ser típicamente también de corto plazo y para apoyo del comercio. Con todo, los técnicos del Banco de México notaron que, salvo una proporción pequeña del pasivo, la captación de los bancos de

¹ David L. Grove, “Nuevo método para la determinación de los requisitos de capital bancarios y su empleo como instrumento de control selectivo de crédito”, *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, 1946.

² Banco de México, “Relación y operaciones entre el Banco Central y las instituciones de crédito a mediano y largo plazo”, *Memoria de la cuarta Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, Washington, 1955.

depósito era bastante estable. Así, no se asumirían riesgos excesivos si una fracción de esa captación se aplicaba a créditos de plazo medio y largo. La política resultó, a la postre, muy exitosa.

La instrumentación tanto de los controles de crédito cuantitativos como cualitativos tenía una dimensión de diálogo y de negociación difícilmente conocida, excepto para los iniciados. Estaba claro que en última instancia la aplicación de las medidas correspondientes era una cuestión de autoridad. Sin embargo, el intercambio de opiniones con los banqueros encargados de cumplir con las determinaciones regulatorias del Banco de México permitía escuchar su punto de vista para, a fin de cuentas, llegar a determinaciones más juiciosas y balanceadas. A manera de ilustración, en el archivo histórico del Banco de México fue posible encontrar la minuta de una reunión del año de 1952 que se llevó a cabo entre las más altas autoridades del Banco y una delegación, también del más alto nivel, de la Asociación de Banqueros de México. En representación del instituto central estuvieron presentes en esa reunión los Subdirectores Rodrigo Gómez y Ernesto Espinosa Porset, y por los banqueros asistieron Arturo Bueno y Urquidi (Banco del País), Aníbal de Iturbide (Banco de Comercio), Alfonso Díaz Garza (Banco Internacional) y Francisco Pedraza (Banco Nacional de México) “designados al efecto por la Asociación de Banqueros de México...”.

El tema de la reunión era el del rumbo de acción que deberían seguir los bancos comerciales ante una reducción muy marcada de sus depósitos. Según la aludida representación de banqueros, para la banca comercial significaba un problema grave “la baja de los depósitos que desde meses anteriores se viene resistiendo...”. Muy posiblemente, lo que esos banqueros esperaban era que el Banco de México les brindara apoyo ilimitado mediante un proceso amplio de redescuentos a fin de que los bancos no tuvieran que reducir sus carteras de manera forzada. Con todo, la decisión del Banco de México, después de un amplio intercambio de impresiones sobre el particular en el que los Subdirectores de la Institución Central hicieron notar los “resultados satisfactorios de las medidas de esterilización” que se habían adoptado, no fue en el sentido indicado. Dos fueron entonces las decisiones que se tomaron en esa ocasión. La primera y más importante, que los bancos tendrían que ir reduciendo “prudentemente el volumen actual de sus créditos hasta llegar a 25 por ciento de la cartera...”. La segunda fue que el Banco

de México reduciría los intereses penales a aplicar a los bancos por faltantes en el depósito legal, siempre y cuando hubieran tenido su origen en bajas de depósitos que no fueran imputables a causas estacionales.

De particular importancia resulta también explicar las implicaciones del control selectivo del crédito que tuvieron las decisiones explicadas. Asimismo, cabe precisar los elementos de conciliación aportados por el Banco de México frente a los banqueros gestionantes. En cuanto a la composición cualitativa de las carteras, los bancos procurarían reducir de preferencia aquellos créditos que le causaran las menores molestias a las actividades productivas. En el mismo sentido, los contratos de habilitación y avío ya contratados seguirían en vigor y en consecuencia los bancos continuarían suministrando los fondos correspondientes conforme a los calendarios especificados. Estos créditos quedarían exceptuados de la reducción de cartera acordada del 25 por ciento. Igualmente, los bancos quedarían obligados a deshacerse de los excedentes de inversión que tuviesen “en valores del Estado o en bonos industriales de los señalados por la Circular número 1108 bis del Banco de México”. En cuanto al aspecto de conciliación o diplomático, la decisión fue que las medidas acordadas serían aplicadas por el Banco de México “dentro de los límites fijados y con la flexibilidad que las circunstancias lo requieran, ya que es propósito de dicha Institución prestar su mayor colaboración a la banca comercial para la mejor solución de sus problemas actuales”. Con ese mismo espíritu, a solicitud del Banco de México, esa institución y la Asociación de Banqueros revisarían los acuerdos correspondientes “entre otro objeto para determinar la duración del régimen que aquí se establece”.

Los esfuerzos de análisis relativos a los controles selectivos del crédito no únicamente fueron motivados por las Reuniones de Técnicos en Banca Central del Continente ni fueron campo exclusivo de los participantes en esos interesantes y formativos cónclaves. A la reflexión sobre estos temas se sumó a principios de los sesenta un economista del Banco de México que empezaba a cobrar fama por su intervención constante en foros y por la frecuencia con la cual las publicaciones especializadas daban a conocer en sus páginas los textos de su autoría. Así, cuando en 1961 *El Trimestre Económico* dio a conocer el artículo de Leopoldo Solís “Controles selectivos del crédito: un nuevo enfoque”³ ya previamente ese autor tenía otras publicaciones.

³ Leopoldo Solís M., “Controles selectivos del crédito: un nuevo enfoque”, *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1961, Núm. 112, pp. 558-568.

¿Constituyó verdaderamente el artículo de Solís de 1961 “un nuevo enfoque al estudio de los controles selectivos de crédito”? Depende del ángulo desde el que se vea el asunto. La respuesta es afirmativa si la cuestión se mira exclusivamente desde la perspectiva de los avances analíticos. Sin embargo, no puede decirse lo mismo desde el ángulo propositivo. Desde esta última perspectiva, dicho texto únicamente aterriza en sugerencias de acción bastante vagas y un tanto imprecisas:

“... utilizar algún criterio para tratar de determinar la bondad de las distintas líneas de inversión”.

“... tener más elementos de juicio para valorar la distribución de fondos que determina el mercado y considerar la posibilidad de corregirla”.

“... los conceptos expresados... sugieren la necesidad de una investigación cuidadosa previa, antes de encontrar una base totalmente racional...”.

“... debería también considerarse la política de crédito selectivo de la banca con una política general de dirección crediticia que considerara a todas las instituciones de crédito y al mercado de valores, a la luz de las distintas posibilidades de asignación de fondos”.

“Al pensar en una política selectiva del crédito... se está tratando de dar un primer paso para tender un puente directo entre la estrategia de desarrollo económico y la política monetaria”.⁴

En la primera parte de su artículo, Solís hace una aportación importante al exponer la muy débil base teórica y empírica de que se disponía para justificar la conveniencia de recurrir a alguna variante de control selectivo del crédito. La argumentación tradicional partía de que “el sistema de precios no opera[ba] eficazmente o lo hac[ía] con suma lentitud, por lo que no asigna[ba] adecuadamente los recursos”. Así, era evidente que ciertos renglones de la actividad económica no tenían acceso al crédito bancario. Toda vez que las actividades en esa situación eran “importantes” y debían formar parte integral del proceso de desarrollo, era “necesario que los bancos cooperen mediante la canalización de fondos al financiamiento de tales actividades”. Y era ahí donde entraba en acción la autoridad monetaria para buscar la satisfacción de esa aspiración mediante la aplicación de un control selectivo del crédito. El esquema se justificaba si tenía éxito en dirigir fondos hacia

⁴ *Ibid.*, pp. 567-568.

dichas actividades prioritarias, aun si no fuera “absolutamente efectivo” y las directrices de la autoridad monetaria se cumplieran tan sólo “parcialmente”.

A continuación Solís confirmaba que los fundamentos para justificar un esquema de esa naturaleza eran básicamente discretionales –tal vez por no decir arbitrarios–. Las actividades que debían considerarse “productivas”, eran las agrícolas y las industriales. Por eliminación o diferencia, las actividades “improductivas” eran los servicios en general. Por definición se suponía que además de no ser el comercio y los servicios rubros importantes “dentro del proceso general de desarrollo”, contaban con un acceso fácil al crédito bancario, tenían una tasa de crecimiento elevada y “no se causarían serios percances” si se limitaba mediante acciones regulatorias su “participación en el mercado de préstamos”. El marco se completaba con el prejuicio de que el aparato distributivo era excesivo en la economía, absorbía una parte muy grande del ingreso y no requería de “apoyo financiero de origen bancario”.

A parte de confirmar que el esquema de control selectivo del crédito muy posiblemente no podía ser “absolutamente efectivo” y que las intenciones de la autoridad monetaria únicamente se podrían cumplir “parcialmente” en cuanto a canalizar créditos bancarios a ciertas actividades elegidas, otro acierto indudable de Solís en el texto aludido fue el de señalar “otros defectos y problemas propios de los controles cualitativos”. Desgraciadamente Solís no hizo esa crítica en forma sistemática y deliberada con el fin de analizar exhaustivamente los defectos reales y potenciales del mecanismo. Con todo, sí ofrece ese autor algunos indicios iluminadores. “Idealmente”, los controles deberían poder “distinguir entre las operaciones que dan liquidez al sistema de aquéllas que representan [únicamente] operaciones especulativas y permitir así los préstamos para las primeras y discriminar contra los restantes”. En ese orden sería conveniente en general “discriminar contra el crédito al consumo y a las actividades especulativas y a favor de las operaciones que le dan liquidez al sistema económico”. Sin embargo –y en ello residía la clave del problema–, resultaba “poco menos que imposible indagar con los actuales sistemas de recolección y presentación de estadísticas... el destino final de los fondos que se otorgan mediante préstamos...”. A manera de ilustración, cuando se concedía un crédito para la compra de un bien, por ejemplo un terreno, el destino final de los fondos dependía del

uso que les diera no el comprador sino el vendedor del predio, y se daba el caso de que el solicitante del crédito había sido el comprador. Por tanto, en última instancia los recursos podían “irse en cualquier dirección”. En cuanto a los créditos para inversión u otros fines, “la línea divisoria entre unos y otros se tendría que basar en una decisión arbitraria, al igual que se hace en las cuentas nacionales”.

A pesar de las dificultades apuntadas, a Solís le parecía que la conveniencia de dar prioridad al crédito para la inversión se justificaba plenamente en términos de desarrollo económico. Resultaba casi inobjetable buscar “el acrecentamiento del financiamiento” para la formación de capital físico. En términos generales el crédito que ofrecía la banca podía tener tres finalidades: financiar “gasto en consumo, gasto en inversión o compras de activos de toda índole existentes desde períodos anteriores”. Para mantener el análisis lo más simple posible, Solís propuso suponer transitoriamente que ese tercer destino posible del crédito bancario no existía. Así, los dos destinos posibles del crédito bancario eran el financiamiento de gastos de consumo o de inversión. Y fue respecto de esta disyuntiva en donde ese autor introdujo el concepto clave que necesitaba para el desarrollo de su argumento:

Los gastos en consumo e inversión (incluyendo los efectuados con fondos de préstamos) los realizan agentes económicos diferentes que se comportan diferente; ahora bien, se puede apuntar la siguiente hipótesis: la elasticidad interés de los gastos en consumo difiere de la correspondiente a los de inversión; estos últimos son bastante más elásticos al interés.

Ya en otra publicación Solís había explicado por qué pensaba que, en los países subdesarrollados, la demanda de bienes de inversión era más elástica a la tasa de interés que la demanda de créditos para bienes de consumo. La primera razón para ello era que siendo los bienes de capital en su mayoría de importación, sus precios no subían o bajaban en épocas de fuerte crecimiento o de recesión interna, los cuales daban también lugar a movimientos correspondientes de la tasa de interés. El otro factor era que el retraso de los costos de producción para ajustarse al movimiento de los precios, también contribuía a impedir el deterioro de los rendimientos esperados de la inversión frente a una modificación de la tasa de interés. Por su parte, la demanda

de créditos para la adquisición de bienes de consumo era mucho menos elástica a las modificaciones de la tasa de interés. Era este último el caso que principalmente interesaba analizar, una parte importante del ahorro de la comunidad no llegaba a aplicarse al aumento de capital físico en razón de que se utilizaba para financiar la adquisición de bienes de consumo durable.

El planteamiento expuesto se constituyó así en la base para la propuesta de política monetaria y crediticia que Solís traía en cartera. Primeramente, la situación expuesta era disuasiva de una política monetaria restrictiva, aunque su aplicación fuera claramente necesaria. Ello, en la medida en que la elevación de la tasa de interés a que la restricción monetaria daría lugar tendría el efecto de reducir en mucho mayor medida el crédito bancario para los fines de inversión productiva que el crédito para apoyar la adquisición de bienes de consumo. Entonces, sería conveniente aplicar una política monetaria restrictiva con vías a inducir una cierta reducción del crédito para las compras de bienes de consumo. Por su parte —y aquí entraba en acción el mecanismo dirigista complementario—, a fin de asegurar la mayor canalización posible de crédito para proyectos de inversión se sugería la implantación de un esquema de control cualitativo de crédito. Por medios de autoridad, podía lograrse que los bancos concedieran créditos en apoyo de la inversión a tasas de interés por debajo de los aplicables usualmente a los créditos al consumo.

Hasta ahí la propuesta era nítida, sin matices. Además, —finalidad no revelada por el autor aunque muy posiblemente presente en su mente, ya que se trataba de un funcionario público— el razonamiento permitía validar el enfoque que había sido aplicado por las autoridades mexicanas desde al menos tres quinquenios: canalizar crédito en favor de la agricultura y de la industria, mediante el sistema del encaje legal en vigor en México. Hasta ahí, cabe reiterarlo, la sugerencia de “racionar en un mercado y expandir en el otro como una meta de la política a cargo del banco central” fue propuesta por Solís con toda determinación. Sin embargo, las dubitaciones y los titubeos se manifiestan y desarrollan en el resto del artículo. En particular, una consideración especial tuvo que hacerse cuando se flexibilizó el supuesto de que no había créditos para la compra de activos ya producidos.

Por un lado, la posibilidad de vender activos financieros y reales era muy importante para el buen funcionamiento de una economía de mercado. O

como lo dijo Solís, resultaba clave ofrecerle liquidez al sistema económico. De manera particular, las compras interbancarias de activos le ofrecen al conjunto de los bancos una posibilidad de liquidez sin la cual se perjudicaría gravemente su margen de acción. Y la supresión total de los préstamos para la adquisición de activos causaría daño no solo porque reduciría la liquidez en la economía, sino también la movilidad de los recursos productivos para que se asignen a sus usos con un criterio de optimalidad. “Es menester recordar que la movilidad de los factores productivos es una condición necesaria para el desarrollo económico y la de los bienes existentes de uso final para el bienestar presente de la comunidad”. Sin embargo, también existía el caso de las operaciones especulativas que no favorecían a la comunidad en ninguno de esos dos sentidos y sólo contribuían a mantener los recursos ociosos. De ahí que, según Solís, fuera indispensable para el buen funcionamiento de un sistema de controles selectivos poder distinguir y bloquear las operaciones de crédito que tuvieran la finalidad de apoyar acciones especulativas. Sin embargo, ese autor no sugería ningún procedimiento posible para lograr ese objetivo.

Finalmente, quedaba pendiente de dilucidar si el crédito para el consumo debía suprimirse de manera tajante, ofrecerle excepciones o aplicar gradualidad en ese sentido. Solís sugería que la reducción del crédito en apoyo del consumo se aplicara gradualmente, por los perjuicios que podría causar su suspensión brusca. De aplicarse de esta última manera, “el ajuste de la producción sería necesariamente, como todos los de esta índole, penoso y difícil”. Es decir, el proceso por el cual los factores deberían reasignarse de las actividades obstaculizadas hacia las que se quería apoyar llevaría tiempo y tendría dificultades. Las operaciones de crédito en apoyo del consumo podrían irse racionando paulatinamente, acortando simultáneamente el plazo de los créditos y aumentando el monto de los enganches. En forma paralela, no podía dejarse de lado la repercusión que la aplicación de esa política pudiera tener sobre la situación de los bancos. En este sentido, la opinión de Solís fue como sigue:

Como la oferta de fondos para fines de inversión es también para capital de trabajo, la liquidez de los bancos no tendría por qué verse afectada drásticamente;

además, podrían hacer ajustes en su posición de valores. Asimismo, una inspección bancaria eficiente y el apoyo del banco central, al igual que una adecuada política económica, evitaría la estratificación de los recursos bancarios no teniendo por qué poner en peligro la estabilidad del sistema en la nueva situación.

Como parte de estas consideraciones en relación a los costos y los defectos de los esquemas de control selectivo del crédito, Solís también tuvo el acierto de ubicar relativamente la importancia que esa estrategia pudiera tener en una panorámica amplia del proceso de inversión en una economía en vías de desarrollo. Para empezar, “el crédito institucional sólo representa una parte, más bien pequeña, del financiamiento total de la inversión”. Así, la preocupación general debería ser que se aplicasen los recursos de la producción en su sentido más amplio a sus usos más rentables. En ese contexto, también debería ocurrir de esa manera respecto de los recursos prestables que intermedia la banca. El primer paso para dar solución a ese cuestionamiento, consistía en dilucidar si el uso de los recursos productivos que induciría el mercado funcionando sin interferencias representaría “la mejor alternativa en la asignación de los mismos...”. Para Solís “ésta no se considera una tesis aceptable”. Ello daba lugar a fortalecer o reforzar “la asignación basada en decisiones de política económica”. En opinión de ese economista, “a diferencia de una opinión muy generalizada entre los expertos, el dejar al sistema libre de control resultaría en una modificación drástica del actual destino de los recursos prestables, probablemente arrojando un fuerte crecimiento inicial del crédito al consumo”.

La cuestión de los controles cualitativos del crédito tuvo ciertamente su auge como tema de interés para los escritores económicos durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Sin embargo, no todos los analistas incursionaron en esta materia con igual pertinencia que como lo hizo Solís en 1961. Aunque en su trabajo correspondiente Solís no incluyera una bibliografía, sería casi seguro aventurar que no hubiera incluido entre los trabajos antecedentes dignos de consulta y cita, a otro que también fue publicado sorpresivamente por *El Trimestre Económico*, con el título “El crédito selectivo y la banca central”.⁵ Y se aplica el calificativo sorpresivamente en razón de que no es posible entender cómo un trabajo de tan reducida calidad

⁵ Alfredo Lagunilla Iñárritu, “El crédito selectivo y la banca central”, *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 1953, vol. xx, núm. 1, pp. 141-149.

pudo ser publicado por esa prestigiada revista, cuya fundación promovió en su momento el historiador Daniel Cosío Villegas. (Esa publicación debió haber tenido un procedimiento de selección editorial con ciertos niveles mínimos de calidad). Así, prácticamente nada es posible rescatar digno de ser citado de ese texto. Todo en él son vaguedades superfluas y confusiones. Después de preguntarse acertadamente el autor “¿En qué medida la política de selección del crédito ha sido una medida correcta?”, ninguna de las respuestas que intenta hace sentido. A guisa de ejemplo: “La política de protección a la inversión culmina rápidamente, pero ¿... en qué medida el crédito selectivo contribuye al desequilibrio dinámico que estamos viviendo?”. Otra perla fue la siguiente: “Abandonada [la] neutralidad monetaria, el crédito selectivo puede influir en el alza de precios y no sólo en la abundancia de los bienes (*sic*). Y siendo nuestra economía postclásica, un tipo de economía de subsidio, el crédito selectivo constituye un subsidio líquido a ciertas ramas de la producción que es preciso premiar con cargo a otras menos necesarias. Los puestos de mando monetarios adquieren así una importancia que en el esquema clásico no poseían ni remotamente” (*sic*).

Por otro lado, resulta desconcertante que un analista tan bien informado como Antonio Campos Andapia, no tuviera una visión acertada sobre las etapas evolutivas que había cubierto en México el mecanismo del encaje legal. Como se explica en otro capítulo de este mismo libro, Campos Andapia había sido el principal analista de la incorporación de las sociedades financieras al régimen del encaje legal. Según ese autor, la etapa en que únicamente se había aplicado un encaje cuantitativo corría desde la fundación del Banco de México, en 1925, hasta el año 1948. Claramente, esa periodización era errónea. Ese autor no tomaba en consideración, quizá porque no conocía los escritos de Raúl Martínez Ostos, los esfuerzos de canalización selectiva del crédito aplicados por el Banco de México a partir de 1942 y que se mantuvieran en vigor durante el resto del sexenio avila-camachista. A mayor abundamiento, el instituto central continuó perseverando sin interrupción en la instrumentación de ese mecanismo durante los años de la posguerra.

Durante la segunda etapa evolutiva del encaje, que en términos de Campos Andapia se inició en 1948 y llegó hasta 1955, se enriqueció el enfoque al afianzarse el uso de los controles cualitativos aplicables a la banca de

depósito. Finalmente, durante la tercera etapa que se había iniciado en 1955 se había incluido también en la regulación crediticia a las financieras, “aplicándoles los adelantos logrados en las dos etapas anteriores, a la vez de añadirles otros de nueva creación”. Según ese autor, fue concretamente en el año 1958 cuando se impuso el régimen del encaje legal a las instituciones financieras. Y ya para principios del sexenio del presidente López Mateos, había quedado el régimen del encaje separado, tanto para las regulaciones cuantitativas como cualitativas, en cuatro categorías institucionales: Bancos de depósito, Departamentos de ahorro, Sociedades financieras y Sociedades hipotecarias.

Dos motivaciones impulsaron en México el interés por el tema del control selectivo del crédito. Primero, la motivación operativa o funcional que llevó a las autoridades financieras, y en particular al banco central, a discutir fórmulas pragmáticas para resolver problemas relativos a la asignación de los recursos prestables. En paralelo, estuvo la motivación que podríamos considerar intelectual. Es decir, el interés por analizar ese instrumento de política crediticia, las variantes que podía tomar, sus potencialidades y limitaciones y, eventualmente, discutir propuestas operativas en relación a ese instrumento de política crediticia. En la intersección entre esas dos posiciones estuvo el economista y también funcionario del Banco de México Arturo Ruiz Equihua. Ya prestando sus servicios en el banco central ese economista se convirtió en el principal experto operativo en el tema del encaje legal, al cual consideraba personalmente como “instrumento fundamental de la política monetaria mexicana contemporánea”.⁶ Sobre esta materia escribió Ruiz Equihua su tesis de licenciatura y también publicó posteriormente algunos artículos en revistas importantes.

Un pasaje de gran importancia en la tesis de licenciatura de Ruiz Equihua es donde explica la situación vigente del depósito obligatorio hacia el año de 1963, que fue aparentemente cuando se graduó. Primeramente, todas las medidas relativas al encaje se habían incorporado en circulares emitidas por el Banco de México. (De manera obvia, para esas fechas ya habían caducado muchas de las circulares dadas a conocer en su momento por el banco central). Como se ha dicho, las medidas de encaje legal eran

⁶ Arturo Ruiz Equihua, *El Encaje Legal*, UNAM, Escuela Nacional de Economía, Tesis para obtener el grado de licenciado en Economía, México, 1963.

aplicables a los bancos de depósito, a las instituciones de ahorro —que en la práctica eran, en todos los casos, departamentos especializados de los bancos de depósito— y a las sociedades financieras. Finalmente, en cuanto a los pasivos sujetos a encaje estaban los depósitos denominados en moneda local y los denominados en moneda extranjera, a los cuales se les daba un tratamiento diferenciado.⁷

Visto desde la perspectiva de las circulares en vigor del Banco de México, el panorama era ciertamente de complejidad. Sin embargo, quizá por tratarse del experto por excelencia en el tema, a Ruiz Equihua ese factor de la complejidad no le pareció un argumento suficientemente poderoso para hacer una crítica en contra del encaje. A manera de ejemplo, hacia 1963 las tasas de encaje para los depósitos a plazo de los bancos de depósito estaban regidas por la circular del Banco de México núm. 1420 (del 1º de julio de 1963) y la relativa a las tasas aplicables a otros pasivos para los bancos en el Distrito Federal por la circular 1389 (del 15 de julio de 1959). En ese mismo orden, tres circulares regían las tasas de encaje aplicables a los depósitos de los bancos denominados en moneda extranjera: la 1219-A del 16 de febrero de 1953, la 1310 del 1º de marzo de 1956 y la 1403 del 1º de abril de 1960. Al anterior panorama habría que agregar de manera importante, que todas esas disposiciones se referían a encajes suplementarios aplicables a los pasivos por arriba de cierto límite a partir de las fechas especificadas por la autoridad. Si se considera que las disposiciones mencionadas únicamente se referían a los depósitos en moneda nacional y extranjera de la banca (con la excepción de los departamentos de ahorro y de las financieras), se comprenderá fácilmente cómo el sistema se encontraba en posibilidad de convertirse en un galimatías incomprendible, digno de la novela “El Proceso” de Franz Kafka.

Sin embargo, en beneficio de aportar claridad a la comprensión de esa metáfora de laberinto que era el sistema del encaje legal mexicano, Ruiz Equihua diseñó unos muy ilustrativos cuadros sinópticos en los que es posible conocer el detalle de las tasas obligatorias de inversión con sus respectivos renglones de activo. Un aspecto importante que dicho autor olvidó mencionar en esos cuadros fue la alternativa que se ofrecía a los cajones de inversión así especificados, en la forma de un depósito sin intereses en el Banco de México para el 100 por ciento de los recursos correspondientes.

⁷ *Ibid.*, pp. 52-58.

Otro detalle a destacar es que aun en la opción de crédito selectivo que se ofrecía a los intermediarios, había un renglón de depósito obligatorio en el Banco de México. Por su parte, el resto de la canalización obligatoria podía aplicarse a créditos a la producción o a la inversión en valores seleccionados. El primero de los cuadros mencionados, de gran interés, era el relativo a las tasas de encaje legal aplicables a los depósitos de los bancos.

CUADRO 1
BANCO DE MÉXICO, TASAS DEL DEPÓSITO LEGAL (1963)

I.- Departamento de Depósito

Concepto	Moneda Nacional		Moneda Extranjera		
	Depósitos a Plazo 1470	Otro Pasivo - 1389	D.F.	1219 y 1310	1403 ³
		Interior			
A. Efectivo en Banxico	10	15	15	20	25
B. Inversiones	90	85	85	80	75
1. Valores Ind. y Créditos	70	50	75	75	10
a. Medio Plazo	20	20	20	—	—
1) Valores Industriales	5	5	5	—	—
2) Créditos	15	15	15	—	—
b. Créditos a la Producción	25 ¹	5	25 ²	—	—
c. Créditos a la Distribución de bienes de consumo	25 ¹	—	—	—	—
d. Financ. a la export. de manufacturas	—	—	—	—	10
e. Libre	—	25	30	75	—
2. Valores Oficiales	20	35	10	5	65
a. Gubernamentales del 3%	—	—	—	5	65
b. Gubernamentales del 5%	20	25	10	—	—
c. Gubernamentales del 8%	—	10	—	—	—

¹ Puede ser cubierto con valores industriales aprobados.

² Exclusivamente a la agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca, avicultura, apicultura e industrias conexas.

³ Pasivo excedente al de enero-8-55.

También las disposiciones de encaje legal para los departamentos de ahorro y para las financieras se referían a depósitos suplementarios. De ahí que el régimen vigente en 1963 aplicable a los departamentos de ahorro estuviera contenido en seis circulares y el relativo a las financieras en otras cuatro adicionales. (Las relativas a los departamentos de ahorro eran las ya mencionadas 1219-A y 1310, además de la 1289 del 31 de agosto de 1955 y la 1469, del 1º de junio de 1963). Por su parte, las circulares correspondientes a los depósitos denominados en moneda nacional de las instituciones financieras eran la 1350 del 15 de enero de 1958 y la 1380 del 6 de marzo de 1969, y las relativas a los depósitos en moneda extranjera eran la circular 1380, ya referida, y la 1404 del 20 de abril de 1960. Ambos cuadros se presentan en las páginas a continuación.

CUADRO 2
BANCO DE MÉXICO, TASAS DE DEPÓSITO LEGAL (1963)
II.- Departamento de Ahorro

Concepto	1219 y 1310	1287-I³	1287-II⁴	1469-I⁵	1469-III
A. Efectivo en Banxico	10	10	10	5	5
B. Inversiones	90	90	90	95	95
1. Valores Ind.Y Créditos	90	52.5	80	93	93
a. Medio Plazo	—	42.5	15	18	18
1) Valores Industriales	—	37.5	10	13	13
2) Créditos Refaccionarios	—	5	5	5	5
b. Préstamos Hipotecarios	—	—	—	50 ⁶	30 ⁶
c. Oper. comerciales hasta 90 días	—	10	—	—	—
d. Libre	90	—	65	25	45
2. Valores Oficiales	—	37.5	10	2	2
a. Gubernamentales del 3%	—	37.5	10	—	—
b. Gubernamentales del 6%	—	37.5	10	2	2

⁴ Para el pasivo en M/E, exclusivamente.

⁵ Para el pasivo en M/N, exclusivamente.

⁶ Pasivo excedente al de ago-31-55 inferior al 36.36% del pasivo en ambas monedas a esa fecha.

⁷ Pasivo Total, después de alcanzar el 136.36% del pasivo en M/N más M/E a ago-31-55.

⁸ Pasivo en M/N excedente al de jn-I-63 inferior al 150% del pasivo a esa fecha.

⁹ También cédulas o bonos, hipotecarios.

¹⁰ Pasivo en M/N excedente al 150% del pasivo a jn-I-63.

CUADRO 3
BANCO DE MÉXICO, TASAS DE DEPÓSITO LEGAL (1963)
III.- Departamento Financiero

Concepto	Moneda Nacional		Moneda Extranjera	
	1350	1420⁴ (Punto 2)	1380⁶	1404
A. Efectivo en Banxico	1 ¹	1	25	1
B. Inversiones	99	99	75	99
I. Créditos	80	80	—	80
a. Créditos a Actividades Aprobadas	—	40	—	—
b. Créditos al Comercio	—	40 ⁵	—	5 ⁷
c. Libre	80	—	—	75
2. Valores Oficiales	19	19	75	19
a. Del 3%	—	—	75	—
b. Del 4.5%	—	—	—	19 ⁸
c. Del 5%	3 ²	3 ²	—	—
d. Del 8%	16 ³	16 ³	—	—

¹ Se eleva a 11% si no se reduce la tasa de interés en las operaciones activas y pasivas (Circular 1468/63).

² También caja y bancos del país.

³ Hasta 3.5 también caja y bancos del país.

⁴ Exced. al pasivo del 4 de mayo de 1960. Ver límite y excepción que señalan los puntos 1 y 4 de la Circular 1420.

⁵ Límite máximo. También Créditos a Actividades Aprobadas.

⁶ Exced. al pasivo del 5 de marzo de 1959.

⁷ Financiamiento a la exportación de manufacturas, o valores de 4.5%

⁸ Hasta 9 pueden corresponder a Bancos del país o del extranjero.

Fuente: Ruiz Equihua, *El Encaje Legal*, p. 53.

Los muy ilustrativos cuadros de Ruiz Equihua presentados en las páginas precedentes ofrecían apenas la fotografía a una cierta fecha del proceso evolutivo implícito del sistema de los controles selectivos del crédito, el cual constituía en realidad, en términos figurados, una película. Visto el fenómeno desde esta perspectiva, la imagen que se obtiene es de una complejidad aún mayor que fácilmente podría derivar en confusión. A manera de ilustración, a continuación se presenta un reporte sobre este tema que fue rescatado del archivo del Departamento de Depósito Legal del Banco de México a cuya cabeza estuvo por algún tiempo largo el multicitado Arturo Ruiz Equihua.

CUADRO 4
BANCO DE MÉXICO CIRCULARES DEL DEPÓSITO LEGAL (1957)

Número	Fecha	Campo	Asunto
Relacionadas con las formas			
1199	F-20-52	PAÍS (D)	Informe por Sucursales
1219 "A"	F-16-53	D.F. (D.A.)	Simplificación del régimen del Depósito Legal
1279	E-10-55	PAÍS (D)	Pasivo computable excedente al del 9 de enero
1287	AG-31-55	PAÍS (A)	Pasivo computable excedente al de agosto 31
1310	MZ-1-56	INT. (D.A.)	Simplificación del régimen del Depósito Legal
1312	AB-20-56	PAÍS (D.A.)	Aclaraciones a las Formas
1328	AG-27-56	PAÍS (D)	Pasivo contingente (límite)
1340 "A"	JL-1-57	D.F. (D.A.)	Fusión simplif. del Reg. Sec. m/n Deptos. Depósito
1340 "B"	JL-1-57	INT. (D.A.)	Fusión simplif. del Reg. Sec. m/n Deptos. Depósito
1342	AG-23-57	PAÍS (D.A.)	Informe por Sucursales
Relacionadas con los valores			
1124	AB-15-50	PAÍS (D)	Inversión en Bonos del BIRF
1131	JN-1-50	PAÍS (D)	Ampliación al Asuntos de Bonos del BIRF.
1157	EN-19-51	PAÍS (D)	Bonos Financieros
1172	MZ-29-51	PAÍS (D)	Custodia de Valores
1226	MY-12-53	PAÍS (D.A.)	Retiro de Valores en Banxico
1245	EN-28-53	PAÍS (D)	Cuentas Corrientes de Valores
1254	MZ-11-54	PAÍS (D)	Cuentas Corrientes de Valores (Bonos BIRF)
1280	FE-24-55	PAÍS (D)	Aclaración sobre Valores del Estado
1282	MY-9-55	PAÍS (D)	Depósitos de Valores (D.L.) en Banxico
1290 Bis	OC-4-55	PAÍS (D)	Inversiones en Valores, Circular 1287
1306	FEB-15-56	PAÍS (D)	Inversiones en obligaciones CNC Ferroc. S.A.
Diversas			
1093	NO-13-48	PAÍS (D.A.)	Interés penal de 24%
1094	NO-14-48	PAÍS (D.A.)	Aclaración a la Circular 1092
+1092 Bis	AB-15-50	PAÍS (D.A.)	Pasivo computable anterior a sep-30-49
+1108 Bis	AB-15-50	PAÍS (D)	Pasivo computable excedente al de sep-30-49
1133	JL-3-50	PAÍS (D.A.)	Cuentas de Pasivo
1163	F-20-51	PAÍS (D)	Créditos a la Pesca
1173	MZ-31-51	PAÍS (D.A.)	Supresión de gestores

Número	Fecha	Campo	Asunto
1175	AB-5-51	PAÍS (D.A.)	Plazo para reclamaciones
1180	MY-10-51	PAÍS (F)	Encaje Legal de Financieras
1184	JN-6-51	PAÍS (D)	Plan anti-infla (Relac. Indir. con D.L.)
1187	JN-20-51	Suc. Ag. y Corr.	Cuenta Correspondencia
1260	AB-24-54	PAÍS (F)	Depósito por futuros de divisas
1265	JN-24-54	PAÍS (D)	Depósito por futuros de divisas
1281	MY-2-55	PAÍS (D)	Descuento Cartera para llenar cajones de inv.
1285	JN-22-55	PAÍS (D)	Descuento papel suscrito por agricultores
1336	AB-10-57	PAÍS (D.A.)	Financiamiento Trigo CEIMSA

(+ En vigor parcialmente) Fuente: Banco de México

En razón de que el sistema de encajes flexibles con orientaciones selectivas del crédito era maleable y dúctil, las modificaciones que iba discurriendo la autoridad respondían con frecuencia a problemáticas de coyuntura que surgían circunstancialmente y que tenían que enfrentarse. Aparte de las situaciones de emergencia, como cuando por efecto de la fiebre aftosa o de las sequías en Sonora y Sinaloa en 1953, los encajes marginales se fueron renovando cada vez que el aumento de los pasivos rebasaba un cierto límite. Así, mediante la circular 1605 del 1º de marzo de 1967 se modificaron los cajones para los créditos refaccionarios y de habilitación y avío en beneficio de la agricultura y de la ganadería y de las actividades industriales. También se acordó que en el cajón de bonos financieros se pudieran suplir los faltantes sin incurrir en penalización con los créditos arriba mencionados. Según esa circular, los excedentes para los pasivos de los bancos por depósitos a plazo en moneda nacional, se deberían aplicar en la forma siguiente:

- a) 10 por ciento en efectivo en el Banco de México sin interés.
- b) 50 por ciento en valores gubernamentales del 9 por ciento anual.
- c) 5 por ciento en bonos financieros y obligaciones hipotecarias.
- d) 15 por ciento en créditos de habilitación y avío o refaccionarios.
- e) 20 por ciento en otros créditos a las actividades productivas.⁸

⁸ Leobardo R. Welsh Rosales, *Las Tasas de reserva bancaria obligatoria en México. 1897-1986*, (mimeo.), (s.f.), pp. 43-45.

Por lo que respecta a los departamentos de ahorro, en virtud de la circular 1287 de 1955 se les aplicó por vez primera en su historia un encaje suplementario. A partir de la expedición de esa circular, el 95 por ciento de esos pasivos excedentes debería invertirse en la forma siguiente: *a)* no menos de 5 por ciento en créditos refaccionarios o en valores gubernamentales; *b)* 13 por ciento en valores industriales; *c)* 2 por ciento en valores gubernamentales; *d)* 50 por ciento en créditos con garantía hipotecaria o cedulas o valores hipotecarios; y el resto era canalización libre. En ese periodo se emitieron también algunas circulares “especiales” para que, con cargo a los pasivos de los departamentos de ahorro, se concedieran préstamos a la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO). Por último, mediante la circular 1529 de 1965, se abrió un nuevo cajón de encaje para los departamentos de ahorro a fin de que se concedieran créditos al consumo duradero hasta por el 10 por ciento de los depósitos siguientes.⁹

En cuanto a las sociedades financieras, en 1965 se reformó la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares a fin de que esos intermediarios pudieran colocar un título de nueva creación, el Certificado Financiero, a plazos entre 1 y 10 años. Así, en la circular 1553 se determinaron las inversiones que se podrían realizar con los fondos captados por esa vía: *a)* 10 por ciento en efectivo en el Banco de México sin concepto de intereses; *b)* 35 por ciento en valores gubernamentales con interés de 8 por ciento; *c)* 15 por ciento en valores gubernamentales con rédito del 5 por ciento y *d)* 40 por ciento en obligaciones industriales u otros valores aprobados por la Secretaría de Hacienda. El anterior encaje de tipo marginal se modificó en 1966 y a la vez se determinó que la captación de los pasivos excedentes por arriba de esa fecha debería aplicarse como sigue: *a)* efectivo en el Banco de México sin interés, 10 por ciento; *b)* valores gubernamentales con interés del 5 por ciento, 20 por ciento y *c)* valores gubernamentales con rendimiento del 9 por ciento anual, 20 por ciento. Finalmente, mediante la circular 1665 del año 1969 se autorizó para que las financieras pudieran contratar pasivos en moneda nacional a plazo fijo de 11 o 12 años. Los fondos así captados debían invertirse hasta en un 20 por ciento en valores gubernamentales con rendimiento anual del 8 por ciento y otro 20 por ciento en títulos de esa misma naturaleza con interés anual de 9 por ciento.¹⁰

⁹ *Ibid.*, pp. 72-74.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 88-91.

Independientemente de la eficacia que tuvieron esas medidas, las acciones relatadas en forma sucinta confirman algo que hizo notar Ruiz Equihua en su tesis profesional: la flexibilidad operativa que ofrecían los controles cualitativos para que pudieran ser acomodados con oportunidad a fin de enfrentar circunstancias especiales o necesidades de emergencia.

A pesar de haber logrado Ruiz Equihua en su tesis de licenciatura una cobertura tan amplia del tema del encaje legal y de los controles cualitativos del crédito, no se incluyó en ese trabajo un esfuerzo sistemático de crítica sobre los costos y beneficios que implicaba la utilización de ese mecanismo en sus distintas variantes. En el lado positivo ese autor sí destacó “un resultado sumamente halagador de la política de crédito selectivo” en razón de que tenía “la ventaja de la flexibilidad y la oportunidad para acudir en auxilio de algún sector específico de la actividad económica...”. Sin embargo, a Ruiz Equihua no se le ocurrió vincular causalmente esas ventajas que ofrecía el control selectivo del crédito con uno de sus defectos más visibles: la complejidad creciente en que podía desembocar la acumulación sucesiva de circulares ordenantes. Efectivamente, una sucesión continua y frecuente de encajes suplementarios, especiales, sectoriales, coyunturales y oportunos podía desembocar en una madeja imposible de desenredar, inclusive para el propio experto Ruiz Equihua. La consecuencia práctica de esa complicación creciente del esquema era que su administración podía volverse realmente difícil y hasta casi imposible: ¿Cuál instancia institucional podía encargarse de verificar con eficacia y actualidad que todas las circulares en vigor estuvieran siendo cumplidas por la totalidad de los intermediarios?

A pesar de que no hubiera en la tesis de Ruiz Equihua el intento de hacer una evaluación crítica completa de la política de crédito selectivo, de cualquier manera sí registra en ese texto otras dificultades de que adolecía el mecanismo, y que merecían una mayor exploración analítica. Quizá el principal defecto, ya mencionado, era “la dificultad de asegurar el destino final del crédito que se concede para determinado propósito”. Para ese autor, el único destino garantizado era el que correspondía “a la inversión en valores gubernamentales e industriales” y que, además, se conservaran en custodia en el Banco de México. En términos de Ruiz Equihua, otro problema que se podría presentar es que los bancos sujetos a las medidas de encaje no encontraran clientes adecuados para proporcionar los créditos especificados

en los cajones. No obstante, esa circunstancia se consideraba “poco probable debido a que en México casi todos los bancos pertenecen a algún grupo o cadena, con la facilidad de poder efectuar redescuentos de cartera entre los miembros de diversas regiones” (*sic*).¹¹

Otro defecto de los controles selectivos también mencionado tenía cierta cercanía con la complejidad potencial del esquema. Así, la prolíjidad de acciones podía llevar a una confusión general por parte del público, banqueros y usuarios de la banca y, por tanto, a la presentación a la autoridad de quejas infundadas. En México había sido tan intenso el uso del control selectivo del crédito que “lo que a veces se califica como restricción de crédito, a menudo representa tan sólo los esfuerzos del banco central por alentar a la banca comercial a que los créditos y las emisiones de valores se canalicen hacia las actividades productivas o socialmente necesarias, como son las actividades industriales y la construcción de habitaciones de bajo precio”.¹²

Por la vasta experiencia de Ruiz Equihua en el tema que nos ocupa, a su cuidadosa observación no escapó tampoco el hecho de los problemas que podía suscitar la posible falta de coordinación de la política de crédito selectivo con otras estrategias igualmente deseables a cargo del gobierno federal. A manera de ejemplo, la política de reforma agraria y el reparto de tierras era factor para que muchos agricultores no fueran para la banca sujetos de crédito. O en un caso extremo, las autoridades podrían haber intentado compensar mediante el control selectivo otros problemas que requerían una solución distinta, como el de la organización cooperativa de los productores agrícolas para que colectivamente se volvieran sujetos de crédito, no siéndolo en lo individual. Lo que sí escapó al ojo crítico de ese experto fue la discrecionalidad, totalmente arbitraria, implícita en las medidas de crédito selectivo. No se tiene noticia de que hubiera siquiera un intento para justificar los porcentajes que se asignaban discrecionalmente a los cajones seleccionados de cartera. Generalmente esos cajones indicaban inversión en valores gubernamentales, industriales e hipotecarios, créditos a la industria y préstamos a la agricultura y ganadería sin mayor aclaración. La arbitrariedad en la determinación de esos porcentajes ciertamente podía conducir a una

¹¹ Arturo Ruiz Equihua, *El Encaje Legal*, *op. cit.*, pp. 105-106.

¹² *Ibid.*, p. 18.

asignación muy subóptima de los recursos prestables, que son siempre un bien escaso.¹³

Finalmente, Ruiz Equihua sí le salió al paso a la impugnación de que la aplicación del encaje legal implicaba de hecho una estatización factual de los pasivos bancarios:

...las inversiones con cargo al depósito legal no deberían considerarse como parte del encaje propiamente dicho... De esta suerte, el aparentemente elevado encaje legal mexicano resulta pequeño en la realidad y no como a veces –con exageración naturalmente– se le hace aparecer cual una ‘casi’ nacionalización de los depósitos, por indicar el instituto central la forma en que se debe distribuir la totalidad de los mismos a partir de cierta fecha. La nacionalización del sistema de depósitos... equivaldría a que los bancos privados mantuvieran en el banco central en efectivo el 100 por ciento de los depósitos, los cuales sólo se podrían destinar a lo que dicho banco caracterizara. El sistema de opción del Banco de México, en cambio, logra una finalidad similar de orden público sin restar interés ni incentivos a la banca privada.¹⁴

Poco tiempo después de la obtención de su licenciatura, Ruiz Equihua concurrió en la preparación de un texto en que se tocaba el tema de los controles selectivos del crédito con el también funcionario del Banco de México Leopoldo Solís, autor veterano con publicaciones en esa especialidad. Bajo el título “Aspectos Generales de los instrumentos de política monetaria y crediticia en México”, en autoría mancomunada ese documento fue presentado en una reunión que organizó el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, que se celebró en noviembre de 1966 en Buenos Aires, Argentina. Poco o nada hay en ese documento que no se hubiera dicho ya previamente sobre política monetaria y crediticia en México. Con todo, un aspecto relevante que procede recordar es la explicación que se hace sobre la importancia de la estabilidad de precios para lograr un desarrollo económico sostenido e incluyente. Ese asunto se incluyó tanto en el capítulo “Un panorama del crecimiento económico de México” como en el relativo a “Estructura y comportamiento de las instituciones y de los instrumentos financieros y monetarios”.

¹³ Entrevista Miguel Mancera Aguayo-ETD, octubre de 2014.

¹⁴ Arturo Ruiz Equihua, *El Encaje Legal*, op. cit., p. 118.

Esos autores se permitieron resaltar que el proceso inflacionario que durante la etapa de preestabilidad destapó el gasto del gobierno en obras públicas de infraestructura había dado lugar a que los sueldos y salarios nominales se rezagaran con respecto a los precios, reduciendo de paso la elasticidad ingreso del consumo de los salarios. Por su parte, ello dio lugar a una distribución del ingreso en favor de los perceptores de dividendos produciéndose también de paso una elevación del ahorro de los empresarios. Asimismo, la desconfianza que habían despertado en los ahorradores las presiones inflacionarias prevalecientes durante el periodo propiciaron el estancamiento de la captación de la banca con respecto al ingreso nacional, al bajar el índice correspondiente de 1945 a 1958 de 27.3 a 24.7 por ciento.

En contraste, la estabilidad había permitido mantener constante el tipo de cambio gracias a “una prudente política monetaria y financiera”. Asimismo, “al renovarse la confianza del público en la estabilidad monetaria interna y externa, el sistema bancario pudo captar volúmenes crecientes de ahorros voluntarios...”. Lo anterior explica, sin necesidad de comentarios adicionales, que gracias a la estabilidad de precios el Banco de México hubiera estado en posibilidad, mediante el “uso de la regulación selectiva del crédito a través de técnicas de depósito obligatorio”, de canalizar en forma creciente “recursos no inflacionarios a las obras públicas de desarrollo económico... [y] a un número cada vez mayor de acreditados” en rubros prioritarios. En otras palabras, a mayor parque, más tiros disparados en apoyo de la batalla por el desarrollo.

El colofón para esta crónica nos lo aporta una conferencia magistral que el Director General, Rodrigo Gómez, pronunció en Williamsburg, Virginia, en abril de 1969.¹⁵ El documento aportaba el conjunto de argumentos mejor explicado hasta ese momento para fundamentar las políticas crediticias que el Banco de México venía instrumentando desde hacía años a fin de impulsar una asignación más racional de los recursos prestables. No es que en esa pequeña joya de sabiduría económica, monetaria y crediticia se dijeran cosas nuevas, sino que se aportaban explicaciones que nunca antes se habían expresado de manera tan clara y bien sostenida. Cabe centrar la atención en la segunda sección de ese documento en donde se explicaron las políticas de crédito que el Banco de México había diseñado pragmáticamente para lograr una asignación más razonable de los recursos prestables.

¹⁵ “El Banco Central y el financiamiento del desarrollo”, *El Mercado de Valores*, año xxix, 11 de agosto de 1969.

La razón fundamental para que esas políticas hubieran tenido que diseñarse habían sido las fallas muy evidentes del mercado de crédito en México:

Especialmente en los países en vías de desarrollo, se presentaban con gran claridad situaciones que hacen difícil esperar que el mecanismo del mercado, por sí mismo, permita lograr la captación y asignación de los recursos financieros en forma óptima. El limitado volumen del ahorro, la estrechez del mercado de capitales, la competencia imperfecta entre las instituciones de crédito, así como un número relativamente pequeño de sujetos de crédito aceptables para los bancos, dificultan seriamente la capitalización rápida y eficiente del país.

Teóricamente, en toda economía debía existir un sistema de vasos comunicantes a través de los cuales el crédito pudiera llegar a todos los sectores de la economía. Toda vez que algunos sectores productivos no podían recibir financiamiento por impedimentos de dicha índole, el Banco de México había tenido que reaccionar a fin de influir de la manera más prudente posible en el proceso de intermediación de los recursos prestables. En términos generales, como se explica en el documento referido, la política del banco central en materia de reorientación del crédito había tenido cuatro expresiones pragmáticas: mecanismos para la reasignación del crédito bancario a plazos más largos, orientación del financiamiento por ramas de actividad económica, traspaso de recursos entre los sectores privado y público y redistribución del ahorro por regiones geográficas.

Las finalidades de ampliar los plazos de los créditos de la banca y lograr que el crédito bancario llegara a la industria y a la agricultura eran en cierta forma coincidentes. Ello, en la medida en que los financiamientos que requerían esas actividades económicas eran principalmente de habilitación y avío y refaccionarios. En cuanto a la transferencia de recursos del sector privado al público, había sido mediante los cajones del encaje legal que la inversión bancaria en valores gubernamentales había conseguido financiar de manera no inflacionaria los déficit fiscales. Asimismo, a través del encaje legal se había conseguido una mejor distribución geográfica del crédito en favor, en particular, de las regiones poco atendidas en forma espontánea por la banca comercial.

IMPULSO AL CRÉDITO AGRÍCOLA

3. INTRODUCCIÓN

Una constante en la crítica de los antagonistas del Desarrollo Estabilizador fue siempre que en esa estrategia económica no se prestó suficiente atención al impulso de la agricultura.¹ La tesis es cuestionable y muy en particular por lo que se refiere al papel que jugó el Banco de México en esa estrategia de desarrollo. La clave del apoyo que brindó el instituto central al sector estuvo en el crédito, motor muy importante para el desenvolvimiento de la agricultura y de la ganadería. Así, en ese periodo el Banco de México contribuyó a la promoción de la agricultura mediante instrumentos de cinco tipos. Uno de ellos fue el sistema FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura) que se creó con la triple finalidad de que se despolitizara el crédito oficial a la agricultura, incorporar a la banca comercial al crédito a ese sector y, a la vez, arraigar en México la cultura del pago en materia de los financiamientos a las actividades agropecuarias. La idea para la creación del sistema FIRA se gestó en el Banco de México y por buenas razones se designó a esa institución como el fiduciario. De manera más directa, el banco central apoyó a la agricultura con créditos primarios de su cartera y desde luego también se extendieron amplios redescuentos a los créditos agrícolas que fueran concedidos tanto por la banca privada como por la banca de desarrollo. Adicionalmente, un mecanismo financiero muy importante en apoyo de la agricultura residió en el control selectivo mediante los cajones obligatorios de crédito.

Otra palanca muy importante de respaldo a la agricultura residió en la persuasión moral. En los discursos que el director general Rodrigo Gómez pronunció ante las Convenciones Bancarias una constante fueron las

¹ Entrevista Carlos Tello Macías-ETD, 2015.

convocatorias reiteradas para que la banca privada colaborara con su apoyo crediticio en favor de la agricultura. Esa convocatoria fue reiterada por la cabeza del Banco de México en sus discursos en varias convenciones bancarias pero cabe citar la que don Rodrigo lanzó en su alocución de la primavera de 1964.

Quiero insistir en que uno de los problemas que más requiere nuestra atención es el del sector agropecuario, del cual depende un número muy elevado de nuestra población... En materia de crédito agrícola, el funcionamiento de los bancos oficiales ha constituido un elemento de gran importancia para el logro del dinamismo que ha mostrado este sector en nuestro proceso de desarrollo... No obstante estos esfuerzos, la limitación de los recursos públicos hace necesaria una participación cada vez mayor de los fondos propios de las instituciones de crédito privadas en los financiamientos de las actividades agropecuarias.²

El tema es digno de análisis: ¿realmente durante el Desarrollo Estabilizador se desdeñó el apoyo a la agricultura?

² Discurso de Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, en la XXXII Convención de la Asociación de Banqueros, en *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1967)*, México, (s.f.), (s.e.).

4. LA ACCIÓN DEL FIRA

Como se ha dicho, una expresión de la importancia que se concedía en el Banco de México al crédito como factor de impulso para el sector agropecuario era el sistema **FIRA** (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura). El mecanismo, creado por inspiración de Rodrigo Gómez, es un buen ejemplo de la forma en que se apoyó desde el banco central el desarrollo de la agricultura mexicana. En otro capítulo de esta obra se habla de esa entidad desde la perspectiva del fiduciario. A continuación vale la pena exponer, aunque en forma sintética, de cuáles maneras el **FIRA** contribuyó durante la época del Desarrollo Estabilizador a fomentar el progreso del campo mexicano. Las actividades y el desarrollo del mecanismo en el periodo pueden ilustrarse desde dos perspectivas. La primera de ellas es relativa al crecimiento ininterrumpido de las actividades del fideicomiso, lo cual fue posible en muy buena medida gracias a la internacionalización de su captación a partir del año 1963. El otro ángulo a destacar es el de la evolución técnica y administrativa del **FIRA** impulsada por la importancia que cobraron en sus programas los préstamos refaccionarios. El factor de impulso en ese sentido lo dieron los créditos internacionales que se pudieron captar, primero de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno de Estados Unidos al amparo de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y después del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.¹

Así, el primer aspecto a destacar es el del crecimiento de las actividades del **FIRA** en el periodo. Tal vez los indicadores más ilustrativos del fenómeno sean los relativos al número de productores que recibieron apoyos y a los montos de crédito concedidos. A este último respecto, resulta relevante

¹ Gustavo del Ángel, *Cosechando Progreso. FIRA a cincuenta años de su creación*, México, (s.e.), 2004, pp. 86-94.

que de 1958 a 1970 los productores beneficiados pasaron de 6 678 a 34 175 habiendo sido una mayoría de 73 por ciento de pequeños propietarios y el restante 27 por ciento de ejidatarios. Por actividad, el 82 por ciento de esos productores que recibieron apoyos fueron agricultores y el 18 por ciento restante ganaderos. Por su parte, el crédito descontado por el fideicomiso pasó de aproximadamente 300 millones de pesos en 1962 a casi 2 mil millones en 1970. En ese mismo orden, el crédito aportado por el FIRA dentro del crédito total otorgado a la agricultura pasó de aproximadamente 4 por ciento en 1962 a casi 11 por ciento en 1970. Este crecimiento fue en muy buena medida posible, ya se ha dicho, gracias a la captación de recursos externos que se logró en el periodo. Del total de recursos de los que dispuso el FIRA hacia 1970 por 2 283 millones de pesos, el 35 por ciento fueron recursos externos que se distribuyeron, con cifras en millones de pesos, de la forma siguiente: ALPRO 518, Banco Mundial 672 y BID 294.

En junio de 1962, el presidente John F. Kennedy de Estados Unidos visitó México y de esa visita se derivó el préstamo inicial que se concedió al FIRA al amparo de la ALPRO por 20 millones de dólares a un plazo de 40 años y con una tasa de interés del 1 por ciento anual con fines de apoyo al sector agrícola mexicano. Algunos funcionarios del medio político sugirieron en un principio que esos recursos fueran administrados por el Banco Ejidal, pero afortunadamente prevaleció la idea de que el administrador fuera el Banco de México a través del FIRA, en razón de la dudosa capacidad de ese banco de desarrollo para supervisar adecuadamente los préstamos que otorgaba. Más adelante, ya en 1965, la AID otorgó un segundo préstamo al FIRA por 21.5 millones de dólares pero a un plazo de tan sólo 18 meses. Acto seguido, a raíz del éxito obtenido por el FIRA en su programa con la ALPRO, en 1965 se iniciarían los créditos del Banco Mundial. Así, con un primer préstamo de ese organismo se lanzó un programa del cual 60 por ciento de los créditos fueron para apoyo de la ganadería y el resto para la actividad agrícola y la industrialización rural, esfuerzos que constituyeron el origen del programa agroindustrial del FIRA. Esos programas rindieron resultados muy satisfactorios y para su continuación el Banco Mundial otorgó un segundo empréstito en 1969. Por su monto de 65 millones de dólares fue hasta entonces uno de los empréstitos más grandes concedido por organismos internacionales a México, a tal grado que cubrió el 34 por ciento de los

créditos de esa naturaleza que captó México en 1969. Por su parte, desde 1961 el BID había otorgado créditos al gobierno mexicano para obras de riego y con base en esa experiencia en 1968 dicho organismo otorgó el primer financiamiento para que fuera manejado por el FIRA. El monto fue por 20 millones de dólares a tasa del 3 por ciento anual y los recursos se canalizaron al apoyo de productores de bajos recursos.

Los apoyos que otorgó el Banco Mundial y que en muy buena medida se concedieron para que se pudieran otorgar créditos refaccionarios en favor de la agricultura, dieron lugar a la creación como parte del FIRA de un nuevo fideicomiso al que se llamó Fondo Especial para Financiamientos Agrícolas (FEFA) que se estableció en 1965. De los dos primeros financiamientos otorgados por el FEFA uno fue en favor de la Financiera Cafetalera para apoyar el desarrollo de una explotación de ganado lechero y otro en favor de la financiera Crédito Americano para productores de leche en el Estado de México y otros productores agrícolas en el Estado de Durango. Esos casos pioneros marcaron la línea para que diversos bancos comerciales y financieras privadas concedieran financiamientos agrícolas de naturaleza refaccionaria en el ramo de la agricultura. Entre los de mayor cuantía se recuerda uno por 22.5 millones de pesos que se otorgó al Banco Comercial Mexicano para el financiamiento de productores ganaderos de la zona de la Laguna. En ese mismo orden, cabe recordar otro crédito otorgado a través del FEFA al Banco Nacional de México por 20 millones de pesos para descontar créditos a la ganadería y a la agricultura. A guisa de ejemplo, al Banco de Comercio de Sonora se le autorizó un crédito de monto mucho menor para descontar créditos refaccionarios que concedió a los productores de naranja en esa entidad.

Por desgracia, en las series estadísticas relativas a la derrama crediticia del FIRA en el periodo 1958 a 1970 no se presenta el desglose de los tramos que aportó la banca privada. El tema es de la mayor importancia en razón de que, en una medida importante, ese fideicomiso fue establecido con la finalidad de incentivar a que la banca privada participara en el financiamiento a la agricultura. Pero independientemente de esa insuficiencia estadística en los indicadores de actividad del organismo, no hay duda de la participación que tuvieron en su derrama crediticia los intermediarios del sector privado. A manera de ilustración, en el primer programa crediticio

que el FIRA lanzó con el apoyo del Banco de Mundial, este último contribuyó con el 34 por ciento de los fondos, el FIRA con 52 por ciento y la banca privada con 14 por ciento. Para el programa que se puso en ejecución en 1969 el Banco Mundial aportó 45 por ciento de los fondos, el FIRA 35 por ciento y los bancos privados participantes 20 por ciento. En cuanto al programa que el FIRA puso en ejecución con base en el crédito que se recibió del BID la aportación de esa entidad fue del 40 por ciento del total, el FIRA y la banca privada contribuyeron con 25 por ciento cada uno y el 10 por ciento adicional lo aportaron los productores apoyados.

Otra perspectiva muy útil desde la cual pueden apreciarse las actividades del FIRA en el periodo es en cuanto a los programas de crédito y apoyos técnicos que se pusieron en ejecución. La propia designación de esos programas aclara cuáles eran sus finalidades y su razón de ser. Así, cabe destacar en ese lapso los siguientes programas: Programa de Financiamiento al Ejido, Programa Ganadero, Programa Cañero, Programa de Riego con Agua del Subsuelo, Programa de Mecanización del Campo y Programa de Industrialización. En anticipación de posibles críticas por el argumento de que el FIRA mostraba en sus operaciones una predilección por la pequeña propiedad en detrimento de los productores ejidales cabe prestar atención especial al programa que se organizó para la atención de estos últimos. Ese programa fue estratégico en el funcionamiento del fideicomiso pues permitió otorgar recursos y brindar asesoría técnica a productores de bajos ingresos que contaban con un acceso muy limitado a ambos beneficios. Así, los financiamientos que concedió el FIRA en esa época para productores ejidales fueron de tres tipos: financiamientos que se otorgaron a través del Fondo de Rehabilitación de la Comarca Lagunera, créditos para la rehabilitación de ejidos que habían sufrido daños por contingencias propias de las labores agrícolas y apoyo a ejidos que nunca antes habían recibido créditos ni asistencia técnica.

A manera de ilustración, el Fondo de Rehabilitación para la Comarca Lagunera otorgó garantías en favor de bancos privados y casas habilitadoras que habían extendido crédito a 64 agricultores y ganaderos de la zona. Dado que algunos de esos acreditados no pudieron cumplir con los pagos, las propiedades adjudicadas se traspasaron a otros ejidatarios con financiamientos del FIRA. Esos ejidatarios aceptaron trabajar en grupos de responsabilidad solidaria y acordaron recibir supervisión y asistencia técnica por

parte del FIRA para sus actividades de planeación, financiamiento y desarrollo. Así, una vez reorganizados se determinó formar unidades productoras de leche, acción exitosa que también resultó de utilidad para diversificar la producción mayoritariamente algodonera de la zona. Para llevar a cabo ese proyecto, se invirtió en la adquisición de ganado, maquinaria agrícola, perforación de pozos e instalación de equipo de bombeo, equipo para ordeña y enfriamiento de leche y establecimiento y cultivo de alfalfa. Dentro del Programa de Financiamiento al Ejido también se apoyó la rehabilitación de ejidatarios y otros productores de bajos ingresos que habían sufrido quebrantos por fenómenos climáticos. El proyecto se inició en el año 1968 con líneas de crédito para productores de algodón en Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Sonora. Los beneficiarios fueron 1 483 ejidatarios y 243 pequeños propietarios. Asimismo, con recursos de la ALPRO y del propio FIRA se creó un programa paralelo de Fomento Ejidal mediante el cual se benefició a 2 661 ejidatarios de 91 ejidos. Los préstamos se destinaron principalmente al desarrollo de ejidos ganaderos.

Un factor fundamental en la evolución del FIRA ha sido siempre el del capital humano y el periodo de 1958 a 1970 no fue la excepción. El número de técnicos del fideicomiso se incrementó de 58 en 1962 a 315 en 1970 y por especialidades ese personal se distribuía de la manera siguiente: 16 agrónomos con posgrado, 178 agrónomos con especialidad, 7 con cursos de especialización, 53 ingenieros agrónomos, 31 agrónomos, 10 peritos agropecuarios y 20 especialistas en otras ramas. Los servicios de asistencia técnica que ofrecían esos profesionistas eran de distinta índole. En las regiones se daban servicios de información y de capacitación tanto para la banca privada como para los productores sobre los diversos programas y las características operativas del FIRA. En las regiones también se ofrecían servicios de evaluación sobre la viabilidad técnica de las unidades productivas así como sobre supervisión del crédito. Los técnicos constantemente hacían recorridos en camioneta en sus zonas asignadas. La promoción y, sobre todo, la supervisión de los créditos requerían de visitas continuas a los productores acreditados. En las oficinas centrales se brindaba asistencia técnica sobre los programas especiales y también se hacía divulgación técnica tanto con la banca como con los productores además de la edición de publicaciones y documentos informativos. Para mejorar y actualizar la preparación del personal técnico

se lanzó en el FIRA un programa para el adiestramiento. Parte del esfuerzo fue impartir capacitación para el personal de otras instituciones. Así, hacia 1970 había ya en el sector 46 instituciones de crédito que proporcionaban asistencia técnica en materia de financiamiento a la agricultura, 16 de ellas con personal autorizado por el FIRA para realizar evaluaciones.

Uno de los problemas del crédito a la agricultura fue con mucha frecuencia el de las garantías. Así, resultó sin duda un paso importante que en 1963 el Gobierno Federal promoviera la creación de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA). A diferencia del Consorcio del Seguro Agrícola, la ANAGSA fue una entidad pública y facilitó en una medida muy importante la cobertura del riesgo para los créditos en el sector agropecuario. Poco más adelante, en 1965 se estableció el sistema del Banco Nacional Agropecuario bajo la idea de ofrecer crédito sin subsidio a todos los productores que tuvieran capacidad de pago y no hubieran tenido antes acceso suficiente al mismo. En el caso se habló siempre de un sistema ya que la matriz de la entidad debería funcionar como banco de segundo piso en su relación con los bancos agrícolas regionales que se fueron estableciendo. Siguiendo ese modelo, el Banco Nacional Agropecuario estableció una red de filiales regionales con la idea de promover su derrama de crédito de una manera descentralizada.

5. RODRIGO GÓMEZ Y EL CRÉDITO AGRÍCOLA

Otro instrumento para impulsar el crédito a la agricultura que fue bastante utilizado en el periodo por el director general del Banco de México Rodrigo Gómez fue la persuasión moral. A lo largo de su prolongada encomienda como cabeza de la banca central al menos en ocho de los discursos que pronunció ante las convenciones de banqueros la conclusión tuvo como tema la colaboración y el diálogo que tenía que mantenerse entre las instituciones privadas de crédito y las autoridades del ramo con la finalidad de alcanzar los altos fines de “resolver los problemas y aprovechar al máximo las oportunidades que se presenten a nuestro pueblo en su camino hacia una vida mejor”. Esta idea fue reiterada en cuatro de esos discursos que el banquero central pronunció durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, uno en la gestión del presidente Adolfo López Mateos y dos en la del presidente Díaz Ordaz, concretamente en los años de 1965 y 1967. En la primera de esas alocuciones, pronunciada en Acapulco en la edición XIX de la Convención de Banqueros de México en la primavera de 1953, el banquero central no únicamente se refirió “a continuar y aun volver más estrecha la colaboración –del Banco de México– con el sistema bancario mexicano” sino también fortalecer el diálogo entre autoridades y banqueros al exponer estos últimos “con toda franqueza y sinceridad sus problemas en busca de soluciones que involucran no tanto el beneficio de una o de varias instituciones en particular, cuanto al bienestar general”. La colaboración con los bancos y la actitud de vigilancia en que debía mantenerse permanentemente el banco central respondían a la finalidad de poder “adoptar las medidas que se consideran más eficaces y oportunas, a fin de mantener el ritmo más alto posible de la actividad económica del país”.¹

¹ *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1970)*, México, (s.e.), (s.f.), 1967 pp. 9, 15-16, 17, 27, 34, 72-73, 85 y 103.

La cooperación que tan reiteradamente convocó don Rodrigo Gómez entre los banqueros y la banca central respondía al logro de tres finalidades generales. Cooperación, ya se ha dicho, para estudiar los problemas que se presentaran a fin de encontrarles solución; cooperación para que los bancos pusieran su mejor esfuerzo en la instrumentación de las medidas de política crediticia que acordaba el Banco de México y colaboración para comprender las motivaciones y la lógica en que se apoyaban las acciones de la banca central. En particular el banquero central convocó la colaboración de los banqueros para que se entendiera la motivación y el sentido de la política que seguía el Banco de México orientada a la procuración de la estabilidad monetaria la cual “lejos de provocar una falta de crédito ha propiciado una cuantiosa alza en el financiamiento total”. En una etapa de crisis como la que se había vivido previa y posteriormente a la devaluación de 1954, la colaboración “de la Asociación de Banqueros y de todos y cada uno de los bancos nacionales y privados” había sido de gran valor para “afirmar en el público la seguridad de que los bancos mexicanos en todo momento pueden cumplir sus obligaciones con independencia de factores que eventualmente pudieran afectarlos”. Desde luego el banquero central también puso énfasis en la cooperación que siempre se necesitaría de la banca en cuanto a la instrumentación de las medidas de política crediticia que se acordaran. Esta política respondía a la finalidad de lograr una distribución óptima del crédito en beneficio de las actividades productivas. En ese panorama ocupaban un lugar muy destacado las medidas que la banca central ponía en ejecución para impulsar el crédito a la agricultura. A manera de ejemplo, en su discurso ante la convención bancaria de 1965 don Rodrigo Gómez afirmó que “en el aspecto agrícola, sin desatender los necesarios créditos de avío, se continuarán canalizando los mayores recursos de la banca privada hacia créditos refaccionarios a los agricultores ampliados con fondos propios y con los que se obtengan del exterior”. En otro ejemplo más concreto, en la primavera de 1967 el banquero central explicó que entre las acciones representativas “de una política de aliento económico destacaban los recursos que el Banco de México ha otorgado para complementar los financiamientos pignoraticios de productos agrícolas que concede la banca y que se traducen en mejores condiciones de comercialización para los campesinos del país”.

La cooperación de los banqueros con las autoridades financieras era indudablemente una condición indispensable para la aspiración de que se pudiera aplicar la mayor cantidad posible de recursos crediticios al aumento de la producción interna, a la vez de coadyuvar a la mayor eficiencia posible de las unidades productivas. En palabras del director Rodrigo Gómez, lo anterior era equivalente a “lograr que cada peso ahorrado sea un peso bien invertido y se traduzca en un mejoramiento real del nivel de vida de los mexicanos”. De hecho, la colaboración que debía darse entre el Banco de México y la Secretaría de Hacienda con la banca privada además de la banca nacional era tan sólo parte de un esfuerzo de concurrencia mucho más amplio que involucraba a todos los actores de la economía. De esa manera, “con el concurso inestimable de la banca nacional y privada, de los inversionistas y de los trabajadores México [había] podido conciliar los problemas relativos a su desarrollo económico con los de la creación de una fuerte posición de reserva de oro y divisas dentro de un régimen de libre convertibilidad”. Así, todos los esfuerzos en materia de política económica debían concentrarse en proyectar “hacia el futuro las muy favorables tendencias económicas y financieras” que ya se habían establecido en la economía mexicana. El logro de esa finalidad había encontrado un gran fundamento en “la paz pública de que disfrutamos, la confianza en el porvenir de nuestro país y la solidez de nuestro signo monetario e instituciones bancarias”. El desarrollo económico debía seguirse consiguiendo “sin que los fenómenos de alza de los precios den lugar a una distribución inadecuada de los frutos de dicho esfuerzo”.²

En la primavera de 1954 el director del Banco de México presentó ante los banqueros una explicación muy amplia de las causas que habían dado lugar a un descenso muy severo de la reserva internacional del banco central no únicamente por movimientos transitorios de capital sino por “un desequilibrio fundamental en nuestras cuentas exteriores” que había dado lugar a la modificación de la paridad de la moneda nacional. Entre los factores causales de esa crisis de balanza de pagos el banquero central se permitió destacar “los efectos desfavorables de la prolongada y severa sequía que había venido afectando durante los últimos años vastas extensiones del territorio nacional, con inmenso perjuicio de la producción agrícola y ganadera”. La sequía había dado lugar a pérdida de cosechas y a la reducción de

² *Ibid.*, pp. 103 y 27.

muchos cultivos e impuso la necesidad de realizar cuantiosas importaciones de artículos alimenticios; también había dado lugar al descenso de las exportaciones de algunos productos agropecuarios. Por el lado de la demanda, como consecuencia de la sequía la capacidad de gasto de un sector importante de la población se había visto mermada y consecuentemente también se habían contraído las ventas de algunos bienes manufacturados. De ahí los apoyos de emergencia que había tenido que brindar al sector el Banco de México en dicha coyuntura y que el Director del Banco de México explicó en la forma siguiente en la convención de banqueros de 1954:

La difícil situación en que por esos motivos se encontraba en el año de 1953 un gran número de campesinos hizo imperativa la necesidad de aumentar los créditos a la agricultura a través de la banca nacional y de la banca privada. Además, como medida previsora, fue asimismo necesario otorgar créditos para hacer almacenamientos a fin de evitar escasez como la que había padecido el país en el otoño de 1953.³

El imperativo de impulsar el desarrollo económico del país era el fundamento para la política que seguía el Banco de México de aumentar el crédito a la producción y como parte de ese esfuerzo programático el “énfasis en el crédito agrícola era indispensable para obtener un crecimiento equilibrado en la economía”. Así, el crecimiento que se había logrado obtener del crédito a la agricultura había permitido que hacia mediados de los cincuenta las unidades productivas en el sector hubieran aumentado “su eficiencia al contar con mayores recursos para el uso de fertilizantes, fungicidas, insecticidas, semillas seleccionadas, perforación de pozos y para la adquisición de equipo de todas clases”. De esa forma, el crédito agrícola unido “al aprovechamiento de las tierras favorecidas con las nuevas obras hidráulicas del Gobierno Federal” se había convertido en factor fundamental para que la producción agrícola pudiera incrementarse en condiciones climáticas más normales que las que habían prevalecido en 1953 y en años precedentes. Asimismo, una mayor producción de bienes agrícolas también había permitido que disminuyeran las importaciones de granos a la vez de dar lugar a importantes almacenamientos de maíz y de frijol.

³ Rodrigo Gómez, Discurso ante la XX Convención de la Asociación de Banqueros de México, 26 de abril de 1954, en *Textos de Rodrigo Gómez, op. cit.*, p. 12.

No había duda de la trascendencia que conllevaba que tuviera lugar un aumento permanente de la capacidad de préstamo del sistema financiero aunado a los esfuerzos del banco central en favor de una mejor canalización del crédito a todos los sectores de la economía. Con respecto al periodo 1952-1955 el director del Banco de México se permitió destacar en la convención bancaria de ese último año que mientras el crédito de la banca privada a la industria se había incrementado en 139 por ciento y al comercio en 135 por ciento el crédito a la agricultura había aumentado en 186 por ciento. Para inducir ese último logro, el Banco de México había puesto en ejecución medidas de tres tipos. En cuanto a la primera de ellas, se había permitido una ampliación de los cajones de crédito que previamente habían estado tan sólo dedicados al financiamiento de los cultivos de maíz, trigo y frijol. Así, una vez alcanzadas ciertas metas de almacenamiento de productos básicos se había permitido a fin de alentar una mayor diversificación de la agricultura interna que mediante la ampliación de los renglones de inversión de los bancos de los Estados se pudieran “financiar toda clase de actividades agrícolas y ganaderas”. La segunda de las medidas correspondientes había tenido que ver con la autorización dada a los bancos para considerar como inversiones legales el papel que redescuentaran a otros bancos y financieras permitiendo de esa manera que recursos temporalmente ociosos por razones estacionales pudieran acudir a financiar operaciones productivas en otras zonas del país. Y en tercer lugar, con el objeto similar de conseguir una mayor movilización de los recursos financieros se había autorizado a los bancos con una proporción baja de depósitos con respecto a capital a que tomaran recursos adicionales “para el financiamiento de sus regiones agrícolas”.⁴

Una polémica particularmente interesante se desató cuando en 1957 el director Rodrigo Gómez dio respuesta a varias críticas que se habían venido lanzando en el medio de la banca, entre ellas que el Banco de México con su política monetaria innecesariamente restrictiva había dado lugar a que se mantuviera ociosa una parte de los depósitos bancarios que de otra manera podrían canalizarse al financiamiento de la producción. A juicio del instituto central esa apreciación se basaba “en un examen incompleto de la situación crediticia del sistema bancario”. En cuanto a los apoyos para la agricultura, a través de la venta de valores a los bancos el banco central había podido

⁴ Discurso de 1955, en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 24-25.

utilizar los fondos así obtenidos “para atender las necesidades ineludibles del almacenamiento de productos básicos alimenticios”. En el mismo sentido, recursos originalmente captados por los bancos habían sido colocados por las autoridades de manera indirecta “a fin de mantener los precios de garantía a los agricultores y regular la distribución de los artículos de primera necesidad a precios razonables”. En paralelo, con el objeto de lograr que fueran atractivos para la banca los financiamientos al sector agrícola, el Banco de México había iniciado con los bancos operaciones especiales de redescuento. Estas operaciones habían respondido a la finalidad de que el Banco de México fuera cediendo de manera paulatina a los bancos los papeles agrícolas en su cartera en función de “las posibilidades de inversión de cada uno de ellos y de acuerdo con la capacidad de expansión total que el banco central puede realizar sin afectar desfavorablemente los precios”.⁵

Quizás en razón de los muy intensos conflictos gremiales que estallaron a lo largo de 1958 y principios de 1959, después de haber tomado las riendas del país la administración del presidente Adolfo López Mateos la sociedad mexicana se inundó con una gran ola de desconfianza e incertidumbre. Hubo fugas de capital y, durante esos meses de desconcierto, el Banco de México perdió reservas internacionales en un monto importante. Para enfrentar esa situación y fortalecer la posición cambiaria del país, había sido necesario que el banco central aplicara una “política crediticia sana y prudente” la cual sin embargo no llegó a impedir que el crédito institucional siguiera creciendo de manera satisfactoria. Dentro de ese volumen de crédito en expansión había sido “preciso financiar los muy importantes almacenamientos de productos alimenticios que hubieron de hacerse para mantener los precios de garantía en provecho de los agricultores”. Mediante dicha política se había también estimulado la producción de trigo y de maíz y los excedentes habían podido almacenarse con el fin de enfrentar demandas futuras. Asimismo, esos almacenamientos podían evitar que en el futuro tuvieran que realizarse importaciones cuantiosas de granos:

Esperamos que el resurgimiento de la confianza pública y las favorables perspectivas de nuestra economía nos permitirán en un futuro no lejano empezar a reducir los encajes bancarios. Naturalmente que esta liberación deberá

⁵ Discurso de 1957, en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 31-33.

efectuarse de manera que no incida sobre la firme política que en el campo económico persigue México de mantener una moneda estable y un aumento rápido y equilibrado de un producto nacional que se distribuya equitativamente a fin de elevar el nivel de vida de las mayorías.⁶

La política de apoyo crediticio a la agricultura formaba parte de un marco más amplio de la estrategia operativa del Banco de México relacionada con el tema de la “Distribución del Crédito”. A esta última cuestión y a la de la política de “Tipos de Interés” se refirió el banquero central Rodrigo Gómez en su discurso ante la convención de banqueros de 1963. La estrategia relativa a la “Distribución del Crédito” no únicamente se refería a su irrigación por sectores productivos sino también por zonas geográficas. De esa forma, el financiamiento bancario no únicamente se había elevado de manera muy importante en cuanto a su monto sino que además se había derramado territorialmente a través de una cada vez más extensa red de oficinas bancarias que cubrían la mayor parte del territorio nacional “beneficiando en esta forma actividades productivas de toda índole localizadas en los más diversos lugares”. La muy notable elevación del financiamiento otorgado por el sistema bancario se había difundido a todas las zonas del país y a todos los sectores de la actividad económica. A continuación, un lanzamiento sesgado por parte del banquero central a los críticos de la política que seguía el Banco de México y que sorprendentemente, aunque se trataba de una minoría, no faltaban en la época. Así, según el Banco de México “no se puede afirmar en rigor que estos recursos [intermediados por el sistema bancario] han permanecido estancados en un sector...”. Por la propia naturaleza de la organización de una economía en donde todos los sectores se encuentran “interconectados entre sí a través de un sistema de vasos comunicantes”, incluso en forma indirecta el crédito fluía de unas actividades a otras irrigando de esa forma también a los productores del campo. Así, todavía se observaba entonces en México “que el comercio redistribuye parte del crédito que recibe de la banca y de la industria a otras actividades, especialmente la agricultura, sobre todo en aquellos lugares a los que todavía no llegan los servicios bancarios”.

⁶ Discurso de 1959, en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 48-49.

Ya hacia 1965, a principios del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz el director Rodrigo Gómez empezó a analizar el problema del financiamiento a la agricultura en conjunción con el reto de la explosión demográfica. Dijo al respecto el funcionario que por el rápido crecimiento de la población en México y por el hecho de que cerca del 50 por ciento vivía en las zonas rurales con un ingreso promedio bastante raquítico, la promoción del desarrollo del campo se presentaba como una prioridad insoslayable. Sin embargo, al año de 1965 tan sólo el 7.4 por ciento de la cartera total de la banca estaba integrado con créditos contratados con el sector agrícola. Y aunque si bien esa proporción había aumentado de manera muy importante a lo observado en años anteriores, el Banco de México estimaba que era de todo punto conveniente que intensificara al máximo la utilización de los instrumentos de regulación crediticia a su disposición a fin de elevar la canalización de créditos en favor de la agricultura “en forma compatible con la solvencia y liquidez del sistema bancario”. En la circunstancia entonces prevaleciente, esa canalización de fondos se facilitaría de manera importante gracias a la existencia del sistema de seguro agrícola, a la provisión de asistencia técnica en beneficio de los productores y “al apoyo que en diversas formas se concede a las instituciones que otorgan créditos a los agricultores”.

Pero el momento para que Rodrigo Gómez trazara ante la convención de banqueros el panorama más amplio posible respecto del desarrollo del sector agropecuario y la problemática del crédito agrícola fue a raíz de un documento relativo a la proyección de la oferta y demanda de los principales productos agropecuarios para los años 1970 y 1975. Toda vez que en una medida importante ese estudio fue realizado con la participación de técnicos que prestaban sus servicios en el banco central, en el capítulo del presente volumen que lleva por título *El Grupo Hacienda Banco de México* se presenta un panorama amplio de la investigación de la cual emanó ese texto. Pero en cuanto al tema que motiva el presente capítulo, cabe resaltar la impresión que seguramente debe haber despertado en el director del Banco de México los resultados de ese estudio. Dijo al respecto el funcionario ante los banqueros que el estudio citado mostraba “que la demanda total de productos agropecuarios será dentro de 10 años del doble de lo que fue en

1960”.⁷ En una nuez, esas proyecciones conformaban una suerte de llamado para la preocupación y también para la acción. Sin duda, esas proyecciones implicaban la necesidad de:

Que incrementemos rápidamente el volumen de financiamiento que se destina al sector agropecuario, pues no se puede desconocer que gran parte de la población que vive en el campo no recibe todavía crédito suficiente y adecuado de carácter institucional. Lo anterior reviste mayor importancia si se considera que un gran número de campesinos podría hacer un uso eficiente de los recursos proporcionados por las instituciones de crédito para elevar su nivel de productividad. Consciente de este problema, el Gobierno está empeñado en impulsar al máximo el crédito al campo... [Empero,] no obstante estos esfuerzos, la limitación de los recursos públicos hace necesaria una participación cada día mayor de los fondos propios de las instituciones de crédito privadas en los financiamientos a las actividades agropecuarias.⁸

⁷ Discurso de Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, en la XXXII Convención de la Asociación de Banqueros de México, en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, p. 93.

⁸ *Ibid.*

6. EN EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

En el Banco de México existía ciertamente una tradición de apoyo al crédito agrícola cuyo origen se remontaba a las décadas iniciales de la institución. En otros tomos de esta historia se ha mostrado que esa tradición se manifestó en especial en los apoyos que el banco central extendió por largo tiempo en favor de la industria azucarera a través de las dos instituciones de crédito especializadas con las que contaba ese sector. Así ocurrió a partir de 1938 con la Unión de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA), entidad a través de la cual se le ofrecían a los ingenios azucareros los créditos que se requerían para el financiamiento de los zafra (las cuales incluían el cortado de la caña, su transporte a la fábrica, el procesamiento y la producción de azúcar y alcohol). Por otra parte, supuestamente a cargo de la Financiera Nacional Azucarera estuvo a partir de 1952, año en que esa entidad fue transformada en banco de desarrollo, el financiamiento para la capitalización de los ingenios. Así, la regla no escrita pero bien conocida durante largo tiempo fue que todos los años dicho banco de desarrollo obtenía los recursos para su operación de los bonos que invariablemente le tomaba el Banco de México con repercusión sobre la expansión monetaria. Así ocurrió –y de hecho continuó ocurriendo posteriormente– hasta que a mediados de 1961 el esquema entró en crisis y su coherencia se discutió en el seno del Consejo de Administración del Banco de México incluso en términos que bien podrían calificarse de acalorados. Al respecto, primeramente señaló el director general Rodrigo Gómez “que dado el desarrollo que ha tenido la industria azucarera mexicana, no parece conveniente que el Estado siga otorgándole el apoyo financiero en la forma y términos que lo ha venido concediendo”.

Sin embargo, a continuación el funcionario pareció cambiar de postura quizá accediendo a la idea de que por el momento y tal vez en un horizonte de mediano plazo, no podría hacerse ninguna modificación al método que ya se había establecido para financiar a la industria azucarera. Lo anterior, en primer lugar por “el interés nacional de mantener y aumentar el desarrollo de esta industria básica para nuestra economía”. En segundo lugar se adujo que los volúmenes de crédito requeridos por esa industria “para su normal operación [eran] de tal cuantía que en un momento dado los recursos que obtuviera] de la banca privada nacional y extranjera pudieran ser insuficientes para atender sus necesidades”.¹ Fue así que el Banco de México siguió tomando los bonos que periódicamente le ofrecía en inversión FINASA en perjuicio evidentemente del control de la oferta monetaria.

En lo relativo a los apoyos financieros a esa industria por conducto de UNPASA, el perfil de la política en que se sustentaban se explicó con claridad en una sesión del Consejo de Administración de enero de 1969. En esa ocasión el director general precisó que desde 1965 y 1966 la Secretaría de Hacienda le había extendido autorización a UNPASA para emitir títulos de crédito a favor del Sistema de Bancos de Comercio a la tasa de 9.75 por ciento anual y hasta por la cantidad de 170 millones de pesos. Agregó a continuación que a fin de hacer más atractiva esa operación para la banca privada, ya que “de otra suerte tendría que hacerla el Sector Público con efectos monetarios inconvenientes”, el Banco de México había ofrecido a ese programa el redescuento de hasta el 30 por ciento de los títulos correspondientes a la tasa de 4½ por ciento con el objeto de que la inversión de los bancos obtuviera un rendimiento anual del 12 por ciento. La moción resultó aprobada por unanimidad de votos y en mayo del año siguiente el Consejo volvió a recibir y discutir la solicitud para otra línea de crédito semejante en favor de UNPASA. El destino de esa línea sería el de “ayudar a la siembra de la caña con cerca de \$500 000 000.00, y al efecto se solicita[ba] la autorización del Consejo para llevar a cabo el redescuento del papel procedente del financiamiento que hagan los bancos privados al nivel estrictamente necesario con el fin de evitar lo más posible la salida de dinero primario”.²

¹ Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, Acta 1919, (21 de junio de 1961), libro 24, pp. 170-173.

² “Actas...”, *op. cit.*, Actas 2295 y 2355, (22 de enero de 1969) y (27 de mayo de 1970), libro 28, p. 51 y libro 29, p. 7.

Como se ha visto, desde épocas remotas del Banco de México se había seguido la práctica de que el financiamiento de las zafras se llevara a cabo mediante el recurso al crédito primario. Se trataba de un apoyo financiero que podía considerarse de amplio espectro en el sentido de que era de beneficio para la totalidad del sector azucarero, con la inclusión de todos y cada uno los ingenios del país. Sin embargo, los apoyos crediticios a ese sector por parte de la banca central no terminaron en dicho programa y, de hecho, tuvieron expresión en el Consejo de Administración en dos casos en los que esa forma de apoyo se brindó a dos unidades específicas productoras de azúcar. Uno de esos casos fue al Ingenio El Mante ubicado en el Estado de Tamaulipas y el otro al Ingenio Emiliano Zapata (Zacatepec) organizado como cooperativa desde su establecimiento en 1937. Así, en julio de 1969 –o sea hacia finales del sexenio del presidente Díaz Ordaz– el director Rodrigo Gómez informaba en el Consejo que desde el año 1944 el Banco de México había venido financiando a la Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio El Mante. Los apoyos se habían brindado a través de la apertura de una línea anual de crédito a favor del Banco del Ahorro Nacional para que, a su vez, ese banco estatal operara en forma directa con dicha cooperativa. Según el funcionario, se trataba de líneas de crédito que se habían venido pagando íntegramente a su vencimiento. La petición concreta en esa ocasión fue que, como en años anteriores, se aprobara una “línea por 25.9 millones de pesos con vencimiento al 16 de julio de 1970, para redescartar papel de la cooperativa”³.

El caso tenía importantes antecedentes históricos. El proyecto del Ingenio El Mante había sido lanzado a finales de los años veinte por un grupo muy influyente en la política encabezado por el entonces regente de la ciudad de México Aarón Sáenz y en el cual, decían las malas lenguas, había estado involucrado hasta el propio Jefe Máximo Plutarco Elías Calles. Cuando hacia mediados de los años treinta sobrevino el rompimiento entre el grupo del general Calles y el Presidente de la República Lázaro Cárdenas una de las medidas tomadas por esa administración había sido la de expropiar ese ingenio y transformarlo en una cooperativa. Como ya se ha explicado, el Banco de México empezó a financiar a esa cooperativa desde el año 1944 ya durante el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho. Quizás fue en

³ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 2317, (23 de julio de 1969), libro 28, p. 99.

razón de ese antecedente político pero también teniendo como argumento que los créditos siempre se habían pagado de manera puntual el director general comentó en el Consejo que el tipo de interés para el redescuento de esa línea era muy reducido pero que sería conveniente mantenerlo así “por tratarse de una cooperativa que actualmente está bien manejada, lo cual corroboró el señor licenciado José Hernández Delgado” director general de Nacional Financiera. Y aproximadamente un año después y casualmente a poco tiempo de que se produjera el fallecimiento del director Rodrigo Gómez se discutió nuevamente en el Consejo una petición semejante. En lo específico, la solicitud fue para una línea con vencimiento al 16 de julio de 1971 por la misma cantidad de 25.8 millones de pesos a favor de la cooperativa El Mante que se ejercería a través del Banco del Ahorro Nacional.⁴

Por otra parte, en una sesión del Consejo de Administración de abril de 1967 el director Rodrigo Gómez explicó que desde hacía años el Banco de México había venido brindando apoyo crediticio al Ingenio Emiliano Zapata mediante redescuentos de papel a través del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Al momento de esa exposición las obligaciones correspondientes a favor del Banco de México ascendían a casi 11 millones de pesos en su línea de crédito “relativa a caña” y aproximadamente a 5 millones en su línea correspondiente “a alcohol”. Hacia adelante, por conducto del Banco de Fomento Cooperativo se supo que las necesidades de ese ingenio para la zafra 1967/68 ascendían a 107 millones de pesos y que el apoyo crediticio que se requería era de 87.2 millones para lo cual la producción esperada que se calculaba en 98 mil toneladas de azúcar ofrecía garantía suficiente. Por esas razones se solicitaba al Banco de México que aprobase la apertura de las líneas de crédito correspondientes. La línea de redescuento correspondiente subsistió pero se tiene el dato un poco sorprendente para la zafra 1968/69 de ese ingenio que la línea de redescuento solicitada por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo se ubicó en tan sólo 27 millones de pesos, o sea únicamente poco menos del 31 por ciento de la línea que se había otorgado para la zafra 1967/68.⁵

La preocupación por fomentar el crédito agrícola era remota en el Banco de México. A manera de ejemplo, durante el sexenio del presidente Miguel

⁴ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 2363, (19 de agosto de 1970), libro 28, p. 33.

⁵ “Actas...”, *op. cit.*, Actas 2217 y 2307, (5 de abril de 1967) y (14 de mayo de 1969), libro 26 p. 91 y libro 28 p. 76.

Alemán, cuando Rodrigo Gómez era todavía el segundo de a bordo en la institución y a la cabeza se encontraba el abogado Carlos Novoa, se analizó en el Consejo de Administración una propuesta que respondía a la finalidad de “abaratar el crédito agrícola de tal manera que no fuera superior al 6 por ciento anual para los usuarios originales...”. Según el Director Novoa, se trataba de un ofrecimiento que había hecho a los agricultores del país el propio Presidente de la República. El problema que se enfrentaba era que en la gran mayoría de los casos las operaciones de préstamo y redescuento correspondientes se realizaban a través del Banco Nacional de Comercio Exterior en razón de las tareas de vigilancia que se habían encomendado a esa institución sobre dichas operaciones. Desde luego había que partir de que esas tareas de supervisión eran indispensables en razón de la desconfianza que se tenía en los altos círculos gubernamentales respecto de la escasa competencia y solvencia moral del personal que trabajaba en los bancos oficiales en materia de crédito agrícola. Dicho lo anterior, explicó el Director Novoa que para estudiar el problema se había realizado “un estudio minucioso” mediante el cual se habían podido identificar las irregularidades en que con más frecuencia se incurría “en el sistema de financiamiento y operación por parte de la banca oficial agrícola”. El problema residía en que dicho banco de desarrollo aplicaba una prima o recargo sobre la tasa de los redescuentos agrícolas que realizaba el Banco de México y eran esas primas las que encarecían el crédito agrícola por arriba del nivel deseado. Asimismo, era el caso de que la mayoría de las operaciones correspondientes de crédito y redescuento que realizaba el Banco de México las llevaba a cabo con los bancos Agrícola y Ejidal y, como ya se ha dicho, la tradición de honestidad y eficacia en esas instituciones no era muy elevada. Así, fue de ese diagnóstico del que surgió la idea para que las tareas de supervisión de esos créditos fueran realizadas por el instituto central con la encomienda específica de evitar que los costos operativos se trasladasen de manera exagerada a los precios de esa forma de crédito. La estimación que se hizo al respecto fue que el sostenimiento anual de la oficina o unidad que se creara con ese fin se ubicaría entre 175 y 200 mil pesos y que para su establecimiento sería necesario que el Consejo de Administración del Banco de México autorizara una ampliación en esas magnitudes de la partida de Gastos Generales para que dicha unidad se hiciera cargo de las ya mencionadas tareas “de vigilancia y

responsabilidad en el endoso” que venía realizando desde hacía tiempo el Banco Nacional de Comercio Exterior.⁶

Esa oficina de investigación especializada a establecerse en el Banco de México se integraría con “elementos técnicos experimentados, con conocimientos del país y alta calidad moral”.⁷ Se aventuró asimismo que los recursos para cubrir el sostenimiento de dicha oficina podrían obtenerse de la aplicación de un ½ por ciento adicional sobre las tasas que el Banco de México cargaba a sus redescuentos agrícolas. Los tipos autorizados por el Consejo de Administración para esas operaciones eran del 3 por ciento anual cuando al usuario original del crédito no se le aplicaba un tipo superior al 7 por ciento y de 4½ por ciento si la tasa cargada al usuario original superaba ese nivel. No se tiene noticia del destino final que tuvo ese proyecto para que el Banco de México le arrebatara al Bancomext esas tareas de supervisión que aquél tenía encomendadas de tiempo atrás y que aparentemente realizaba con acierto y eficacia. Ocurre pensar que si este último era el caso, lo más recomendable habría sido crear algún mecanismo con expresión presupuestal para así absorber los costos de las primas o recargos que aplicaba el mencionado banco de desarrollo y que encarecían esa forma de crédito. Sin embargo, el episodio da idea de la forma en que los temas del crédito agrícola despertaban interés entre las autoridades del Banco de México y que con mucha frecuencia llevaron a que la institución actuara en ese frente.

En materia de apoyo al crédito agrícola también existía de tiempo atrás en el Banco de México una tradición de que se le encomendaran fideicomisos públicos que en su momento se crearon con esa finalidad. En esta materia, ya se ha visto, fue en particular sobresaliente el caso del FIRA cuya gestación fue una obra reconocida del Banco de México y en lo personal del director Rodrigo Gómez. Sin embargo, también se establecieron en esa senda algunos otros fondos con dicho objetivo particular y cuya creación fue en su momento tan sólo conocida en los círculos gubernamentales de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México con la participación quizá de alguna otra entidad pública o banco de desarrollo. Un primer caso que también puede considerarse como un antecedente precursor del FIRA se ubicó en 1951, a pocos años de que se creara el mencionado fondo. Se

⁶ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 1198, (3 de septiembre de 1947), libro 18, pp. 49-50.

⁷ *Ibid.*

dijo al respecto en el Consejo del Banco de México que se había recibido un oficio del Secretario de Hacienda para constituir un fideicomiso cuya finalidad sería “la adquisición de maquinaria agrícola y refacciones de la *Compagnie Francaise D'Importation et D'Exportation, S.A.*”.⁸ Las compras se realizarían con créditos que el fideicomiso en cuestión, con un fondo de poco más de 38.4 millones de pesos, otorgaría al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. Ese fondo se iría constituyendo de forma gradual y algo muy importante es que en su calidad de fiduciario competiría al Banco de México fijar las condiciones conforme a las cuales se otorgarían los créditos correspondientes.

En esa misma línea de acción, en el año de 1956 el Consejo fue informado de la conformación de dos nuevos fideicomisos cuyas funciones tenían que ver con lo siguiente: el primero con el reembolso que el Gobierno Federal entregaría a los bancos de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal por los deficientes que resultaran de las primas por concepto “de operaciones del Seguro Agrícola Integral practicadas con sociedades mutualistas”. El segundo fideicomiso tenía que ver “con el apoyo económico que el propio Gobierno Federal proporciona[ba] al Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S.A, de C.V.”. Otro ejemplo en ese sentido se produjo en 1960 cuando el Gobierno Federal eligió al Banco de México para que fuera el fiduciario de un fideicomiso que se constituyó para brindar apoyo a un programa que se había puesto en marcha para apoyar a las “siembras de temporal de maíz, frijol, trigo y cebada”. Por último, a ese mismo impulso correspondió un fondo que se creó en marzo de 1971 y en el cual el Banco de México fue nombrado fiduciario, instrumento que se denominaría “Fondo de Rehabilitación para Agricultores de la Comarca Lagunera”. En la comunicación correspondiente se explicó que el Gobierno Federal iría aportando las cantidades que fueran siendo necesarias para que el Banco de México, en su papel de fiduciario, pudiera “garantizar a bancos privados y a empresas habilitadoras de cultivos de dicha comarca, el pago de adeudos a su favor que se encontraban vencidos o insoluto y que [eran] a cargo de agricultores, como resultado de operaciones de crédito agrícola practicadas en dicha región”.⁹

⁸ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 1951, (9 de mayo de 1955), libro 20, pp. 52-53.

⁹ “Actas...”, *op. cit.*, Actas 1390, 1672, 1870 y 1956.

Un aspecto particular a destacar en los fideicomisos para el crédito agrícola en los que el Banco de México fue elegido fiduciario consistió en la confianza que el fideicomitente depositó en el banco central para que éste designara a las personas que debían dirigirlos. En ocasión de la conformación del FIRA en 1955 el Banco de México designó para encabezarlo al ingeniero agrónomo Salvador Lira López que prestaba sus servicios en el instituto central desde finales de los años cuarenta y a quien todos los testimonios recuerdan como un técnico muy competente en cuestiones agropecuarias y también como un individuo muy íntegro en el orden ético. Aproximadamente un lustro más tarde la Secretaría de Hacienda creó otros dos fideicomisos vinculados con el crédito agrícola y de los cuales ya se habló líneas atrás. Pero lo que importa destacar aquí es el hecho de que también en estos dos fondos se permitió que fuese el fiduciario, o sea el Banco de México, la institución que designara al funcionario que debía encabezarlos. En este caso se trató del también ingeniero agrónomo Horacio García Aguilar. Al exponerse el caso en el Consejo de Administración, se dijo que ese profesionalista venía prestando sus servicios en el Banco de México en calidad de “Consultor Técnico del Departamento de Fideicomiso” y que además contaba con “la preparación técnica adecuada y las cualidades necesarias para ser nombrado” para ese puesto directivo. Seguramente el desempeño del ingeniero García Aguilar debió ser satisfactorio ya que aproximadamente un decenio después fue designado director del FIRA en sustitución del ingeniero Lira López.¹⁰ Es difícil de pensar que si el Banco de México hubiera tenido escaso interés en promover el crédito agrícola se habría preocupado de contratar a técnicos especialistas tan bien capacitados en las materias de agricultura y ganadería.

Pero el Banco de México había venido extendiendo apoyos en favor de la agricultura desde muchos años antes del periodo del Desarrollo Estabilizador. Claramente esa política se mantuvo en vigor con diversas expresiones a lo largo de la época en que Rodrigo Gómez encabezó al banco central. Así, en abril de 1957 todavía durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, el director del Banco de México explicó en el Consejo que en vista de la muy abundante producción de trigo que se anticipaba para el ciclo agrícola y

¹⁰ “Actas...”, *op. cit.*, Actas 1672 y 2135, (26 de septiembre de 1956) y (11 de agosto de 1965), libro 22, p. 178 y libro 26, p. 128.

el hecho de que el Gobierno había establecido un precio de garantía para ese cereal se requeriría de un cuantioso financiamiento para el manejo de la cosecha que se iba a recolectar. Acto seguido, con el fin de procurar que por ese crédito aumentara lo menos posible el medio circulante –es decir, para evitar que ese financiamiento proviniera exclusivamente del crédito primario del banco central– se estaba tratando de promover la participación en dicho financiamiento de los bancos privados. Con ese objeto, se decidió ofrecer a los bancos dos cosas: primero, que el Banco de México les tomaría en redescuento al tipo de 4½ por ciento anual hasta el 50 por ciento de los créditos que otorgaran con dicho fin “para la adquisición y distribución de la cosecha de trigo”. En segundo lugar, el banco central les ofreció también considerarles el 50 por ciento restante de esa cartera “dentro de cualquiera de los cajones del depósito legal distintos a las de efectivo y valores”. El director Gómez agregó que por efecto de esas medidas los bancos privados podrían obtener en las operaciones correspondientes un rendimiento real del 13 por ciento anual.¹¹ La propuesta fue aprobada por los consejeros por unanimidad al igual que otra muy parecida relacionada con la exportación de los excedentes de trigo que felizmente se habían podido acumular. Así, en junio de 1958 el director Gómez explicaba ante ese órgano que se había recibido del Perú una comunicación del director del Banco Nacional de Comercio Exterior, Ricardo J. Zevada, con la propuesta de que se otorgara al banco central de ese país un crédito por 5 millones de dólares para pagar las compras que de trigo mexicano realizara esa nación sudamericana. El importe se depositaría en el Banco de Reserva del Perú por un año sin intereses y hasta por dos años adicionales a la tasa de 4 o 5 por ciento anual. A continuación, el funcionario hizo a los consejeros “una amplia exposición respecto de la conveniencia de que se vendan los excedentes de trigo” tras lo cual se recabó su aprobación unánime para la operación.¹²

Y ya durante el sexenio de López Mateos, en junio de 1960 explicó Rodrigo Gómez en el Consejo sobre las pláticas que se habían venido teniendo con las autoridades hacendarias a fin de implantar un procedimiento financiero adicional en favor de los pequeños agricultores, “entre éstos los ejidatarios que producen trigo, maíz y cereales a los que el Gobierno Federal

¹¹ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 1700, (10 de abril de 1957), libro 23, p. 26.

¹² “Actas...”, *op. cit.*, Acta 1761, (11 de junio de 1958), libro 23, p. 113.

ha fijado precios de garantía que vienen haciéndose efectivos por los organismos a los que se han encomendado esas tareas". De acuerdo con lo anterior, la propuesta fue que los bancos de depósito otorgaran a los productores de ese segmento créditos pignoraticios y que, a su vez, el Banco de México les ofrecería redescuento a la tasa del 4½ por ciento anual. A continuación se especificaron las condiciones que se exigirían a esos "pequeños agricultores" además de que "el importe a cargo de cada acreditado en lo individual no excediera de 50 mil pesos".¹³ Se había establecido una política que durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz volvió a tener una expresión distinta. El tema fue relativo al "propósito de mantener el estímulo al financiamiento de la banca privada a la industria molinera para la compra de la cosecha de trigo". La propuesta se instrumentaría permitiendo a los bancos que el papel correspondiente por compras de trigo pudiera incluirse en cualquiera de los cajones del depósito legal "con excepción de los de efectivo y valores en cuenta corriente en el Banco de México...". Y para completar el círculo, el Banco de México les ofrecería a los bancos que participaran redescuento hasta por el 50 por ciento del importe de esa cartera. La tasa aplicable sería de 9 por ciento anual siempre y cuando los bancos no cargaran a los acreditados más del 10.5 por ciento.¹⁴

En el Consejo del Banco de México también se discutió eventualmente el tema de los redescuentos que se concedían en favor primero de la CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora de Alimentos, S.A.) y después de la CONASUPO (Cía. Nacional de Subsistencias Populares). La justificación para esos apoyos era que a través de esas entidades se ofrecían a los productores precios de garantía para los principales cultivos para la alimentación humana. A esas entidades correspondía también realizar la importación de dichos productos cuando la oferta interna resultaba insuficiente. Así, de estas últimas actividades derivaban las operaciones de futuros de divisas que el Banco de México celebraba con dichas entidades. Como ejemplo, en agosto de 1961 el director general Rodrigo Gómez informó en el Consejo que esas operaciones de futuros se celebraban con una tasa de interés del tres por ciento. Sin embargo, también informó a ese órgano el funcionario que con el fin de que no se recargaran en excesiva los gastos de la Cía. Nacional de

¹³ "Actas...", *op. cit.*, Acta 1867, (22 de junio de 1960), libro 24, p. 87.

¹⁴ "Actas...", *op. cit.*, Acta 2216, (29 de marzo de 1967), libro 26, p. 89.

Subsistencias Populares ponía a la consideración de los consejeros que a esas operaciones de futuros que se celebraran se les aplicara, como una verdadera excepción a la regla general, el tipo de interés del 1½ por ciento. Y la propuesta resultó aprobada por unanimidad por dicho cónclave.¹⁵

La política del Banco de México de darle apoyo a la CONASUPO para el sostenimiento de los precios de garantía de los productos agrícolas fue mantenida por las autoridades del banco central al menos hasta el final de la década de los sesenta. En ese sentido, en octubre de 1966 ese órgano aprobó ofrecer a los créditos pignoraticios de maíz, sorgo, cártamo, ajonjolí, soya y otros que otorgara la banca redescuento a tasas desde el 3 por ciento hasta el 8%¹⁶ por ciento cuando su participación llegara hasta el 10 por ciento de la cartera correspondiente y el acuerdo fue para que el programa se mantuviera también durante el año de 1967. Sin embargo, esa facilidad no había sido aprovechada suficientemente por los bancos privados y en el primero de esos años las operaciones por ese concepto habían ascendido a tan sólo 4 millones de pesos y en el segundo a 3 millones. Para 1968 el director Rodrigo Gómez propuso ofrecer nuevamente a la banca esas mismas facilidades en razón de que se consideraba “conveniente tratar de obtener el máximo de financiamiento por parte de dichos bancos” para la producción de alimentos. Ello, en la medida de que se continuara “con la práctica de dejar al cuidado de los propios bancos interesados el prevenir los riesgos de la pignoración de los granos, eliminando el requisito del depósito precisamente en los Almacenes Generales de Depósito”¹⁷

En paralelo al anterior, otro programa de redescuento con la finalidad más específica de apoyar las compras de trigo por parte de la CONASUPO se aprobó en abril de 1968 y se renovó en abril de 1969. Esto último, a fin de poder ofrecer “el mismo estímulo al financiamiento de la banca privada y con el objeto de disminuir en lo posible la emisión de moneda...”. Desde la perspectiva de la política monetaria, de no ofrecer la banca comercial dicho financiamiento posiblemente tendría que recaer exclusivamente en el banco central con sus consecuencias de amenaza sobre el control que esa institución debe tener sobre la oferta de dinero. Ese redescuento se ofrecía a los bancos a la tasa de 9 por ciento a condición de que no se cargase a los

¹⁵ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 1925, (2 de agosto de 1961), libro 29, p. 181.

¹⁶ “Actas...”, *op. cit.*, Acta 2267. (5 de junio de 1968), libro 27, pp. 194-195.

acreditados “más del 10.5 por ciento a fin de que les resultara [en el neto] un interés del 12 por ciento anual y que el vencimiento de los objetos redescuentados no excediera del día último de diciembre”. Al parecer dicho programa de redescuento le fue atractivo a los bancos a todo lo largo del año 1968 ya que los saldos mensuales redescuentados en millones de pesos resultaron como sigue: abril 115.7; mayo 139.7; junio 134.2; julio 134.2; agosto 127.3; septiembre 110.7; octubre 80.0 y noviembre 58.8. A continuación el consejero Sánchez Cuén solicitó que se informara con toda precisión si en paralelo con esos redescuentos la banca había comprometido fondos propios al fin indicado de financiar las compras de trigo por parte de la CONASUPO. Así lo hizo el director y los porcentajes del redescuento sobre los saldos de dicho crédito resultaron como sigue: abril 40.6 por ciento; mayo 39.6 por ciento; junio 31.2 por ciento; julio 27.2 por ciento; agosto 25.3 por ciento; septiembre 24.8 por ciento; octubre 21.0 por ciento y noviembre 17.5 por ciento.¹⁷

¹⁷ “Actas...”, *op. cit.*, Actas 2303 y 2304, (9 de abril de 1969) y (16 de abril de 1969), libro 28, pp. 67 y 68.

7. IMPULSO AGRÍCOLA EN LOS INFORMES ANUALES

El Informe Anual del Banco de México en sus distintas ediciones, complementa de manera muy importante lo que puede leerse sobre crédito agrícola en las Actas del Consejo. En muy buena medida esa complementariedad se da por razones de perspectiva, pues, mientras en las Actas del Consejo se tratan en general cuestiones muy específicas de esta materia –operaciones, líneas de crédito, apoyos de coyuntura y programas de emergencia– el Informe Anual nos aporta una perspectiva panorámica. Así, en el panorama general sobre el tema que nos ofrece esa publicación lo primero que aparece a la vista es que efectivamente el crédito a la agricultura, ganadería y silvicultura creció de manera muy rápida en el lapso 1954 a 1970. También, y de manera muy importante, que esa forma de crédito no hubiera tenido el crecimiento que mostró de no haber sido por las políticas que con todo propósito adoptaron las autoridades para que ocurriese de esa forma. En el Informe Anual del Banco de México para 1956 se dice con toda claridad que se había fortalecido “la política gubernamental dirigida a proporcionar crédito oportuno y suficiente” a las actividades agropecuarias. Como prueba de lo anterior, en ese año el crédito agrícola suministrado por las instituciones nacionales se había incrementado 22 por ciento y el de la banca privada 10 por ciento. El otro aspecto a destacar es que en general el crédito agrícola creció en el periodo más o menos a una velocidad cercana a la del crédito general y de hecho, por ejemplo, el crédito a la industria y al Gobierno Federal se desenvolvió a ritmos un poco más altos. Esos hechos pueden constatarse en el **cuadro 5.1** a continuación. El último aspecto a destacar (**cuadro 5.2**) es que el crédito a la agricultura creció más rápido que el PIB agrícola. ¿Por qué?

CUADRO 5.1
PRODUCTO AGRÍCOLA Y APOYO CREDITICIO AL SECTOR
(En miles de millones de pesos)

Años	PIB Agropecuario	Crédito a la Agricultura y a la Ganadería	Crédito Total a Particulares
1960	150.5	5.8	25.7
1961	158.0	6.6	31.1
1962	165.3	7.4	38.1
1963	178.5	8.3	41.3
1964	199.4	9.3	48.3
1965	212.3	10.6	52.9
1966	227.0	12.7	59.8
1967	241.3	14.0	70.4
1968	260.9	15.4	79.0
1969	277.4	16.5	93.1
1970	298.7	17.1	110.6

Fuente: Banco de México, *Informe Anual*, 1970, Cuadro 3 y Cuadro 28, pp.38 y 81

CUADRO 5.2
TASAS DE CRECIMIENTO
CRÉDITO AGROPECUARIO Y PIB SECTORIAL
(En por cientos)

Año	Crédito Agropecuario	PIB Agropecuario
1960	—	—
1961	13.8	4.9
1962	12.1	4.6
1963	12.2	8.0
1964	12.0	11.8
1965	14.0	6.5
1966	19.8	6.9
1967	10.2	6.3
1968	10.0	8.1
1969	7.1	6.3
1970	3.6	7.6

Fuente: Banco de México

No cabe la menor duda de que el crédito agrícola fue un factor de importancia para el desarrollo del sector agropecuario. Sin embargo, claramente tampoco se trató de la única variable determinante del crecimiento en el periodo de ese sector. De haberlo sido, no se hubiesen visto esos desfases como los ocurridos en 1956 o 1969, años en que si bien el crédito a la agricultura creció respectivamente a tasas elevadas de 17.6 y 7.4 por ciento el producto del sector permaneció prácticamente estancado en términos reales. La razón estribaba en las otras causas de mucha importancia –entre ellas los factores climáticos– que también determinaban el nivel de la producción en el sector. A manera de ilustración se tienen los casos contrastantes de los años 1954 y 1963. Mientras en el primero de ellos la agricultura mexicana gozó de condiciones inmensamente benignas que permitieron un repunte del producto real cercano al 10 por ciento, en el año de 1963 las sequías que asolaron al campo de México causaron problemas muy graves. Así, en el Informe Anual para el primero de los años mencionados se señaló que “las favorables condiciones climáticas que prevalecieron en todo el país durante 1954 fueron el factor determinante de la elevada producción agropecuaria... Asimismo, influyeron en el ascenso de la producción los mejores precios para los productos agropecuarios de exportación tanto como la mayor demanda de los mismos...”. Por su parte, en el Informe para 1963 se apuntó con toda claridad que “debido a la baja en la cosecha de algodón, en la agricultura el producto total se mantuvo en un nivel similar al del año anterior, aunque hubo incrementos en casi todos los cultivos” restantes.¹

Así ocurría. Aunque la derrama de crédito a la agricultura y a la ganadería se hiciera crecer de manera continua y estable había otros factores –muchos de ellos impredecibles o imponderables– que ejercían su influencia sobre las actividades del sector. A manera de ejemplo, la retracción de la inversión privada durante 1961 y la fuga de capitales que hubo ese año ejercieron un efecto recesivo sobre la totalidad de los sectores que conformaban la economía nacional. Sin embargo, la diosa fortuna recompensó a la agricultura mexicana durante los años de 1962 y 1964. En el Informe Anual para el primero de esos años puede leerse que “el volumen de la producción de las actividades agropecuarias en 1962 se modificó favorablemente y tuvo un incremento de 5.3 por ciento con respecto al del año anterior. Este

¹ Banco de México, *Informe Anual*, 1963, pp. 14 y 25.

incremento bastante superior al que había logrado el sector 1961 se había debido “en lo fundamental a la mayor producción de algodón”. La cosecha de algodón de ese año se apoyó en un aumento de las áreas cultivadas de 21.7 por ciento y un aumento de los rendimientos por hectárea de 2.4 pacas en 1961 a 2.8 pacas en 1962. Otra elevación notable se observó en la producción triguera que aumentó 4.3 por ciento con respecto al nivel del año precedente “lo que permitió el abastecimiento normal del consumo nacional”. Pero el año de verdaderas vacas gordas fue 1964 cuando “las actividades agrícolas se desarrollaron en condiciones [altamente] favorables lo que permitió que la producción se incrementara 8.1 con respecto a 1963”. Ese año las actividades agrícolas se beneficiaron de un régimen de lluvias muy favorable lo que resultó particularmente benéfico para los cultivos de temporal y que, al mismo tiempo, permitió asegurar una disponibilidad suficiente de agua en las presas. Asimismo, en 1964 se sumaron a los beneficios del riego más de 75 mil hectáreas a la vez de que se protegieron contra inundaciones por desbordamiento 68 mil hectáreas.²

En contraste y sin que se modificaran un ápice las políticas de fomento en apoyo de la agricultura entre ellas la relativa al crédito, hubo otros años en que la producción en ese sector fue mucho menos favorable principalmente por la influencia de factores fuera de control como sequías, inundaciones, ciclones, plagas, etc. El caso se ilustra con lo que ocurrió en ese sector en los años de 1966, 1967 y sobre todo de 1969. En los dos primeros el producto agropecuario se incrementó en términos reales en tan sólo 1.6 y 2.3 por ciento respectivamente pero en 1969 el indicador incluso se contrajo en 2.1 por ciento. ¿Por qué? En el año 1966 el crecimiento del producto del sector fue tan débil en razón de las contracciones que registraron los cultivos de algodón, café y trigo. En la cosecha de café, por ejemplo, se registró una reducción del producto de 6.7 por ciento. Según el Informe Anual para ese año, los pobres resultados en la producción de algodón y de café se habían dado por sustitución de áreas de siembra y perturbaciones ciclónicas y en cuanto a la producción de trigo la reducción se derivó de “la política del Gobierno encaminada a evitar excedentes”. Por lo que se refiere a la producción agrícola de 1966, aunque ese año el producto del sector se incrementó en promedio y en términos reales 2.3 por ciento, pesó grandemente

² Banco de México, *Informes Anuales*, 1962, p. 18, 1964 p. 22.

la reducción de 10 por ciento que sufrió el volumen de algodón cosechado “debido a las disminuciones de las áreas sembradas en la zona de Altamira y a las perturbaciones atmosféricas”. Por supuesto el caso de mayor interés fue el del año 1969 cuando el producto agrícola arrojó una reducción considerable. Entre las causas de esa contracción se citó en primer lugar “la sequía que prevaleció hasta el mes de junio” en adición a “las fuertes inundaciones que incidieron desfavorablemente sobre los cultivos de temporal y provocaron mermas en la producción de maíz y frijol”. Por su parte, la cosecha de algodón se redujo también ese año en casi 28 por ciento debido principalmente a la disminución de las áreas de cultivo a causa de las expectativas de precios poco favorables y a otros problemas que afectaron a la actividad algodonera. Afortunadamente, en el último año de ese sexenio (1970) las actividades agrícolas mostraron “recuperación sobre las desfavorables condiciones prevalecientes en 1969”. El incremento de 5.5 por ciento real que mostró ese año el producto del sector se atribuyó a cuatro causas benéficas: a condiciones climáticas favorables durante todo el año, a la ampliación de las superficies de riego, a un mejor aprovechamiento del líquido acumulado en las presas y a un uso más intensivo y eficiente de semillas seleccionadas, fertilizantes e insecticidas.³

Es muy importante, y revelador también, que en las ediciones del Informe Anual se haya incluido noticia de las medidas de política crediticia que las autoridades del Banco de México fueron tomando en apoyo del financiamiento al sector agropecuario. De manera ilustrativa, en el primer año del sexenio del presidente López Mateos el Banco de México expidió en mayo de 1959 su circular 1386. Por medio de esa circular, con el fin de “coadyuvar a la estabilidad del mercado de artículos de consumo popular” se comprometió a los bancos de depósito y ahorro a que ofrecieran redescuento al 50 por ciento de los créditos que otorgara la entidad denominada CEIMSA en favor de los productores. En parecido sentido, ese año se expidió también la circular 1389 mediante la cual se redujo en 10 por ciento el depósito en efectivo para los bancos de depósito y ahorro con el fin de que los fondos liberados se destinaran a la adquisición de bonos de la Financiera Nacional Azucarera “incrementando la participación de la banca en el financiamiento de la industria azucarera”. Por esa misma circular se acordó también la

³ Banco de México, *Informes Anuales*, 1966 p. 15, 1967 p. 15, 1969 p. 28 y 1970 p. 30.

reducción del 30 al 20 por ciento del cajón para financiar al Gobierno Federal a fin de que la mitad de los fondos liberados fuera canalizada por dichos intermediarios a la compra de bonos para el fomento de la ganadería. Y un año antes el Banco de México expidió en abril de 1962 su circular 1414 con la finalidad de que las instituciones de crédito concedieran “a los pequeños agricultores créditos pignoraticios para evitar que las bajas temporales de los precios del maíz, del trigo y del sorgo redunden en disminuciones de su ingreso real”.⁴ Con tal fin se concedieron también adicionalmente mayores facilidades a esas instituciones para que canalizaran a dicho destino recursos que antes habían tenido que tener colocados en inversiones en dólares para el financiamiento de las exportaciones de manufacturas.

Como ya se ha dicho, en 1961 las políticas económicas se orientaron plenamente a contrarrestar la recesión que impactó en ese año, pero el año siguiente se renovó el interés del Banco de México por apoyar actividades económicas requeridas de respaldo especial como la agricultura –en particular a los productores pequeños– la vivienda de interés social y las exportaciones manufactureras. En ese sentido, en 1962 se expidió la circular 1450, por lo cual se extendió por un año más, aunque con algunos cambios, la vigencia de la circular 1447 del año anterior que había respondido al objetivo de prestar apoyo a los pequeños agricultores dedicados a producir maíz, trigo y sorgo. Según el Banco de México, mediante esa medida se esperaba que los agricultores beneficiados pudieran hacer frente a las obligaciones que habían adquirido y no se vieron obligados a vender sus cosechas en condiciones desfavorables. Por su parte, en 1963 el Banco de México expidió la circular 1479 por la cual se permitió que los bancos de depósito rebasaran su captación por arriba del límite de 15 veces su capital exhibido y reservas. Ese excedente de captación debería canalizarse al apoyo de los fideicomisos que había establecido el Gobierno Federal “para fomentar las actividades agropecuarias, la exportación de productos manufacturados, la pequeña y mediana industria y el turismo”. Asimismo, con objeto de dar mayores oportunidades a industriales y agricultores de recibir crédito para capitalización a plazos adecuados, en una carta circular de 1963 se autorizó a los bancos y a las financieras a ampliar de 5 a 10 años el plazo de sus créditos refaccionarios

⁴ Banco de México, *Informe Anual*, 1964, pp. 38-39, *Informe Anual*, 1964, pp. 35-39 y *Actas del Consejo de Administración*, Acta 1969, (4 de abril de 1962), libro 26, pp. 46-47.

a esas actividades. De manera adicional, en el Informe de 1965 se precisó que los programas de irrigación puestos en práctica por el Gobierno habían convertido a los distritos de riego en una fuente fundamental de impulso para la agricultura mexicana “al lograrse con ellos ventajas notables en la productividad y una mayor diversificación de los cultivos”. Así, en 1965 se habían incorporado a los sistemas de riego más de 54 mil hectáreas y se habían beneficiado de distintas formas a 6 mil hectáreas adicionales. Con esos avances las superficies bajo riego en el país habían llegado a 2.5 miles de hectáreas.⁵

Las políticas del Banco de México de respaldo a la agricultura continuaron durante los años restantes de la década. En el Informe Anual para 1966 se habla de las facilidades de financiamiento que había ofrecido el Banco de México a los bancos de depósito para que participaran en mayor medida en el crédito al cultivo de productos agrícolas fundamentales mediante operaciones pignoraticias con el fin de coadyuvar al mantenimiento de los precios de garantía para esos productos. Los cultivos así apoyados fueron los de maíz, ajonjolí y soya en el ciclo agrícola 1966-67 y sorgo y cártamo en el ciclo 1967. Más adelante, en el Informe para 1967 se habla en términos generales de las reformas que se habían aplicado a los financiamientos destinados a la agricultura con el fin de que llegaran a los acreditados con mayor fluidez. En ese año de 1967 se aplicaron nuevos ajustes al depósito legal y se elevaron las facilidades de redescuento del Banco de México para que la banca ofreciera más créditos para la adquisición de la cosecha de trigo “en beneficio tanto de los productores del cereal como de los consumidores de los productos finales”. En un sentido parecido, en el mismo 1967 el Banco de México ofreció nuevamente redescuento a las operaciones pignoraticias de maíz, sorgo, frijol, soya, cártamo y ajonjolí para contribuir al mantenimiento de sus precios de garantía. Por su parte en el Informe para 1968 se precisó que se había continuado la política para que los bancos comerciales brindaran apoyo a las operaciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en beneficio de agricultores y consumidores. Formaron parte principal de esa política los siguientes cuatro esquemas: *a)* la preservación de la fórmula para que el banco central redescontase papel prendario de la producción de granos; *b)* ampliación del plazo de esos redescuentos en el caso del sorgo para

⁵ Banco de México, *Informe Anual*, 1965, p. 26.

que los agricultores pudieran vender el producto a precios remunerativos; *c)* inclusión en dicho programa de los productores de harina de maíz y *d)* un programa adicional de redescuento para que la industria molinera pudiera adquirir la producción nacional de trigo. En 1969, año en que como se recordará el producto agrícola sufrió contracción, se mantuvo el programa de redescuento para el papel prendario de maíz, sorgo, frijol, soya, cártamo y ajonjolí y se conservó también el apoyo para que los bancos finanziaran a la industria molinera. Finalmente, dentro de la política tradicional del Banco de México de brindar apoyo al desarrollo agrícola en 1970 se perfeccionó el mecanismo para intensificar la participación de la banca en el financiamiento a la industria molinera y a la compra de trigo.⁶

⁶ *Ibid.*, 1966, p. 28, 1967, p. 15, 1968, pp. 25-26, 1969, pp. 15-16 y 1970, pp. 15-16.

8. RODRIGO GÓMEZ Y EL BANCO AGROPECUARIO

En 1965 la administración encabezada por el presidente Díaz Ordaz anunció el establecimiento del Banco Nacional Agropecuario. El director general del Banco de México Rodrigo Gómez fue designado para presidir el Consejo Directivo de esa nueva institución y no es remoto que él en lo personal y otros funcionarios del banco central hayan participado en el lanzamiento y preparación del proyecto. Es importante recordar que al director del Banco de México en su calidad de presidente del Consejo Directivo de esa institución correspondió pronunciar el discurso inaugural de la matriz en abril de 1965 al igual que los posteriores discursos de apertura por la puesta en marcha de las filiales de ese banco en las zonas Noroeste, Sureste, Noreste y Occidente y de la sucursal de esta última rama que se estableció en la ciudad de Zacatecas. El feliz hallazgo de esas alocuciones es de relevancia ya que permite conocer las principales facetas del pensamiento del banquero central sobre la agricultura y la ganadería y la importancia del crédito como factor para el desarrollo de esas actividades. La última de esas intervenciones fue pronunciada en marzo de 1966 en la ciudad de Zacatecas en cuyos alrededores “la dureza del clima y la escasez de recursos hidráulicos se reflejan en los rendimientos de los cultivos que se llevan a cabo en tierras de temporal”¹. ¿Cómo hacer para que en esa y en todas las zonas del país la agricultura mexicana fuese crecientemente próspera y progresista? En que hubiera un crédito oportuno, suficiente, apropiado y eficiente residía una de las claves.

¹ Discurso de Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, en ocasión de la apertura de la sucursal Zacatecas del Banco Agropecuario de Occidente, (5 de marzo de 1966), en *Textos de Rodrigo Gómez (1953-1967)*, (s.f.), (s.e.), p. 317.

La idea de que el crédito fuese una de las palancas “fundamentales para que la Reforma Agraria alcance sus metas finales en favor de los campesinos que aún no se benefician con la transformación socioeconómica del país derivada de la Revolución Mexicana” había sido reconocida desde que se inició la etapa reconstructiva del México moderno durante el gobierno de Plutarco Elías Calles. Pero, sobre todo, era un hecho irrefutable que los pequeños productores del campo y los ejidatarios no eran sujetos de crédito naturales de la banca comercial. De ahí que el Estado mexicano hubiera tenido que crear instituciones específicamente especializadas para esa tarea. No obstante, Rodrigo Gómez sabía de los problemas que habían plagado a esas instituciones precursoras y lo expresó con toda claridad en aquel discurso inaugural de abril de 1965 al señalar que “la práctica de casi 40 años desde que se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola [en 1926] nos permite contemplar con mayor objetividad las fallas y los aciertos que hemos tenido así como los problemas que ha sido necesario enfrentar...”. Entre los iniciados era ampliamente sabido que esas instituciones antecesoras habían padecido un exceso de politización y centralismo, insuficiencia técnica en su operación y, lamentablemente, también mucha corrupción. Había que evitar esos vicios en la nueva institución y sobre todo cuidar que sus prácticas no se impregnaran hasta los huesos de una contracultura de no pago en materia agrícola.² En ocasión de la apertura de la sucursal Zacatecas del Banco Agropecuario de Occidente el funcionario del Banco de México enfatizó: “se cuidará que las operaciones de crédito se lleven a cabo sin pérdidas para las instituciones... estableciendo sanos precedentes de recuperación de los préstamos”. En el trabajo de los productores agrícolas y ganaderos acreditados y en la supervisión por parte de los técnicos y del personal bancario residía la fórmula para el “cumplimiento cabal de las obligaciones propias de toda operación crediticia” en favor de la agricultura. La finalidad era, en palabras de Rodrigo Gómez, que “las operaciones de crédito se lleven a cabo sin pérdida para las instituciones, estableciendo sanos precedentes de recuperación de los préstamos”.³

Los pasajes más importantes en esos discursos que el banquero central pronunció en el Banco Agropecuario se refieren al modelo institucional

² Discurso de Rodrigo Gómez en la Primera Reunión del Consejo de Administración del Banco Nacional Agropecuario, (23 de abril de 1965), en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 299-300.

³ Discurso en ocasión de la apertura de la sucursal Zacatecas, en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, p. 318.

que deliberadamente se intentó implantar en el proyecto. La esencia del esquema consistió en la creación de una entidad matriz con una red de instituciones filiales las cuales debían organizarse “en las diversas zonas del país, abarcando territorios que integran áreas ecológicas afines por sus recursos naturales y humanos”. Esas instituciones filiales deberían echar raíces fuertes en su zona de operación a fin de desarrollar un gran arraigo regional. Y otro eslabón fundamental del esquema sería que en su relación con la matriz ésta operara frente a las filiales como institución de redescuento. La red de filiales se establecería gradualmente y el programa se inició con el establecimiento del Banco Agropecuario del Noroeste en Los Mochis, Sinaloa. La expectativa era que dicha filial llevara a su región “un nuevo espíritu en las prácticas y técnicas del crédito agrícola, que permitan auxiliar a sectores desvalidos de la población rural”. Más adelante, cuando se estableció el Banco Agropecuario del Sur, en Villahermosa, Tabasco, el presidente del Consejo prometió que la acción de esa filial “junto con el renovado esfuerzo de los agricultores y ganaderos constituye una promesa de gran valor para esta región, cuyo desarrollo será tan rápido que por ahora es difícil de prever, debido a la proximidad de los océanos, a la feracidad del sureste y al espíritu de progreso de sus hombres”. Y en ocasión de la puesta en marcha de la filial Noreste, en Tamaulipas, se confirmó el perfil del proyecto al explicarse que “el plan de establecer instituciones de crédito fuera de la capital para operar regionalmente se está realizando... Este plan se nutre en el sano propósito de vigorizar la vida económica y social de la provincia precisamente con elementos locales”. Y con motivo de la apertura del Banco Agropecuario de Occidente con sede en Guadalajara Rodrigo Gómez reiteró que “con encomiable dinamismo se están creando nuevas fórmulas para incrementar el crédito sano como elemento de progreso agrícola. Durante los primeros quince meses de la actual administración ha surgido un sistema crediticio formado por el Banco Nacional Agropecuario y cuatro instituciones filiales...”.⁴

Como se aprecia de manera evidente en las citas anteriores, la descentralización sería un elemento fundamental en el modelo institucional propuesto. A diferencia, las expresiones orgánicas precedentes habían tenido el defecto, entre otros, de la centralización burocrática. Explícitamente, en

⁴ *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 299-300, 304-305, 309.

el establecimiento del Banco Agropecuario se buscó evitar esa deformación. En la inauguración de la institución el presidente del Consejo explicó que “el banco deberá llevar a cabo una política de efectiva descentralización por conducto de las instituciones filiales que se organicen en diversas localidades”. Pero para que esa política de desconcentración tuviera éxito los funcionarios tendrían que conocer e identificarse plenamente “con la región donde operen, manteniendo la mayor autonomía posible para atender las demandas de crédito de ejidatarios y pequeños propietarios”. Así, la actuación de los funcionarios de las filiales debía de llevarse a cabo “de acuerdo con las circunstancias de cada caso, los elementos físicos y las condiciones humanas del lugar”. La motivación última de esa forma de operación tenía que ser la de “ayudar a los campesinos hasta el punto mismo de estudiar y resolver en sus detalles los problemas de los pequeños grupos”. En una situación alternativa, “los grandes programas de operación, por bien estudiados que sean, resultan ineficaces si se descuidan las particulares necesidades prácticas del sujeto de crédito, causa y fin del Banco”. En la creación del Banco Agropecuario no se intentaba pretender que en la administración del crédito agrícola no surgieran problemas, sino que los problemas que rodeaban a esa importante función de promoción se fueran resolviendo de manera consistente y efectiva. O como lo dijera el director Rodrigo Gómez en la conclusión de su discurso en la convención de banqueros del año 1962: “problemas, obstáculos, pugnas de intereses los hay y los habrá” siempre.⁵ Sin embargo, “el crecimiento económico de México no debe detenerse, como no se ha detenido en el pasado, por desalientos momentáneos ante sucesos temporales”.⁶

El impulso al sector agrícola fue siempre en esa época una política nacional de amplio espectro con una diversidad de fuerzas actuantes en concurrencia múltiple. En cuanto a los productores más pequeños, el mecanismo original para su beneficio había sido la reforma agraria, “justa en su ideología, amplia en sus conceptos y tenaz en su realización”, por cuyo conducto se les había dotado de tierras. Asimismo, en beneficio de la gente del campo se había creado y extendido en las zonas campiranas “el sistema de escuelas rurales como fuente de transformación espiritual” (*sic*). Y en ese

⁵ Discurso de Rodrigo Gómez en la XXVIII Convención de la Asociación de Banqueros de México, (29 de mayo de 1962, en *Textos de Rodrigo Gómez...*, op. cit., p. 63.

⁶ *Ibid.*, pp. 300-301 y 63.

mismo orden y con una gran significación, también había cobrado una gran importancia en beneficio del sector agrícola el programa de obras públicas instrumentado por el Gobierno y que había significado un impulso considerable para el agro mexicano. Por conducto de ese programa, realizado a lo largo de varias décadas, se había podido dotar al país de muchas obras hidráulicas para ampliar y mejorar las tierras y encadenados con esas obras se habían realizado muchos otros trabajos “de mejoramiento territorial, como revestimiento de canales, drenes y nivelación de suelos tendientes a poder utilizar el agua con la máxima economía al mismo tiempo de prevenir el ensalitramiento y la erosión de la tierra cultivable”. En evocación de la herencia que había dejado el proyecto del Banco de Crédito Agrícola concebido por el abogado Manuel Gómez Morín en 1926, en sus discursos en el Banco Agropecuario Rodrigo Gómez también mencionó a cuatro décadas de distancia la importancia de organizar a los agricultores y ganaderos para que, entre otras cosas, pudieran transformarse en sujetos de crédito confiables. Un lugar especial debía ocupar en ese proyecto el crédito que los productores rurales recibieran con el fin de potenciar su capacidad productiva. Consciente de la importancia de este último factor, el banquero central Rodrigo Gómez dijo en alguno de sus discursos que el Gobierno Federal había dispuesto que se tomaran las providencias necesarias a fin de que el sector agropecuario pudiese recibir todo el crédito disponible. Para alcanzar tal meta podían utilizarse con todo su potencial tanto el sistema constituido por el Banco Nacional Agropecuario como el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura.⁷

El crédito era en efecto una palanca esencial para el desarrollo de la agricultura nacional. Sin embargo, en México muchos campesinos, que en realidad constituían la mayoría, no habían estado en posibilidad de recibir crédito institucional, ya fuese de la banca oficial o de la banca privada. Desde tiempos remotos ese hecho los había obligado a buscar el apoyo financiero de comerciantes o de prestamistas que generalmente lesionaban su economía y en el extremo los obligaban a dejar de trabajar sus tierras parcial o totalmente. Esa situación podía modificarse mediante las nuevas técnicas y prácticas con las que se pensaba dotar de financiamiento a los productores

⁷ Discurso de Rodrigo Gómez en la inauguración del Banco Agropecuario de Occidente, (4 Marzo de 1965), *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, p. 314.

rurales como medio para que lograran superar sus condiciones de estancamiento. A continuación venía la gran convocatoria para superar una situación que resultaba indeseable para todos sin excepción:

Es conveniente crear conciencia de que si el ejidatario cuenta con los instrumentos y recursos necesarios para hacer producir la tierra y se le auxilia con la asistencia técnica apropiada es un adecuado sujeto de crédito, porque el producto mismo de la tierra constituye la mejor garantía de recuperación y puede y debe obtener recursos financieros para trabajar, sobre todo si el acreedor queda cubierto contra pérdidas de cosechas y ganados por conducto de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, permitiendo que sus esfuerzos se realicen sin la inseguridad de los riesgos a que está sujeto, por causa de elementos naturales incontrolables.⁸

Para Rodrigo Gómez el desarrollo del sector agrícola era ciertamente un reto muy complicado pero su enfrentamiento exitoso no únicamente dependía de instituciones, recursos y técnicas sino también de atención a los aspectos humanos de los productores. Indudablemente ése fue el sentido de una campaña que en su momento se lanzó para crear conciencia entre los productores del campo –agricultores y ganaderos– respecto de la corresponsabilidad que compartían con las autoridades en su aspiración de poder proporcionarle a sus familias un nivel de vida crecientemente mejor. Los productores del campo se encontraban permanentemente ante la “tarea de aprovechar correctamente los recursos financieros y técnicos que se les ofrecen, siguiendo normas bancarias eficientes y justas”. Así, esos productores debían aceptar “con entusiasmo el propósito [que animaba a las autoridades] de elevar sus condiciones de vida mediante el mejor uso de la tierra, el empleo racional de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas y la rotación de cultivos, lo que demanda un trabajo intenso en el campo”. En ese marco de colaboración para el progreso del sector, los productores rurales deberían también recabar información sobre “la correcta aplicación de los créditos” y su administración eficaz para que les fueran plenamente benéficos.⁹

⁸ Discurso de Rodrigo Gómez en la Primera Reunión del Consejo de Administración del Banco Nacional Agropecuario, (23 de abril de 1965), en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, p. 300.

⁹ Discurso de Rodrigo Gómez en la inauguración del Banco Agropecuario del Sureste, (20 de septiembre de 1965), en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 308–309.

Con clarividencia el banquero central Rodrigo Gómez vio que en muy buena medida el programa de desarrollo del sector agrícola en el que se encontraba involucrado el Banco de México como parte que era del sector gubernamental del país, dependía de que se lograra en el campo una verdadera “revolución técnica”. Felizmente, esa revolución técnica ya se encontraba en marcha con el fin de elevar “los niveles de productividad en todos los sectores de la economía” y entre ellos la agricultura. Poco antes el funcionario del banco central ya había señalado, con respecto al desarrollo del ramo agropecuario, que para impulsar al sector sería “indispensable aumentar la superficie cultivada” pero sobre todo “elevar rápidamente los rendimientos de la Tierra”. Los agricultores y ganaderos se encontraban frente al imperativo de “usar mejor la riqueza agrícola de la nación” pero su iniciativa y trabajo demandaría de cada vez más crédito, especialmente refaccionario, para poder capitalizar a las unidades productivas. En cuanto a la revolución técnica en el campo, el reto aplicaría para todas y cada una de las unidades productivas: “una hectárea de cultivos, una hectárea de pastos o praderas, un metro cúbico de agua, un tractor con un equipo o una cabeza de ganado”. Para el banquero central las nuevas técnicas operativas también deberían ponerse en ejecución en el ámbito de “la clasificación, empaque, almacenamiento, manejo y comercialización de los productos agropecuarios así como en los métodos de dirección y administración de las explotaciones de tierras ejidales y particulares”.¹⁰

¹⁰ Discurso de Rodrigo Gómez en la apertura del Banco Agropecuario del Noreste, (20 de octubre de 1965), en *Textos de Rodrigo Gómez...*, op. cit., p. 312.

LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO

9. ANTECEDENTES

De acuerdo con los tratadistas en Derecho, los fideicomisos pueden clasificarse en privados y públicos. Al igual que en el fideicomiso privado, en el público intervienen tres agentes: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario o beneficiario. Aunque ambas variantes de la figura jurídica comparten los elementos esenciales y muchas otras características, existen entre ellas dos diferencias. La primera es que en los fideicomisos públicos el fideicomitente es una autoridad (Gobierno Federal, Gobierno de los Estados o Ayuntamiento); la segunda es que sus fines responden a una motivación de interés público generalmente relacionada con el desarrollo económico, la promoción de la cultura o alguna causa de tipo social. Así, al menos desde los años cuarenta del siglo XX, el gobierno mexicano aprovechó esa figura jurídica en beneficio de la colectividad afectando en fideicomisos sumas importantes provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los fideicomisos de esa naturaleza se crearon con apoyo en leyes, decretos o simples contratos.

La base jurídica para los fideicomisos privados ha sido la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, promulgada en 1932 y vigente desde entonces. En dicho ordenamiento se encuentran los fundamentos de la figura jurídica permitiendo únicamente los fideicomisos expresos abiertos a toda clase de bienes y derechos siempre y cuando la motivación sea conforme a la legalidad. A diferencia de los fideicomisos privados, las disposiciones aplicables a los fideicomisos públicos se han encontrado dispersas en diversos ordenamientos en adición a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito ya mencionada. Aunque sería ocioso dar una lista exhaustiva de esos ordenamientos sí cabe mencionar la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y un decreto en el que se dictaron las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionalidad y extinción de los fideicomisos establecidos o que estableciera el Gobierno Federal. De manera particular, en esa lista de ordenamientos aplicables a los fideicomisos públicos destaca la legislación relativa al Banco de México que se ha aplicado en los casos en que el instituto central ha sido designado fiduciario en fideicomisos con un interés público.¹

En los fideicomisos públicos creados por el Gobierno Federal ha sido usual que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quede como representante del fideicomitente. Al ser esa entidad la encargada de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público y en general de las actividades que afectan el presupuesto del Gobierno Federal, ha sido natural que se le encomiende vigilar y supervisar los fideicomisos creados por el Poder Ejecutivo. En cuanto al fiduciario en los fideicomisos públicos, la ley nunca ha establecido que esa función deba ser cumplida por un banco de desarrollo o una institución nacional de crédito. Sin embargo, por razones políticas, prácticas y jurisdiccionales eso ha sido lo usual. Así, en la historia del fideicomiso público en México —sobre todo en el caso de aquellos creados con una finalidad amplia e importante— el papel de fiduciario ha sido cumplido por Nacional Financiera, Banobras, Bancomext, Banrural mientras existió, y por otros bancos de fomento de menor trascendencia como la Financiera Nacional Azucarera. Cabe enfatizar en ese recuento la actuación del Banco de México como fiduciario en fideicomisos públicos o que responden a un fin de interés público (como ha sido el ejemplo de los llamados Fideicomisos Culturales).

La autorización legal para que el Banco de México pudiera recibir fideicomisos se inició en la Ley Orgánica de 1936 en la cual se permitió que el instituto central actuara como fiduciario en fideicomisos que tuvieran “conexión con sus funciones propias o que no pudieran ser encomendados” a otras instituciones, aunque “sin perjuicio y entorpecimiento de tales funciones”. Pocos años después, en la Ley Orgánica de 1941, derogatoria de su precedente de 1936, se refrendó esa autorización cuando por Ley le fuera

¹ Guillermo Martínez Canales, *El Fideicomiso Público; La figura idónea para el desarrollo económico y Social del País*, UNAM, tesis para Licenciatura en Derecho, México, 1988, pp. 70-80.

“encomendada esa función”. Tal vez previsoramente, aunque la motivación concreta nunca fuera revelada, en agosto de 1942 se reformó la disposición relativa añadiendo como condición adicional para que el Banco de México pudiera actuar como fiduciario “en los casos de notorio interés público, siempre que se obtenga la aprobación de la Secretaría de Hacienda”.²

El descrito fue el marco normativo de acuerdo con el que se estableció el primer fideicomiso de fomento en el cual el Banco de México fue designado fiduciario. Corría el año de 1943 y en el mes de agosto se firmó el contrato para crear el instrumento que se denominó Fondo Nacional de Garantía Agrícola actuando como fideicomitente la Secretaría de Hacienda. La fórmula volvió a utilizarse nuevamente en 1947 para crear el Fondo para Desmonte de Tierras. Afortunadamente existen en las Actas del Consejo de Administración del Banco de México referencias sobre el primero de esos fideicomisos. Se trató del fideicomiso Fondo Nacional de Garantía para Operaciones de Crédito Agrícola, creado con fundamento en un decreto del 15 de junio de 1943 y cuya finalidad sería la de colocar entre el público un empréstito hasta por 200 millones de pesos que había sido autorizado por otro decreto del 13 de agosto de ese mismo año.³

Así, en una sesión de Consejo que tuvo verificativo en abril de 1950 se ofreció un panorama completo de los fideicomisos de todo tipo que había manejado el Banco de México hasta noviembre de 1945. Además del fideicomiso para el Fondo de Cultura Económica, en el cual había fungido desde su creación como delegado fiduciario el promotor de esa entidad, Daniel Cosío Villegas, en mayo de 1942 se había aprobado el ya mencionado Fondo de Fomento a la Industria y Garantía de Valores Mobiliarios y en julio de 1942 el relativo a la Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera que tuvo además la encomienda de liquidar a la subsidiaria en México del Banco Germánico de la América del Sur, habiendo actuado como fiduciario especial Guillermo A. Riveroll. El año siguiente, o sea en 1943, el Banco de México fue designado fiduciario en otros tres fideicomisos. Primero fue el Fondo Nacional de Garantía y Operaciones de Crédito Agrícola. El segundo, el Empréstito para la emisión “Bonos de la Defensa”.

² “Ley Orgánica del Banco de México”, (28 de agosto de 1936), Art. 38 fracción XXV, “Ley Orgánica del Banco de México, (26 de abril de 1941), Art. 24 fracción XXVII y “Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México, (24 de agosto de 1942) en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, (s.e.), 1957, pp. 274, 349 y 375.

³ Banco de México, S.A., *Actas del Consejo de Administración*, Acta 984, 28 de Julio de 1943, lib. 15, p. 157.

El tercero, la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos y Pre-cinradio Inc., para administrar las ventas de maquinaria cinematográfica a los estudios locales. Por último, del año 1944 databa el fideicomiso relativo al Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas y de 1945 el relativo al Museo Privado de Arte de la Ciudad de México. Como se aprecia, únicamente dos de esos nueve fideicomisos podían considerarse propiamente “de promoción”.

Posteriormente, de principios de 1946 hasta mayo de 1949 en que se firmó el contrato para construir el canal de Anzalduas, el Banco de México había aceptado los siguientes fideicomisos: Teatro del Nuevo Mundo; Trabajadores Mexicanos en el Extranjero; Compañía Mexicana Constructora Rural; Desmonte de Tierras; Cultivos de trigo, maíz y frijol en Nayarit; Cultivos de esos mismos productos en Jalisco; para la sindicatura en la quiebra de la Cervecería de Tecate y actuando como fideicomitente el Gobierno Federal, para el pago a los tenedores de los Bonos de los Ferrocarriles. Por último, desde el inicio del mecanismo para el canal de Anzalduas y hasta la primavera de 1950 los fideicomisos adicionales que recibió el Banco de México fueron como sigue:

El que le encomendó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para incrementar los cultivos de trigo en el país que importa \$15'000,000.00 y los que le encomendó la Secretaría de Recursos Hídricos en relación con los financiamientos para la construcción de los Drenes Agrícolas del Yaqui por \$24'000,000.00; para terminar el del canal de Chihuahua y para prolongar el Canal de SICAE en los márgenes del Río Fuerte, Sin., por \$12'000,000.00; y para la construcción de los canales de la Presa Vírgenes en Delicias, Chih., por \$20'000,000.00.⁴

El caso de estos dos últimos fideicomisos (“Delicias para la construcción de los canales de la Presa Las Vírgenes” y de “Cahuinahua y SICAE”) fue abordado por el Consejo de Administración apenas dos sesiones después. La cuestión fue que para poder atender debidamente esos fideicomisos las autoridades del Banco decidieron crear sendas oficinas en Delicias, Chihuahua y en Los Mochis, Sinaloa, las cuales funcionarían en paralelo con la que ya contaba la institución en Ciudad Obregón. En calidad de delegados

⁴ Banco de México, S.A., *Actas del Consejo de Administración*, Acta 1333, (5 de abril de 1950), lib. 19, pp. 142-144.

fiduciarios especiales se designó a los funcionarios que también ocuparían la jefatura en las oficinas ya mencionados de nueva creación. El siguiente paso consistiría “en comunicar dichos nombramientos a la Comisión Nacional Bancaria para los efectos que marcaba la ley”.⁵ Asimismo, un procedimiento semejante se siguió para el contrato de fideicomiso que suscribió el Banco de México con el Gobierno Federal en marzo de 1951 “para el financiamiento de la construcción de los canales del sistema de riego del Río Culiacán”. A tal fin, también acordó el Consejo abrir una oficina en dicha población y se designó como fiduciario especial al funcionario que encabezaría esa unidad.⁶

En esos primeros ensayos de los fideicomisos de fomento del Banco de México, quizá el caso más sobresaliente haya sido el instrumento que se constituyó para financiar la construcción del canal de Anzalduas. Esa obra permitiría perfeccionar y ampliar los sistemas de riego en la zona del bajo Río Bravo en el Estado de Tamaulipas. Según el programa, la construcción de ese canal llevaría tres años y su financiamiento se haría mediante una emisión de obligaciones que adquirirían los productores de algodón, despepitadores y contratistas que resultarían beneficiados con el proyecto. Esos beneficiarios y deudores garantizarían el pasivo “con las compensaciones por plusvalías por obras hidráulicas ya realizadas”. La emisión de las obligaciones se distribuiría “entre los agricultores, despepitadores, contratistas del canal y contratistas de los desmontes en las proporciones respectivas del 50, 25, 15, y 10 por ciento”⁷.

Para llevar a cabo el proyecto, la Secretaría de Recursos Hidráulicos entregaría “en fideicomiso al Banco de México los derechos de crédito que por concepto de compensación tiene a cargo de los propietarios de terrenos ubicados en el distrito de riego del bajo Río Bravo”. También formarían parte del fondo de ese fideicomiso las cantidades que el propio Banco de México fuera recibiendo por concepto de otros bonos que pudiera colocar, “con las características que se consignarán en el contrato que se celebre al respecto”. Al presentar la propuesta a la consideración del Consejo, el Director General Carlos Novoa comentó a los consejeros que ya se contaba “con la aprobación implícita de la Secretaría de Hacienda”, entidad que

⁵ Banco de México, S.A., *Actas del Consejo de Administración*, Acta 1335, (19 de abril de 1950), lib. 19, p. 150.

⁶ *Ibid.*, Acta 1389, (2 de mayo de 1951), lib. 20, p. 49.

⁷ *Ibid.*, Acta 1301, (24 de agosto de 1949). lib. 19, pp. 78-79.

suscribiría el contrato por medio del cual el Gobierno Federal iba a entregar los bonos que el instituto central se encargaría de colocar.⁸ Se tiene así que en lo jurídico quedaron detrás de ese fideicomiso tres entidades: como fideicomitente la Secretaría de Recursos Hidráulicos, fiduciario el Banco de México y avalista la Secretaría de Hacienda. En lo político, el promotor del proyecto era el influyente ministro de Recursos Hidráulicos, Adolfo Orive de Alva, y como patrocinador apareció el propio presidente de la República, Miguel Alemán, con el respaldo explícito del Secretario de Hacienda, Ramón Beteta.

Habiéndose presentado a consideración del Consejo la propuesta para el fideicomiso Canal de Anzalduas en mayo de 1949, en el siguiente mes de agosto el director Novoa informó a ese órgano colegiado que ya se había firmado con la Secretaría de Hacienda el contrato mediante el cual se consiguió el aval para la emisión de los bonos, a la vez de que ya se llevaban colocados esos títulos por 8,700/75,000 del total del costo de la obra. A fin de hacer operativa a la colocación se había tenido que modificar la escritura constitutiva de la emisión de esos bonos en las denominaciones de 5, 10, 25 y 50 pesos, toda vez que al tener que llevar la firma de un delegado fiduciario se hacía necesario que se nombrasen dos delegados fiduciarios especiales adicionales a los titulares de esa función que ya eran los abogados del Banco de México Placido García Reynoso y Luis González Torres. Esa designación de delegado fiduciario especial recayó en los funcionarios que ocupaban respectivamente los cargos de gerente y contador en la Agencia con la que contaba el Banco de México en Matamoros, Tamaulipas.⁹

Un antecedente adicional de importancia tuvo verificativo en mayo de 1951. Como uno de los precedentes históricos más cercanos al establecimiento del FIRA, cabe citar la siguiente información proporcionada al Consejo de Administración por el Director General Carlos Novoa:

...en oficio sin número de fecha 4 del actual del señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, se establecen las bases conforme a las cuales dicha Dependencia del Ejecutivo y esta institución celebrarán un contrato de fideicomiso cuyas características principales son las siguientes:

- a) El fondo del fideicomiso será de \$38,492,500.00.

⁸ *Ibid.*, Acta 1286, (11 de mayo de 1949), lib. 19, pp. 44-45.

⁹ *Ibid.*, Acta 1301, (24 de agosto de 1949), lib. 19, p. 79.

- b) El fondo estará destinado a otorgar créditos al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A., para la adquisición de maquinaria agrícola y refacciones de la *Compagnie Francaise D'Importation et D'Exportation, S.A.*
- c) El fondo se irá constituyendo gradualmente, conforme hayan de efectuarse los pagos mediante cargos que el Banco de México, S.A. hará en la cuenta del Gobierno Federal.
- d) El Banco de México, S.A., fijará las condiciones conforme a las cuales otorgará los créditos al Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. Que siendo el fideicomiso en cuestión de interés nacional y teniendo la aprobación implícita de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toca al Consejo resolver su aceptación.¹⁰

Al menos un antecedente adicional se registró antes de la creación del FIRA. El caso tuvo que ver con una petición de la Secretaría de Hacienda para traspasar al Banco de México un fideicomiso del Gobierno Federal que ya existía. Según consta en las Actas del Consejo, el traspaso del fideicomiso en apoyo del Aguamiel y Productos de su Fermentación se proponía “en vista de que Fiduciaria Trasatlántica, S.A. no estará ya en condiciones de seguir manejando los fideicomisos que el Gobierno Federal le tenía encomendados”. Asimismo, el traspaso se proponía, porque contaba con “la aprobación implícita de la Secretaría de Hacienda” (*sic*) además de que se trataba obviamente de un fideicomiso de “interés nacional”. En respuesta, los integrantes del Consejo acordaron por unanimidad de votos que se aceptara el fideicomiso de referencia toda vez que era congruente con lo que se especificaba al respecto en la Ley Orgánica del Banco y además porque contaba “con la aprobación implícita de la Secretaría de Hacienda...”¹¹.

En paralelo con algunos de los fideicomisos comentados, otro precedente importante tuvo que ver con algunas líneas de redescuento que el Banco de México abrió en favor de los bancos de desarrollo especializados en la promoción de la agricultura. En la posteridad se supo de estos mecanismos por el muy importante testimonio escrito que nos dejó quien fuera el primer director del FIRA después de su establecimiento y que desempeñaría ese cargo por largos diez años: el ingeniero Salvador Lira López. En sus memorias, Lira López habla de que, a diferencia de muchas otras operaciones que

¹⁰ *Ibid.*, Acta 1390, (9 de mayo de 1951), lib. 20, p. 52.

¹¹ *Ibid.*, Acta 1587, (9 de febrero de 1955), lib. 22, pp. 21-22.

realizó el Banco de Crédito Ejidal y que tuvieron un “mal fondo político” (*sí*), el manejo de las pequeñas líneas de redescuento del Banco de México “se llevó siempre a cabo sin influencias adversas, los planes de operación fueron elaborados por los mejores agentes del Banco Ejidal, revisados por los mejores técnicos de la oficina matriz y realizados por personal de campo selecto, tanto por su preparación y experiencia como por su honestidad”. Muy posiblemente, de no haber sido de esta última forma, las autoridades del Banco de México no habrían concedido esas líneas de redescuento.¹²

En su testimonio, Lira López se refirió en particular a dos de esos mecanismos. Un primero, que por intercesión del General Lázaro Cárdenas se otorgó para la reorganización del ejido Nueva Italia en el Estado de Michoacán. La petición fue presentada por el político de Jiquilpan cuando ya como expresidente fue designado para que actuara como vocal ejecutivo en la Comisión del Río Tepalcatepec. El apoyo financiero para ese proyecto fue concedido por el Banco de México en la forma de una línea de redescuento en favor del Banco de Crédito Ejidal. Con dicho apoyo, esta última institución concedió a los ejidatarios que habían recibido en reparto las tierras que previamente pertenecieron al latifundio de la familia Cusi, financiamientos para refacción y avío. Confirma el expositor que en particular la puesta en marcha de ese programa fue posible “gracias a la eficiente e inolvidable ayuda de don Rodrigo Gómez, que en esa época era subdirector General en el Banco de México”.¹³

En otro caso evocado por Lira López, el instituto central abrió líneas de redescuento en apoyo del Banco Ejidal para apoyar a los agricultores del ejido El Maneadero, ubicado cerca de Ensenada, Baja California. Fue en ese ejido en donde surgió y se empezó a aplicar la idea de los llamados “grupos solidarios” y los cuales lograron utilizar con éxito créditos de refacción y avío “donde siempre se recuperó el 100 por ciento del capital e intereses”. Posteriormente y con inspiración en ese mismo enfoque, se logró apoyar a otros ejidatarios ubicados en la comarca Lagunera. El proyecto también se vio coronado con buenos resultados y según el autorizado testimonio de Lira López, a uno de los grupos solidarios que se formó para recibir los

¹² Salvador Lira López, *Historia del FIRA*, México, (s.f.), (mimeo), p. 18.

¹³ *Ibid.*, p. 19.

financiamientos a través de las líneas que otorgaba el Banco de México al Ejidal, se le nombró significativamente “Rodrigo Gómez”.

Según Lira López, Rodrigo Gómez del Banco de México había adquirido conocimientos de primera mano sobre los problemas que aquejaban al crédito agrícola para pequeños productores y ejidatarios por su participación en el Consejo de Administración del Banco de Comercio Exterior, institución encargada de alimentar financieramente al Banco Ejidal. Coincidiendo en ese órgano colegiado con Lira López, quien era consejero en representación del Banco Ejidal, éste último recibió invariablemente para sus gestiones el apoyo del funcionario del banco central. Según su testimonio, Rodrigo Gómez “siempre trató de que se ayudara eficazmente a los campesinos y hubo algunos casos en los que suponiendo él que la mayoría de los consejeros votaría en contra de algún financiamiento indispensable solicitado para los ejidatarios, se anticipó advirtiendo que si se negaba, él opinaría que el Banco de México rehusara el redescuento de ciertas líneas de crédito, ya aprobadas por el propio Consejo, destinadas a otorgar préstamos a los dueños de las empacadoras de piña en Loma Bonita, que eran personas físicas”.¹⁴

¹⁴ *Ibid.*, p. 20.

10. EL SISTEMA FIRÁ

No se conoce desde qué momento durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines se empezó la planeación para el establecimiento del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo) cuyo contrato de fideicomiso se firmó entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México en junio de 1955. Tal vez equivocadamente, algunos investigadores han visto en la ineficiencia operativa de los bancos oficiales encargados de dar crédito a la agricultura un antecedente directo de la creación del FIRÁ. Aunque efectivamente ese desempeño desfavorable se produjo durante los años de la guerra, en particular en el transcurso del sexenio 1940-1946, no parece acertado considerar ese hecho como un antecedente directo del fideicomiso que se estableció en virtud del ordenamiento que en su momento se denominó “Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura” promulgada el 31 de diciembre de 1954.

En contrario, sí es posible considerar como antecedentes directos del establecimiento de ese instrumento tres fenómenos particularmente relevantes. El primero tenía que ver con la renuencia de la banca comercial para conceder crédito a la agricultura de los pequeños productores y a sus actividades conexas. El segundo tuvo su origen en la preocupación que existía en el Banco de México por esa actitud y el reto técnico, administrativo y político que planteaba su superación. En adición, otro factor de relevancia provenía de la favorable experiencia del Banco de México, con el manejo de fideicomisos cuya finalidad había sido realizar proyectos de desarrollo en beneficio del sector agropecuario. ¿Cómo conseguir que las instituciones financieras privadas de México, que habían logrado por años un desarrollo

satisfactorio, entraran a refaccionar a la agricultura del país concebida en una visión amplia: agricultura, ganadería y silvicultura? En los discursos que pronunció Rodrigo Gómez ya siendo director general del Banco de México se encuentra evidencia de su preocupación por que la banca comercial acudiera en apoyo de los productores del campo, especialmente los ejidatarios y pequeños propietarios favorecidos por la reforma agraria.

El tema se discutía con frecuencia en los altos círculos internos del Banco de México y el director Rodrigo Gómez lo empezó a hacer del dominio público en las intervenciones oficiales que tenía a su cargo. Lo hizo desde el primer discurso que pronunció en su calidad de jefe de la banca central ante los principales interlocutores —y antagonistas— a los que se enfrentaba en tan relevante materia. Así, en su intervención de la convención de banqueros que se celebró en Acapulco en abril de 1953 (a escasos cinco meses de haberse iniciado la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines), después de hacer el banquero central un recuento elogioso del progreso que había conseguido el sector bancario, puso especial énfasis en lo mucho que faltaba por avanzar en México en cuanto a la difusión y penetración del crédito. Mención especial hizo ese funcionario en que recibieran apoyo financiero oportuno y suficiente los productores rurales que se beneficiarían de “las tomas de riego que abriría la Secretaría de Recursos Hídricos y las que aparezcan como resultado de las perforaciones de pozos que en todo el territorio se están llevando a cabo...”. La tesis general era que:

No obstante el extraordinario desarrollo de la banca en relación con el progreso nacional... no debemos darnos por satisfechos; hay que reconocer que el sistema bancario era incipiente hace unos veinte años y que todavía estamos a la zaga, puesto que a la fecha sectores muy importantes reciben financiamiento de los bancos de depósito y ahorro sólo en escala reducida... Los saldos del crédito otorgado por dichos bancos a la industria representaron, según las últimas cifras disponibles, sólo el 11.5 por ciento del producto neto de ésta; en la agricultura la proporción fue de 6.8 por ciento y en la ganadería de 5.0 por ciento...¹

Dos años después, en la alocución de Rodrigo Gómez ante la convención de abril de 1955, a muy poco tiempo de que se suscribiera el contrato para el

¹ Rodrigo Gómez, Discurso ante la XIX Convención de Banqueros, Acapulco, Gro., en Rodrigo Gómez, *Textos de Rodrigo Gómez, (1953-1967)*, México, (s.f.), (s.e.), p. 6.

establecimiento del Fondo de Garantía, el banquero central volvió a insistir en la importancia del “énfasis en el crédito a la agricultura” como vehículo “indispensable para obtener un crecimiento equilibrado en la economía”.² Ni en el transcurso de ese episodio ni posteriormente hubo la intención de que el crédito de la banca privada al campo sustituyera al que proporcionaba la banca oficial. En lo que siempre pensaron las autoridades era en una concurrencia de esfuerzos. Así, deberían sanearse las instituciones de desarrollo especializadas en el financiamiento al sector agrícola y hacer que su mecanismo de funcionamiento fuera eficiente para no generar inmensas carteras incobrables. En paralelo, había que buscar que se elevase el crédito de la banca privada al sector. Para ese fin, debían afinarse y fortalecerse los instrumentos disponibles. Entre ellos, los mecanismos institucionales como el Fondo, que desde sus inicios se creó con la consigna de que funcionase como banco de segundo piso. Es decir, con el importante compromiso de operar en colaboración con la banca privada.

La creación del fideicomiso, que vino a conocerse coloquialmente como Fondo de Garantía, se sustentó en tres acciones: primeramente, en un anuncio oficial a cargo del presidente de la República y, a continuación, en dos fundamentos con expresión jurídica. Así, en diciembre de 1954 se expidió la ley con base en la cual se establecería ese fideicomiso. Posteriormente, en junio de 1955, se llevó a cabo la firma del contrato de fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en calidad de fideicomitente y el Banco de México como fiduciario. Así, en su segundo informe de gobierno el presidente Adolfo Ruiz Cortines se permitió hacer el siguiente anuncio:

El ambiente de seguridad en el campo mexicano, el perfeccionamiento de los servicios de asistencia técnica a los agricultores, la ampliación del crédito agrícola mediante una canalización mayor de recursos de la Banca Privada y la continuación de las grandes y pequeñas obras de irrigación, harán posible el aumento acelerado de la producción agrícola... En el actual periodo de sesiones someteré a la consideración de este H. Congreso de la Unión las normas para el funcionamiento de un fondo de garantía que permita la participación mayor

² Discurso de Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, en la XXI Convención de la Asociación de Banqueros de México, (25 de abril de 1955), en *Textos de Rodrigo Gómez..., op. cit.*, pp. 18 y 20.

de la Banca Privada en el crédito agrícola, de acuerdo con el compromiso que la Banca ha adquirido con el Gobierno.³

Posteriormente, en su siguiente informe presidencial Ruiz Cortines hizo un anuncio que por sus implicaciones para la banca central y para la política monetaria merece mención especial: “Los Bancos Agrícola y Ejidal fueron provistos con 800 millones de pesos más de recursos propios, en junio último, para independizarlos del Banco de México”⁴. Con mayor precisión aquel mandatario debió haber dicho —o quien escribiera el pasaje correspondiente del informe, debió haber expresado— que con ese incremento de capital sería el Banco de México la instancia que quedaría independizada de los Bancos Agrícola y Ejidal. Ello, en la medida en que los arreglos de financiamiento con esas instituciones le restaban independencia a la conducción de la política monetaria. El instituto central debía concentrarse en hacer un suministro adecuado de moneda a la economía interna en lugar de estar atendiendo mediante la expansión monetaria necesidades de crédito que debían satisfacerse con ahorro legítimo.

La publicación en el *Diario Oficial* de la ley para establecer el fideicomiso de que aquí se habla a tres meses de que el presidente lo anunciara, es confirmación de que el proyecto debió estarse trabajando desde antes de la redacción del informe presidencial y de su lectura por parte de Ruiz Cortines. Sin embargo, prácticamente nada ha quedado para la posteridad de los trabajos que requirió el proyecto y tampoco sobre la identidad de sus autores. Lo que sí queda claro de manera evidente es que en la redacción y revisión de ese ordenamiento debieron haber intervenido abogados, posiblemente del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, que colaboraron con los promotores de la propuesta, entre quienes figuró con toda seguridad Rodrigo Gómez del Banco de México. En la ley correspondiente quedó establecido que la puesta en operación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura se haría de conformidad con las normas incorporadas en ese ordenamiento. Para ello se requeriría adicionalmente de la suscripción del contrato de fideicomiso y de que se integrase un Comité

³ Adolfo Ruiz Cortines, Segundo Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1954, Cámara de Diputados, *Informes Presidenciales*. Adolfo Ruiz Cortines, Servicio de Investigación y Análisis, 2006, p. 61.

⁴ Adolfo Ruiz Cortines, Informe Presidencial, 1955, *Informes Presidenciales...*, op. cit., p. 61.

Técnico cuya primera encomienda sería la redacción de las Reglas de Operación bajo los cuales debería desenvolverse el instrumento.

Desde la perspectiva del fiduciario, cabe evocar las disposiciones que en esa ley constitutiva se refirieron concretamente al papel que cumpliría el Banco de México. El Fiduciario, con aprobación del Ejecutivo, podría emitir valores (Art. 50) –seguramente para capitalizar al fideicomiso– además de practicar auditorías a las instituciones de primer piso (Art. 9) y a los acreditados que operasen con ese mecanismo. En el ordenamiento también quedó determinado que los honorarios correspondientes al Fiduciario se pagarían con cargo a los recursos del fideicomiso (Art. 12) y se especificó una excepción a la regla general de que todas las operaciones de crédito con los agricultores únicamente pudieran “efectuarse por conducto de las instituciones de crédito privadas”. La excepción se concretaría cuando el fiduciario concediera crédito en apoyo de la agricultura por intermedio del Banco Nacional de Comercio Exterior (Art. 13). Por último, al menos uno de los nueve integrantes del Comité Técnico tendría que ser designado por el Banco de México (Art. 8).⁵

El Comité Técnico del fideicomiso se integró al poco tiempo de la firma del contrato. Como representante titular por el Banco de México quedó el abogado Plácido García Reynoso y su suplente fue el también jurisconsulto Alfonso García Belaunzarán. Por instrucciones de Rodrigo Gómez, muy posiblemente ambos habían intervenido en la redacción de la ley para crear el Fondo y también en la preparación del contrato para establecer el fideicomiso. Ese Comité Técnico sesionó por primera vez el 21 de agosto de 1955 en un salón del edificio principal del Banco de México, probablemente en la sala de Consejo de Administración. A continuación, por unanimidad de votos fue designado presidente de ese órgano colegiado García Reynoso quien en “representación del Director General del Banco de México, Rodrigo Gómez, rindió al Comité Técnico un informe sobre los trabajos preparatorios para las operaciones del Fondo”.⁶ Como parte de ese informe, el ponente señaló que para fungir como delegado fiduciario especial y poco después también como director general del fideicomiso, había sido designado el ingeniero agrónomo Salvador Lira López. Este nombramiento se

⁵ “Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura”, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1954, pp. 45-46.

⁶ “Historia del FIRA (Primera Parte) 1955-1962”, *FIRA. Boletín Informativo*, Diciembre de 1982, núm. 133, vol. xiv, p. 12.

explicó por la amplia experiencia que tenía ese profesionista en el campo del crédito agrícola, además de sus capacidades profesionales y de su comprobada honorabilidad.

En el resto de ese año de 1955 el Comité Técnico tuvo como principal encomienda la elaboración de las Reglas Generales de Operación ya mencionadas. Pero además de esa tarea prioritaria también cumplió las siguientes labores de importancia: *a)* definir a los que habrían de considerarse como “artículos básicos para la alimentación”, *b)* determinar, de acuerdo con la ley y las Reglas de operación, montos para los créditos y las tasas de descuento o interés que se aplicarían a los productores acreditados y *c)* redactar los modelos de contrato para las operaciones que realizaría el mecanismo. Lo que principalmente cabe destacar de esas Reglas de Operación iniciales es que en ellas quedó plasmada la esencia de lo que desde entonces vino a llamarse “primera fórmula operativa”. La idea consistía en condicionar los apoyos del fideicomiso a que la banca aumentara sus préstamos a la agricultura sobre el nivel de sus operaciones anteriores. Según esa primera fórmula, también se estableció prioridad para que los créditos se ofrecieran íntegramente con recursos propios de la banca o que beneficiaran a ejidatarios o pequeños productores.⁷

Como se ha dicho, no existe en las fuentes bibliográficas sobre la fundación y despegue del Fondo comprobación sobre la paternidad del proyecto o respecto de los trabajos de apoyo previos que sirvieron de fundamento para redactar su ley constitutiva y el contrato de fideicomiso. Por error o tal vez porque escribió su testimonio a muchos años de distancia, el ingeniero Lira López se permitió señalar que la iniciativa para la creación del FIRA había nacido “precisamente dentro del Banco Ejidal, tomando en cuenta los problemas y resultados de sus operaciones...”. Sin embargo, no hay indicios que permitan sostener esa afirmación. Más bien los indicios apuntan a que la idea original surgió en el Banco de México y posiblemente también en la Secretaría de Hacienda. De hecho, del banco central y en lo específico de Rodrigo Gómez, provino el nombramiento de Lira López para que fungiera como delegado fiduciario especial “en la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura con la función de

⁷ Gustavo Del Ángel Mobarak, *Cosechando Progreso. FIRA a cincuenta años de su creación*, México, FIRA y Pinacoteca 2000, 2004, pp. 60-61.

organizar, reglamentar y realizar sus operaciones bajo el control del Banco de México...”⁸

Con equilibrio, Gustavo Del Ángel escribió en su trabajo conmemorativo sobre los 50 años del FIRA que en la concepción de ese fideicomiso “intervinieron varios personajes que plantearon al gobierno la necesidad de crear un fideicomiso de fomento para el desarrollo de la agricultura con las características que tendría el Fondo y en particular que promoviera este sector en la banca privada”⁹. A continuación, en el recuento que hace de los impulsores del mecanismo menciona en primer lugar a Rodrigo Gómez del Banco de México, apareciendo en seguida el nombre del ya mencionado agrónomo Lira López. En adición, por parte del Banco de México también se mencionó entre los fundadores al subdirector Plácido García Reynoso así como a otros funcionarios del banco central, de la Secretaría de Hacienda, del sector agrícola e incluso también algunos banqueros privados. Sin embargo, no se revela en ese recuento la identidad de estas últimas personas ni tampoco hay la evidencia de la fuente que se consultó para escribir ese párrafo.

Para nadie era un secreto la renuencia de la banca privada que había tenido por muchos años a financiar a los pequeños productores del sector agrícola. Las razones para esta postura eran diversas y complejas y entre ellas no eran de menor importancia las de tipo técnico. Un primer indicio tenía que ver con las referencias que seguramente habían recabado los banqueros privados de los quebrantos sufridos por los bancos gubernamentales especializados en financiar a los pequeños agricultores. En algunos banqueros esa renuencia incluso pudo haber tenido origen en resortes ideológicos profundos. Los pequeños agricultores, que no eran y no podían ser sujetos de créditos naturales, provenían de la reforma agraria que había sido impulsada por políticos enemigos de la empresa privada y de los negocios. Y desde luego, también eran de importancia las razones técnicas. La agricultura es una actividad azarosa expuesta a peligros climáticos, botánicos y de mercado. A ello cabe agregar que no en todos los casos los productores podían ofrecer garantías suficientes para hacer posible el financiamiento bancario.

Con frecuencia, representantes de la banca explicaron en foros públicos por qué no les era aceptable ofrecer crédito a los pequeños productores

⁸ Ing. Salvador Lira López, *Historia del FIRA*, (mimeo.) (s.f.), p. 28.

⁹ Gustavo Del Ángel Mobarak, *Cosechando...*, op. cit., pp. 58-59.

agrícolas. En una convención de Banqueros quien fungía como cabeza del Banco del País, Arturo Bueno y Urquidi, criticó la política de crédito agrícola que aplicaba el gobierno. Un primer defecto que hizo notar es que las operaciones de crédito se decidían centralizadamente en la Ciudad de México por una burocracia no enteramente confiable y capacitada. Pero a juicio de ese banquero, mucho más grave era que se concediera financiamiento sabiendo de antemano que las operaciones no se iban a recuperar. A su juicio, el crédito de la banca privada a la agricultura era imposible a menos de que se suspendiera el proceso de reparto de tierras.

Más adelante, otro banquero privado de prestigio, Aníbal de Iturbide, explicó por qué la banca privada estaba en imposibilidad de apoyar a los pequeños productores agrícolas. Lo hizo en representación de la Asociación de Banqueros en una reunión a la que también asistieron Agustín Rodríguez por parte de la Comisión Nacional Bancaria, Plácido García Reynoso del Banco de México y Salvador Lira López delegado fiduciario en el Fondo de Garantía. Por seguridad, en razón de que los bancos no colocaban sus propios recursos sino los que el público ahorrador les confiaba, los bancos operaban por reciprocidad con empresas que ya eran sus clientes y además que en sus operaciones de crédito podían ofrecer una garantía aceptable, en el sentido de que podía adjudicarse con facilidad en caso de que el acrediitado no pagase. Por un lado, los pequeños productores no eran clientes de la banca, ni estaban en posibilidades cercanas de serlo. Por otro, las formas de tenencia de la tierra y sobre todo el ejido, hacían imposible que pudieran ofrecer en garantía las tierras en caso de créditos refaccionarios.¹⁰

Habrían pecado de ingenuos los funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda que impulsaron la fundación del Fondo de Garantía si supusieron que con tan sólo la creación de ese fideicomiso la banca comercial iba a modificar su tradicional renuencia a financiar las operaciones agrícolas. Mucho habría que trabajar para vencer esa renuencia. Las autoridades sabían que una de las razones para esa negativa era la falta de garantías aceptables para las operaciones refaccionarias y de avío. Por ello, una de las principales facultades que se otorgaron al fideicomiso, fue la de ofrecer garantía (una especie de seguro) a las operaciones que los bancos concedieran con sus propios recursos. La pinza se cerraría con las operaciones de crédito

¹⁰ Salvador Lira López, *Historia..., op. cit.*

que el fideicomiso fue autorizado para realizar. En todos los casos, el acreedor sería un banco privado y el fiduciario intervendría como banco de segundo piso aportando una parte importante del crédito, aunque no la totalidad. Asimismo, otro incentivo importante provino de los apoyos y la asesoría técnica que el fiduciario ofrecería a los acreditados.

En el orden organizacional y administrativo, el Fondo de Garantía surgió y despegó como un mero apéndice, una pequeña oficina, dentro de la estructura del Banco de México. En lo concreto, se formó como una sección del Departamento de Fideicomisos en donde se habían manejado todas las operaciones fiduciarias ya mencionadas encargadas al instituto central. En cuanto a ubicación, ya se ha dicho que el Comité Técnico empezó sesionando en alguna sala del edificio principal de la institución. Por su parte, la sección encargada de administrar al Fondo de Garantía se instaló en el segundo piso del Edificio Guardiola y ahí operó hasta el año 1958. A continuación la unidad se mudó al Edificio de Correos donde permaneció aproximadamente por cuatro años y en 1961 se trasladó a un local mucho más amplio en el edificio ubicado en el número 15 de la calle Bolívar. Las operaciones del fideicomiso habían crecido y también su plantilla de personal.¹¹

La sección encargada de administrar el Fondo de Garantía se organizó durante esos años de despegue en dos áreas: operaciones —que se encargaba del otorgamiento de los créditos que hacía el fideicomiso— y contabilidad —en donde se llevaba el registro de los créditos que se concedían. Poco tiempo después, empezaría en el Fondo la contratación de un importante cuerpo de ingenieros agrónomos cuya misión sería brindar la asesoría técnica, y para tal fin se formó una nueva área encargada de su supervisión y administración. Salvo el delegado fiduciario del fideicomiso (Salvador Lira López), quien como ya se ha visto provenía del Banco de Ejidal, el resto de la plantilla de personal tuvo un origen plenamente Banxico. Así ocurrió, desde luego, en los casos de la encargada del área de contabilidad del fideicomiso, C.P. María Esther Díaz Márquez, y del jefe y el subjefe del área de operaciones, respectivamente, José Manuel Icaza y Luciano Rosales. También provinieron del Banco de México las cinco secretarias que prestaron sus servicios en esa unidad. Es de presumirse que hasta 1958 en que la administración del fideicomiso empezó a contar con cierta autonomía, el delegado

¹¹ Gustavo Del Ángel Mobarak, *Cosechando..., op. cit.*, pp. 72-73.

fiduciario especial tuvo bastante subordinación con la jefa y el subjefe del Departamento de Fideicomisos: Luz María Aguilar y Jorge García Torres.¹²

El Banco de México siempre se apegó a una política proactiva con relación al Fondo de Garantía. Esto quiere decir: su acción siempre fue más allá del mero cumplimiento como fiduciario de una obligación contractual de fideicomiso. En línea con ese enfoque, muy posiblemente los funcionarios del banco central participaron en forma activa en las gestiones para que los bancos privados aceptasen conceder crédito a la agricultura y que, por esa vía, operasen con el Fondo de Garantía. Tan era proactiva esa participación que las primeras modificaciones que se incorporaron a las Reglas Operativas del Fondo fueron dadas a conocer a través de una circular del Banco de México que se expidió en abril de 1957. En cuanto a las operaciones de garantía que podía ofrecer el Fondo a los bancos acreedores, se estableció en esa modificación a las Reglas de Operación que esas instituciones pagaríaían al fiduciario una cuota variable de hasta 2.5 por ciento sobre la suma gestionada, según la proporción que se garantizara de cada crédito y el volumen de operaciones que el banco en cuestión celebrara con el Fiduciario.¹³ En términos generales, esa primera modificación a las Reglas de Operación respondió a cuatro motivos:

- Que los bancos privados crearan en su organización departamentos de crédito agrícola.
- Que de los créditos que se concedieran, al menos la mitad fueran en beneficio de ejidatarios y pequeños productores.
- Impulsar el crédito agrícola con cooperativas y sociedades de productores como un incentivo para propiciar su organización.
- Estimular a los bancos con una reducción de las tasas de interés que ofreciera el Fondo.

Una segunda modificación a las Reglas de operación del Fondo se dio también a conocer a la banca a través de una circular del Banco de México en el año 1959. Hasta entonces, a poco menos de cuatro años de haber empezado a operar el fideicomiso, los recursos con que había operado habían provenido de aportaciones del fideicomitente, o sea del Gobierno Federal.

¹² "Historia del FIRa", 1954-1962, *FIRa, Boletín informativo*, Diciembre de 1982, vol. xiv núm. 133, pp. 12.
¹³ *Ibid.*, p. 25.

Sin embargo, ante la necesidad de que se diese un impulso especial a la ganadería, el Banco de México decidió que una fracción predeterminada del depósito obligatorio de los bancos se invirtiera en bonos destinados al financiamiento de esa actividad.¹⁴ El mecanismo era novedoso y sería transformador. Se trataba de que mediante el encaje legal, las operaciones de crédito que ofreciera la banca a la ganadería se realizaran con su propia captación y no con recursos presupuestales aportados por la Secretaría de Hacienda.

En 1962, en su calidad de presidente del Comité Técnico del Fondo de Garantía, el abogado Plácido García Reynoso presentó un informe sobre el desempeño que había tenido el fideicomiso desde que empezó a operar a principios de 1956. La alocución del entonces también subdirector general del Banco de México se redactó de acuerdo con una lógica sencilla: presentar los hechos con base en las estadísticas del desarrollo que había logrado el mecanismo a pesar de todas las dificultades iniciales y de las que tendrían que superarse posteriormente.

Habiendo ese fideicomiso iniciado su operación con un capital de 32.4 millones, para 1962 esa cifra se había casi duplicado situándose en 331.3 millones de pesos. Sin embargo, el principal aspecto a resaltar es la expansión que tuvieron las actividades crediticias del fideicomiso. Un primer indicio fue que el número de instituciones de crédito redescuentantes había pasado de 9 en 1956 a 51 en 1962 y el número de solicitudes de crédito analizadas y aprobadas por el Comité de 15 en el ejercicio inicial a 85 ocho años después. Como una expresión adicional del crecimiento, el monto autorizado de financiamiento había saltado en el lapso analizado de 8.8 a 241 millones de pesos. Otro indicador relevante es que de 1959 a 1962 la participación del crédito otorgado por el Fondo de Garantía dentro del total otorgado por la banca a la agricultura se incrementó de 2.55 a 3.27 por ciento. En cuanto a rentabilidad, cabe destacar lo siguiente: la relación de utilidades a recursos propios fue de 5.9 por ciento en 1958 y se incrementó a 20.3 por ciento en 1962.¹⁵

En opinión del ingeniero Lira López, el Banco de México tuvo una participación importante a través de algunos de sus funcionarios en el establecimiento del Fondo de Garantía y también en la tarea de convencer

¹⁴ *Ibid.*, pp. 27-28.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 30-31.

a los bancos privados de utilizar los servicios que ofrecía el mecanismo a fin de impulsar el desarrollo de la agricultura. A través de la Comisión de Banqueros para el Fomento del Crédito Agrícola y por otros medios a su alcance, el fiduciario aprovechó cuanta oportunidad se le fuera presentando para impulsar la presentación de solicitudes de financiamiento con base en las reglas de operación. Al mismo tiempo, también se fueron estudiando las reformas que habría que hacer hacia el futuro “con base en las observaciones, experiencias y oportunidades que gradualmente se fueran logrando”.¹⁶

En el valioso testimonio de Lira López hay también evidencia de que las altas autoridades del Banco de México se involucraban en el estudio y en la decisión de las peticiones de crédito complicadas que se recibían en el Fondo de Garantía. Un caso revelador tuvo que ver con una comisión enviada por los banqueros de Sinaloa solicitando apoyos y manifestando que se encontraban en serias dificultades, porque los agricultores finanziados por ellos en el Valle de Culiacán habían sufrido elevadas pérdidas en sus cultivos a causa de heladas. En un principio, el Subdirector Plácido García Reynoso aceptó que el instituto central redescuentara la cartera vencida correspondiente. Sin embargo, intervino el Director General, Rodrigo Gómez quién con perspicacia pidió que se preparase un estudio completo sobre el caso antes de tomar alguna determinación. De paso, aprovechó la oportunidad para sugerir a los banqueros quejosos que utilizaran los apoyos crediticios que ofrecía el Fondo de Garantía. Pero lo relevante fue la recomendación que proporcionó el astuto banquero central al delegado fiduciario: “Tenga usted mucho cuidado con este asunto porque, especialmente en esa región, se han habituado a tratar de explotar lo que yo llamo ‘la Industria del Desastre’”.¹⁷

Dos hechos señeros marcan el inicio de una nueva etapa de desarrollo para el Fondo de Garantía que, incidentalmente, en el transcurso de esa coyuntura se transformaría de un solo fideicomiso en un sistema. El primero fue el inicio de la captación de recursos del exterior para la capitalización del mecanismo. Como ya se ha dicho, ese proceso comenzó con los préstamos que otorgó a México el gobierno de Estados Unidos al amparo de la Alianza para el Progreso promovida por la administración Kennedy. Y siguiendo

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Salvador Lira López, *Historia..., op. cit.*, pp. 25-29.

ese camino abierto, posteriormente también se captaron recursos del Banco Mundial (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El siguiente factor clave fue la creación de otros fideicomisos para el financiamiento del agro que, como ya se ha dicho, se sumaron al Fondo de Garantía para crear un sistema. El antecedente seminal de ese proceso fue un fideicomiso que se creó en 1961 para la rehabilitación de la agricultura en la Comarca Lagunera. En ese mecanismo, también el Banco de México fue designado como fiduciario.

Como podrá suponerse, la perspectiva operativa del Fondo de Garantía se modificó radicalmente con el acceso a recursos del exterior. El paso inicial se materializó, ya se ha dicho, gracias al lanzamiento de la Alianza para el Progreso. Los créditos que se concedieron al amparo de ese programa fueron proporcionados por un organismo del gobierno de Estados Unidos, la Agencia para el Desarrollo Internacional. Después vinieron los recursos del Banco Mundial que, como se verá, dieron lugar a la creación de un nuevo fideicomiso paralelo al Fondo de Garantía. En complemento, también cabe mencionar los financiamientos que se recibieron del BID a partir de 1968. El recuento tabular de esos apoyos crediticios es como sigue:

1. Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI)

Primer préstamo	30 M.D.
(Julio de 1967)	

2. Banco Mundial (BIRF)

Primer préstamo	25 M.D.
(Octubre de 1965)	

Segundo préstamo	65 M.D.
(Septiembre de 1969)	

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Primer préstamo	20 M.D.
(Marzo de 1968) ¹⁸	

¹⁸ "Historia del FIRA (segunda parte) 1963-1970", *FIRA Boletín Informativo*, mayo de 1983, pp. 8-13, 23-24.

Esa inyección adicional de recursos permitió una ampliación muy importante de los apoyos financieros proporcionados por los fideicomisos del Banco de México para promover la agricultura. Sólo a manera de ejemplo, de 1963 a 1970 los activos del sistema pasaron de 333.1 a 2288.9 millones de pesos, el número de instituciones con que se operó de 61 a 199, el número de acreditados de 4870 a 31723, el número de técnicos que prestaban servicio a esos acreditados de 89 a 329 y la red de oficinas foráneas en operación de 17 a 38 unidades. Este crecimiento cuantitativo y cualitativo requirió de una modificación muy importante de las estructuras y de los procesos administrativos. Para llevarla a cabo, las autoridades del Banco de México decidieron nombrar a un nuevo delegado fiduciario y director para el sistema de fideicomisos FIRA. La designación recayó en el ingeniero agrónomo Horacio García Aguilar.

También muy competente y honrado, a diferencia de su antecesor el ingeniero García Aguilar contaba con una formación y una trayectoria profesional principalmente en Banxico. Nacido en 1919, bajo la motivación de su padre que entonces trabajaba para la Comisión Nacional de Irrigación en Aguascalientes, en 1934 el joven Horacio ingresó a Chapingo para estudiar la carrera de ingeniero agrónomo con especialidad en economía agrícola. Concluidos sus estudios profesionales, de 1941 a 1947 prestó sus servicios en algunas entidades del sector público, entre ellas la Aseguradora Mexicana en donde formó parte del grupo técnico que realizó los estudios iniciales para establecer en México el seguro agrícola. Su ingreso al Banco de México ocurrió en 1948 en calidad de asesor del Fondo Nacional de Garantía Agrícola habiendo sido en esa etapa cuando propuso la creación de un nuevo fideicomiso para aumentar las siembras de trigo. Poco después es ascendido a subjefe y jefe en la sección de Fideicomisos y hasta 1953 participó en el manejo de varios fideicomisos de fomento que en su momento fueron relevantes. A mediados de 1956 García Aguilar fue designado delegado fiduciario especial por el Banco de México en unos fideicomisos dedicados a seguro agrícola que estuvieron vigentes hasta que a principios de 1962 se estableció la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. De ahí pasó como subdirector al Fondo de Garantía y Fomento cuando en 1965 el director Rodrigo Gómez tomó la decisión de designarlo como cabeza de ese importante instrumento.¹⁹

¹⁹ Semblanza proporcionada por el FIRA.

Fungiendo como director y delegado fiduciario especial, García Aguilar fue testigo y protagonista de varios episodios clave en la evolución de los fideicomisos agrícolas que manejaba el Banco de México. Si en esos episodios, las cosas hubieran marchado en una dirección distinta, los resultados habrían sido a la postre muy diferentes y por supuesto menos favorables. El primero de esos episodios se escenificó cuando en las esferas del gobierno mexicano se conoció que al amparo de la ALPRO, su contraparte en Estados Unidos había tomado la determinación de conceder préstamos para “mejorar la productividad y el nivel de vida de los agricultores tradicionales en pequeña escala”. Entonces, en el transcurso de las negociaciones correspondientes surgió la propuesta de que de la administración de los préstamos correspondientes se encargara el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Sin embargo, pronto se empezó a formar una corriente de opinión contraria a dicha posibilidad. La institución mencionada gozaba de muy bajo prestigio en círculos amplios. Las críticas eran que tenía una “administración débil” y además muy expuesta a las “influencias políticas”. Por esas razones y además por carecer de personal técnico apropiado, no era de esperarse que pudiera llevar a cabo adecuadamente el otorgamiento y la supervisión de los préstamos de la ALPRO.²⁰

Finalmente, en junio de 1962 el presidente Kennedy hizo una muy exitosa visita a México y se suscribió el primer convenio para los empréstitos de la ALPRO. Cabe destacar dentro de dicho acuerdo, la decisión de que la administración de los recursos correspondientes quedase a cargo del Fondo de Garantía. El fideicomiso estaba particularmente capacitado para administrar ese programa, en razón de la relevancia que se otorgó dentro del mismo a la asistencia técnica, tanto para el otorgamiento de los préstamos como para su recuperación. En esta última materia también se suscitó un incidente parecido al del Banco de Crédito Ejidal. En un principio surgió la moción para que el apoyo técnico a los acreditados fuese proporcionado por una dependencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que se llamaba Servicio de Extensión. Posiblemente, argumentos parecidos se esgrimieron en favor de que se depositara en el Fondo de Garantía la responsabilidad de prestar tan importante función.²¹

²⁰ “Historia del FIRA (segunda parte) 1963-1970”, *FIRA Boletín Informativo*, mayo de 1983, pp. 20-21.

²¹ *Ibid.*, pp. 4-5.

Dos años después, cuando luego de muchos esfuerzos se logró por fin poner en funcionamiento el programa ALPRO, se hizo evidente que el fideicomiso requeriría de recursos adicionales a fin de mantener el rápido ritmo de operaciones que se había logrado. Esta finalidad pudo concretarse cuando en 1964 el Gobierno logró obtener el primer crédito del Banco Mundial ya mencionado para el desarrollo de la agricultura. De la gestión correspondiente surgió también la decisión de crear un nuevo fideicomiso en el cual el Banco de México operaría como fiduciario. Fue de esta manera como, según se ha dicho, surgió el segundo eslabón del sistema FIRA. Así pues, el anteproyecto para solicitar el préstamo del Banco Mundial fue preparado por el Banco de México a solicitud de la Secretaría de Hacienda.

Según noticias, en la preparación del proyecto para el fideicomiso Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) tuvo una participación determinante la Oficina Técnica de la Dirección en el Banco de México cuyo titular era entonces Jesús Silva Herzog Flores, futuro ministro de Hacienda. En la redacción del proyecto para el contrato y de la propuesta para las Reglas de Operación colaboraron algunos abogados del instituto central además de los técnicos del Fondo de Garantía Jesús Romero Chávez, Guillermo de la Hoz Montessori y Guillermo Pérez Robledo, todos ellos ingenieros agrónomos. Así, al igual que en la estructura del Fondo de Garantía, en el nuevo fideicomiso las facultades del fiduciario quedaron debidamente apuntaladas en un haz de tres fuerzas. Por un lado, a su cargo estaría la preparación del programa anual de trabajo y del presupuesto, ambos sujetos a la aprobación del Comité Técnico. Una segunda fuerza estaría conformada por las labores de supervisión y auditoría usuales en todo fideicomiso. Finalmente, en el Comité Técnico en donde se aprobaban los créditos, habría representantes del Banco de México para vigilar, votar y, quizás, hasta para vetar propuestas. Significativamente, como representantes del instituto central en el Comité Técnico del FEFA quedaron el propio director general, Rodrigo Gómez, secundado por el influyente Ernesto Fernández Hurtado y por el abogado Alfonso García Belaunzarán. Una vez conformado el FEFA los servicios que ofrecía fueron informados a la banca mediante una circular del Banco de México.²²

²² *Ibid.*, pp. 9, 13-14.

El FIRA se había convertido en un sistema y su propia denominación reflejaba ese hecho: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. Como se ha visto, el punto de partida fue la creación a mediados de los años cincuenta del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, simplemente Fondo de Garantía o Fondo. Es de suponerse que el mecanismo rindió frutos y, por ello, en 1961 se estableció un fideicomiso complementario con la misión de apoyar financieramente a la Silvicultura. El proceso continuó con la formación en 1962, también bajo la figura del fideicomiso, del Fondo de Rehabilitación para Agricultores de la Cámara Lagunera y se profundizó en 1965 con la creación del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA). Es de suponerse también que en la creación de esos mecanismos el Banco de México tuviera una participación destacada pues en todos ellos fue designado fiduciario por el fideicomitente.

Hay en suma, constancias aquí y allá de que en el desarrollo del Fondo de Garantía y posteriormente del resto de los fideicomisos que se fueron creando para integrar el sistema FIRA, el Banco de México y sus autoridades asumieron una actitud proactiva que iba más allá de las funciones de fiduciario plasmadas en los respectivos contratos y otros ordenamientos regulatorios como las Reglas de Operación.

11. FOMEX

Miguel Mancera Aguayo, uno de los primeros egresados de la carrera de economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fue contratado para laborar en el Banco de México el año de 1958. Previamente, sus experiencias profesionales iniciales las había tenido en el Banco de Comercio –en donde había participado en un programa de preparación para futuros ejecutivos de esa institución– y a continuación en la Comisión Nacional de Inversiones Públicas (que era dirigida por Raúl Salinas Lozano) que formaba parte de la Presidencia de la República. En esta última entidad hizo sus primeros pininos Mancera como funcionario público. Ya prestando sus servicios en el Banco de México, quizá su jefe directo –nada menos que Ernesto Fernández Hurtado, el colaborador preferido del director general Rodrigo Gómez– apoyó a Mancera para que partiera a Londres en calidad de becario para un curso de capacitación que generosamente ofrecía el Banco de Inglaterra. El programa de 12 meses de duración, ofrecía ciertas semejanzas con el que anteriormente había seguido en el Banco de Comercio: a los capacitandos se les hacía transitar por la totalidad de las áreas de la organización a fin de que conocieran *in-situ* su funcionamiento. Fue en el transcurso de esa experiencia, tan grata y útil personalmente para Mancera, que supo de una oficina que operaba el ministerio de comercio de Inglaterra, *Export Credit Guaranty Departament*, con las siglas ECGD.¹ A través de esa entidad, rememora Miguel Mancera, el gobierno inglés ofrecía un servicio financiero que claramente no existía en México y, además, según sus referencias, nunca se había hablado en el país del problema al que daba solución.

¹ Miguel Mancera Aguayo-ETD, (Diciembre de 2013).

Las islas británicas son relativamente limitadas en recursos naturales. De ahí que la Gran Bretaña tenga una cuenta de importaciones relativamente alta en razón de que el país está obligado a traer del extranjero una proporción alta de los bienes que se consumen, en particular alimentos. De ese hecho deriva que sea tan importante la labor de las empresas británicas que exportan: de su actividad provienen los ingresos que se usan para pagar las importaciones. Entonces, dada la importancia para la nación de las operaciones de exportación, el gobierno británico decidió impulsarlas ofreciéndoles un apoyo importante en la forma de una garantía o seguro para el caso que sus contrapartes en el extranjero no les pudieran pagar por razones políticas. A tal fin, el gobierno británico llevó a cabo una separación para el riesgo “por no cobro”, entre riesgo empresarial y riesgo nacional o político. El primero provenía de que por razones empresariales u operativas, el importador de bienes británicos se viera en la imposibilidad de pagarle al vendedor. El riesgo político derivaba de que hubiera problemas en la economía del país sede del importador que impidieran poder cobrar las exportaciones. Por ejemplo, la ocurrencia de una crisis de balanza de pagos con devaluación, la implantación de un control de cambios o la declaración de moratoria por un sobre-endebamamiento general del país en cuestión.

Miguel Mancera recuerda que entre los informes de actividades que periódicamente enviaba desde Londres al Banco de México, escribió una carta dirigida a la atención de Fernández Hurtado con la propuesta para que se estableciera en el país una entidad que ofreciera los servicios que el mencionado ECGD ofrecía en la Gran Bretaña a los exportadores británicos. Mancera concede que posiblemente una copia de esa comunicación se encuentre archivada entre sus papeles personales. Lo que sucedió a continuación es que a Fernández Hurtado le debe haber parecido procedente la propuesta que le enviaba desde la capital inglesa el joven funcionario que se encontraba becado en el Banco de Inglaterra. Como siguiente paso, aprovechando la atención que le prestaba el director general Rodrigo Gómez, se la presentó a su consideración. Todo hace suponer que el proyecto también le resultó procedente al jefe de la banca central y que éste lo puso a su vez a la consideración del poderoso secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena.

Así, el resorte seminal para el establecimiento del Fideicomiso para la Promoción de las Exportaciones de Manufacturas FOMEX, fue ofrecer un

seguro especializado a los exportadores mexicanos de bienes procesados. Sin embargo, fue claro desde un principio que esos exportadores también requerían de financiamiento sobre bases, si no preferenciales, al menos de competitividad. Los productores extranjeros contra los cuales contendían los exportadores mexicanos en los mercados internacionales recibían financiamiento a tasas menores a las que operaba en términos usuales la banca comercial de México. Así, hacia finales de la década de los sesenta, el FOMEX ofrecía sus apoyos en tres áreas: financiamiento a la exportación o a la producción de bienes que se van a exportar; garantías de cobro a las exportaciones por riesgo político y apoyos a la sustitución de importaciones. En cuanto a la primera de esas líneas de operación, los apoyos se daban mediante redescuentos a las instituciones de primer piso para las ventas a plazo. En cuanto a la llamada “pre-exportación”, los apoyos eran para la producción de los bienes que serían exportados y/o para la acumulación de inventarios. En lo que se refiere a la sustitución de importaciones, a partir de 1967 se empezaron a apoyar operaciones de compraventa o para la producción de productos en esa condición.²

Habiendo existido otros antecedentes en cuanto a instituciones y mecanismos para el apoyo financiero de los exportadores al menos en Francia (*Banque Francoise pour le Commerce Exterieur*), Alemania (*Ausfurkredit, A.G.*) y Estados Unidos (*Export & Import Bank*), Miguel Mancera tomó únicamente inspiración de la experiencia británica.³ Es curioso que en sus orígenes, el Eximbank haya respondido únicamente a la finalidad de financiar las operaciones de comercio exterior de los Estados Unidos con la Unión Soviética. Años después, en 1945 se reformó la institución para que pudiera apoyar las operaciones de esa naturaleza a realizarse con la totalidad de los países del mundo. En lo relativo a la experiencia de América Latina, hacia principios de los años sesenta existían mecanismos de apoyo financiero para los exportadores tanto en Brasil como en Argentina. En lo que se refiere al país amazónico, a partir de 1961 se empezaron a apoyar los financiamientos para la exportación a través del Departamento de Comercio Exterior del Banco

² “Exportaciones Mexicanas y el Apoyo de FOMEX”, Folleto, (s.f.) (s.e.), p. 15.

³ Claudio Segré, *El Financiamiento a Plazo Medio de las Exportaciones*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1961. Para el caso de Gran Bretaña ver capítulo IV pp. 95-161; para el caso de Francia ver el capítulo V pp. 113-151; para el caso de Alemania ver el capítulo VI pp. 153-182 y para el caso de Estados Unidos ver el capítulo VII pp. 183-210.

de Brasil, S.A. Y un esquema parecido se puso una operación en Argentina a partir de 1962.⁴

En adición a esas experiencias precursoras, cabe recordar los intentos previos al establecimiento del FOMEX, atribuibles al Banco de México para dotar de crédito a los exportadores nacionales. Un primer caso quedó especificado en el artículo 10, inciso III bis, de la ley General de Instituciones de Crédito para que los bancos de depósito y descuento pudieran otorgar préstamos y créditos para la exportación de productos manufacturados a plazo mayor de 180 días sin exceder de tres años y operar con documentos provenientes de esas exportaciones, conforme a las reglas que fijara el Banco de México, S.A.⁵

Un segundo caso tuvo que ver con la prerrogativa que se concedió a las sociedades financieras para que su captación quedara exceptuada del depósito obligatorio cuando los fondos se aplicaran a financiar operaciones de comercio exterior. La exención quedó sujeta a la aprobación previa del banco central al intermediario solicitante. Asimismo, en 1960 el instituto central publicó sus primeras disposiciones para que los bancos de depósito, de ahorro o sociedades financieras pudieran otorgar a los exportadores créditos en divisas con cargo al encaje legal aplicable a los depósitos que se captaran en moneda extranjera.⁶

A diferencia del caso del Fondo de Garantía (base del FIRA) cuyo establecimiento tuvo su origen en una ley, la creación del FOMEX no contó con ese tipo de fundamento legal. Así, las bases para este último mecanismo quedaron incorporadas en el contrato de fideicomiso que se suscribió en mayo de 1962. En alguna medida importante –en cuanto a sus fundamentos jurídicos, facultades y obligaciones del fiduciario y rendición de cuentas– claramente la experiencia con el FIRA y con otros fideicomisos anteriores debió ser importante en la conformación del FOMEX. Con diferencias menores, el contrato de fideicomiso para este último instrumento tuvo un formato muy parecido a aquél que en su momento se aprobó para el Fondo y el resto de los fideicomisos que se crearon para integrar el sistema FIRA. Destacan entre los aspectos reglamentados las operaciones autorizadas al fiduciario,

⁴ M. Sergio Vázquez, *El Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados*, México, 1966, pp. 67, 92 y 113 y 114.

⁵ Financiera Nacional Azucarera FINASA, *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, México, 1982, p. 43.

⁶ Banco de México, S.A.; Circular 1366, (29 de julio de 1958); Circular 1351, (15 de enero de 1958); Circulares 1403 y 1404, (20 de abril de 1960).

la integración del Comité Técnico y sus facultades y la remuneración que correspondería a sus miembros. En cuanto al Banco de México en su calidad de fiduciario en el FOMEX, cabe destacar la obligación de rendir cuentas que se le impuso (Cláusula Novena) y la facultad para designar al “personal técnico – administrativo que estime necesario para el desempeño del presente fideicomiso” además de asignarle remuneración y prestaciones con cargo al Fondo.⁷

En su momento, el FOMEX contrató a una agencia de publicidad para que le preparara un programa de anuncios a fin de dar a conocer los apoyos que ofrecía el fideicomiso a los exportadores. Esa agencia, cualquiera que haya sido, realizó un trabajo aceptable. Ese trabajo consistió en la producción de láminas con caricaturas alusivas a los apoyos que se ofrecían: “Financiamiento para Exportación de Servicios”, “Financiamiento para Producción”, “Financiamiento de Existencias”, “Financiamiento del Costo de Inventarios”, “Financiamiento de Ventas a Plazo”, “Financiamientos Puente”, “Financiamiento para Otorgamiento de Garantías” y “Financiamiento para Substitución de Importaciones”. El llamado principal de ese esfuerzo de publicidad rezaba: “Sr. Empresario, con un interés de sólo 6% anual FOMEX promueve su exportación”. La llamativa campaña publicitaria correspondía y se compadecía con los buenos resultados operativos que había conseguido ese fideicomiso. La exportación apoyada por el FOMEX pasó de 1964 a 1970 de 57 a 1166 millones de pesos y el porcentaje financiado por el mecanismo con respecto al total de la exportación de manufacturas pasó entre esas mismas fechas de 1.7 a 28.1 por ciento.⁸

⁷ Contrato de Fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, México, D.F. 14 de mayo de 1962.

⁸ M. Juan Arroyo Bravo, *FOMEX Fuente de Financiamiento para el Comercio Exterior*, UNAM, Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, México, 1976, pp. 55–63 y Cuadro I.

12. FOVI-FOGA

En abril de 1963 se firmaron otros dos contratos de fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario. Por el primero de esos instrumentos se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) con un patrimonio inicial de 100 millones de pesos. Por el segundo, el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) con recursos iniciales por 25 millones de pesos. No es remoto que en la concepción de este segundo fideicomiso haya tenido influencia la idea seminal que dio origen al FOMEX. Es decir, con respecto a la finalidad de ofrecer garantías –o una forma de seguro– a los créditos que se contrataran para construir vivienda popular. En general, la preocupación de las autoridades porque esas actividades pudieran beneficiarse de financiamiento no era precisamente nueva. Por su importancia, cabe remontarse a los antecedentes del caso.

A principios de 1946, la administración presidida por Manuel Ávila Camacho expidió una ley con la finalidad de crear en México la figura de la sociedad o institución para realizar “las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar”.¹ Dado el régimen de especialización entonces en vigor para las instituciones de crédito, la figura correspondiente se agregó al listado que para tales fines contenía la ley de Instituciones de Crédito. Cabe destacar que en ese ordenamiento se hacía una distinción entre “las operaciones de crédito hipotecario” y “las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar”. Claramente, la autoridad pensaba en

¹ “Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamos para la vivienda popular o familiar”, (11 de febrero de 1946), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, 1980, pp. 323-324.

dos líneas diferentes de actividad financiera con finalidades distintas. Ya durante la presidencia de Miguel Alemán, un paso importante para fortalecer esa segunda especialización, novedosa en el derecho bancario mexicano, fue la adición de un capítulo completo a la Ley de Instituciones de Crédito que significativamente llevó por título “De los Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar”. El Reglamento para ese capítulo se publicó casi cinco meses después, ya durante el año 1948.²

Había nacido el enfoque de impulsar el crédito para la vivienda en beneficio de las familias mexicanas de ingresos bajos. Todo hace indicar que la estrategia fue aplicada e impulsada a todo lo largo de los sexenios de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y principios del de Adolfo López Mateos. Cada una de esas administraciones sometió la normatividad correspondiente a revisiones y adecuaciones más o menos pormenorizadas. En el año de 1950 se modificaron tan sólo dos disposiciones de las más de 20 que contenía el capítulo de la ley relativo a “Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar”. Exactamente casi cuatro años después, el régimen de Ruiz Cortines hizo una actualización minuciosa de esa normatividad que incluyó a casi el total de las disposiciones correspondientes. Y dato revelador, lo mismo ocurrió en el año de 1961, ya durante el sexenio de Adolfo López Mateos.³ Sin embargo, la historia señala que apenas dos años después, ese régimen modificó de tajo la estrategia dando fin a una primera etapa de la política de apoyo crediticio en apoyo a la vivienda popular e iniciando una subsecuente basada en los Programas Financieros de Vivienda.

Los Programas Financieros de Vivienda hicieron digno honor a su nombre. Fueron verdaderos planes para el sector de la vivienda popular con un diagnóstico del problema, propuestas de operación y una cuidadosa proyección hacia el futuro. En términos generales, el diagnóstico apuntaba a que con la explosión demográfica y el rápido crecimiento de la economía, las necesidades de vivienda popular –o de interés social como se vino a conocer posteriormente– serían muy grandes y difícilmente podrían

² “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, (30 de diciembre de 1947) y “Reglamento del capítulo VII del título segundo de la “Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (27 de mayo de 1948), Secretaría de Hacienda..., *op.cit.*, pp. 363-375 y 379-386.

³ “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (29 de diciembre de 1950), “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (27 de diciembre de 1954) y “Decreto que reforma y adiciona (esa misma Ley), (29 de diciembre de 1961), Secretaría de Hacienda..., *op.cit.*, pp.427-428, 463-471 y 557-566.

satisfacerse con tan sólo la inversión que pudiera hacer en ese rubro el Estado mediante recursos presupuestales. Así, en el cuerpo del pormenorizado Programa Financiero de Vivienda que se publicó en 1964 se asentó que además de la Secretaría de Hacienda habían participado en la preparación de dicho documento el Banco de México, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el despacho del prestigiado arquitecto Mario Pani, constructor de la unidad habitacional de Tlatelolco. Una revisión cuidadosa de ese programa revela que a cargo del Banco de México estuvo todo lo correspondiente a la preparación de estadísticas sobre el tema de la vivienda familiar y sobre todo su proyección estadística en un horizonte de planeación que se extendió hasta el año 2000. Toda vez que una variable fundamental para determinar la demanda de vivienda popular en ese horizonte sería el crecimiento demográfico, las proyecciones realizadas por los técnicos del banco central, no mostraban una evolución lineal sino creciente.⁴ De ahí la necesidad de hacer esfuerzos tan grandes para que el déficit en la oferta de ese tipo de vivienda no fuera también creciente en el tiempo.

Entre las causas del cambio de estrategia que la administración presidida por Adolfo López Mateos decidió para el desarrollo de la vivienda popular estuvo la muy importante de que el asunto quedó establecido explícitamente entre los objetivos de la Alianza para el Progreso que lanzó el presidente Kennedy. Otra motivación debió ser la decepción que despertó entre las autoridades los pobres resultados que se habían obtenido con la política basada en las instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular. Al momento de lanzarse el Programa Financiero de Vivienda en 1964, apenas existían en ese ramo tres intermediarios especializados. Asimismo, su aportación a la satisfacción de la vivienda familiar había sido marginal. Por otro lado, las necesidades que se habían detectado eran, como ya se ha dicho, muy grandes. En el documento se citaba que en 1960 el déficit de vivienda popular ascendía aproximadamente a 111 mil construcciones. Además, de no hacerse un esfuerzo verdaderamente importante ese déficit de vivienda popular crecería continuamente año con año. Así, la solución buscada fue que en forma adicional a los proyectos de vivienda popular que financiaran

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Financiero de Vivienda*, México, (s.e.), 1964. Ver los capítulos II y VI, “Estimación del problema de la vivienda” y “Alcances del Programa”, pp. 17-124 y 201-213.

directamente las instituciones gubernamentales, se creara una fórmula para que el sistema financiero privado hiciera lo propio de una manera masiva:

Consciente de que la resolución final del problema de la vivienda debería tener un carácter esencialmente financiero, el C. Presidente López Mateos consideró que lo adecuado era crear mecanismos, dentro de la estructura bancaria existente, que permitieran la generación masiva de ahorros destinados a la construcción de habitaciones de interés social y el acceso de nuevos sectores de la población a los canales ordinarios de crédito.⁵

Para poner en ejecución el enfoque se acordó una reforma a la Ley de Instituciones de Crédito a fin de facilitar que las principales instituciones del sistema pudiesen otorgar crédito para la construcción de vivienda de interés social. Los principales intermediarios, que eran los bancos de depósito y descuento, otorgarían esos créditos a través de sus departamentos de ahorro, al igual que los bancos de capitalización. También se planteó facilitar que interviniieran en ese tipo de financiamiento las sociedades hipotecarias, las ya mencionadas instituciones de ahorro y préstamo para la Vivienda Familiar y una nueva figura a la que se denominó Asociación Mutualista que tuvo “el propósito exclusivo de recoger ahorros para destinarlos, específicamente, al otorgamiento de préstamos hipotecarios, cuyo fin sea la construcción o adquisición de viviendas de interés social”.⁶ Para reforzar la estrategia, también se creó un nuevo título de crédito con una intención doble. Por un lado, mediante la emisión de Certificados de Vivienda podrían conseguirse fondos para el financiamiento de vivienda popular por los intermediarios que quedaran autorizados para ese tipo de operaciones. Por otro lado, esos títulos les permitirían a sus tenedores hacerse de una vivienda de interés social a su vencimiento.⁷

Lo que principalmente cabe destacar en la presente crónica es la parte del programa –de gran importancia– en la cual el Banco de México tendría una participación activa y directa. No había de entrada, y las autoridades lo sabían, ninguna seguridad de que con tan sólo las posibilidades operativas que

⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶ “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, (29 de diciembre de 1962), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*. Tomo II, México 1980, pp. 541-568.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Financiero de Vivienda*, México, 1964, pp. 183-188.

recién les habían otorgado las reformas en la legislación bancaria a los intermediarios se volcarían masivamente a conceder créditos para la vivienda de interés social. Los incentivos adicionales provendrían de las facilidades y los apoyos que se les pudieran ofrecer a través del fideicomiso Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOVI y FOGA) en cuya creación el fideicomitente fue la Secretaría de Hacienda y en calidad de fiduciario quedó el Banco de México.

Un incentivo muy importante consistía en que actuando como banco de segundo piso, el fiduciario ofrecía a la banca comercial un margen de intermediación muy interesante entre la tasa de interés que se cobraba al acreedor y aquella a la que los bancos de primer piso recibían del fideicomiso los fondos que se aportaban en redescuento para los apoyos correspondientes. Toda vez que la tasa activa máxima para esas operaciones se fijó en 12 por ciento, la tasa de redescuento de la mitad le ofrecía un margen de intermediación razonable de 6 por ciento.

13. COLOFÓN

Impulsado por una intención a todas luces legítima de coadyuvar al desarrollo de ciertos sectores prioritarios de la economía nacional mediante el fomento del crédito, el Estado mexicano que emanó de la Revolución creó tres mecanismos: FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA. En el orden personal, en el establecimiento de todos esos fideicomisos tuvo una intervención decisiva Rodrigo Gómez, director general del Banco de México de 1952 a 1970. Es muy posible que la concepción de esos fideicomisos, o por lo menos del primero de ellos, haya correspondido principalmente a la inspiración de tan celebrado banquero central. Con todo, las evidencias disponibles no permiten precisar con exactitud la paternidad de esos proyectos. El Fondo de Garantía se estableció durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, fungiendo como Secretario de Hacienda el abogado Antonio Carrillo Flores. Es muy dudoso suponer que ese fideicomiso se hubiese podido crear sin un apoyo decidido por parte de dicho funcionario que no se encontraba ya al frente de la Secretaría de Hacienda cuando abrieron sus puertas y empezaron a crecer el FOMEX y el FOVI-FOGA. Como es sabido, esto último ocurrió mientras ocupaba la cartera de Hacienda Antonio Ortiz Mena.

Según todos los indicios, Ortiz Mena y Rodrigo Gómez coincidieron plenamente en la importancia que tenía el crédito como palanca para el impulso de algunos sectores económicos clave. Sin embargo, ambos personajes eran perspicaces. Estaban conscientes de la codicia política que suele despertar el conocimiento de que en ciertas instancias institucionales existen fondos líquidos disponibles. Ortiz Mena y Rodrigo Gómez lo sabían: la salvaguarda del interés público consistía en evitar que los recursos reservados para fines de desarrollo pudieran convertirse en presa fácil, tanto

para poderosos intereses políticos como para los intereses creados en ciertos ramos de la actividad productiva. En el caso específico de los fideicomisos de desarrollo encomendados al Banco de México, la protección del interés público adquirió un significado muy específico: evitar que los recursos destinados a la finalidad de redescuentar el crédito que con su captación ofrecieran los intermediarios comerciales privados a los sectores merecedores de apoyo, fueran usufructuados impunemente —y por lo tanto dilapidados— por los poderosos intereses políticos o privados que los régimenes de la Revolución habían toleradamente prohibido.

En aras de custodiar el interés público en la forma explicada, un mecanismo de gran utilidad resultó la figura del fideicomiso. Así, desde la perspectiva de la política desnuda y pura, la figura del fideicomiso apareció como un buen blindaje de protección contra los impulsos de las fuerzas destructivas ya mencionadas. Un primer blindaje consistía en evitar que esas fuerzas se beneficiaran a su antojo de los recursos disponibles. A través de la Secretaría de Hacienda, el Poder Ejecutivo podía argumentar que los recursos ya no estaban disponibles porque habían sido otorgados mediante fideicomiso.

Por su parte, el Banco de México también utilizaba como argumento de defensa a la figura del fideicomiso. En su calidad de fiduciario, jurídicamente le era imposible permitir que ciertos recursos etiquetados estuvieran disponibles al alcance de esas fuerzas sobradamente conocidas. En términos exclusivamente técnicos, la única forma aceptable de aplicar los recursos que se habían destinado en fideicomiso era que las entidades orgánicas encargadas los otorgaran en financiamiento a través de una normatividad rigurosa y transparente.

Los recursos que captan los intermediarios financieros no son propios sino de los ahorradores que se los entregan para su custodia. En ese mismo orden de ideas, también los fondos con los que se capitalizaron los fideicomisos FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA tenían una naturaleza pública. Provenían de tres fuentes que eran conformables con esa naturaleza: impuestos recaudados de la sociedad, fondos provenientes de préstamos del sector público obtenidos del exterior y recursos que se captaban mediante el encaje legal. En todos esos casos, el carácter esencial de “recursos ajenos” estaba implícito en el origen. Los impuestos son contribuciones que la sociedad aporta al fisco para que el Estado pueda destinarlos a fines de interés colectivo.

En rigor, son recursos que no pertenecen al Estado ni éste puede disponer arbitrariamente de ellos. Por su parte, los créditos que se reciben del extranjero no son donaciones; generan réditos que deben cubrirse y además el deudor debe reembolsar el principal. Asimismo, los fondos del encaje legal que se canalizaban al FIRA, FOMEX o FOVI-FOGA provenían de ahorros de los particulares que habían decidido poner en custodia de los intermediarios financieros. Tanto esos intermediarios como las autoridades captadoras del depósito obligatorio, tenían que actuar bajo la premisa de que otros agentes sociales eran los propietarios legítimos de esos recursos. En suma, debía darse a esos fondos la utilización más cuidadosa posible y la mejor manera de lograrlo era a través de la figura del crédito institucional. Bajo esa figura, el ahorro obtiene un rendimiento adecuado y además permite la recuperación del capital original.

Aunque parezca una falsedad, la finalidad del financiamiento de los fideicomisos FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA nunca fue, simplemente, la de brindar apoyo a los productores en los sectores de la agricultura popular, de la exportación de manufacturas o a los ciudadanos humildes que merecían una vivienda sencilla pero digna. Si bien en la lógica de esos mecanismos institucionales siempre se contempló que los productores de esos tres sectores pudieran prosperar, la intención ulterior fue inducir desarrollo económico en ramos específicos de actividad que despertaban un interés especial por los compromisos de progreso que animaban a la autoridad. A un nivel más aterrizado esa lógica era sencilla: procurar que mediante el éxito empresarial de los productores se generara acumulación de capital, experiencia operativa, producción de bienes y servicios capaces de elevar el bienestar material de la comunidad, crear empleos, hacer posible el pago de contribuciones y difundir un ejemplo de progreso y de civilización en el entorno circundante. Las motivaciones eran por lo mismo tanto desarrollistas como filantrópicas y responsables del bien común.

Como se ha visto, los intermediarios financieros siempre fueron un eslabón indispensable en el funcionamiento del mecanismo que comprendió a los fideicomisos FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA. Una intención apenas declarada en ese esquema, fue sacar a esos intermediarios de sus rutinas tradicionалиstas de banqueros conservadores. También había que tomar en cuenta sus puntos de vista y las autoridades promotoras de esos fideicomisos no

fueron sordas a sus voces. Fue siempre cierto que el crédito a los pequeños productores del campo, a las empresas que en forma incipiente intentaban exportar manufacturas mexicanas y a los constructores de vivienda popular y a sus adquirientes, conllevaba riesgos más altos. Sabedoras de ese hecho innegable, las autoridades concibieron y pusieron en ejecución los fideicomisos ya explicados. Desde el ángulo estrictamente financiero, la finalidad de esos instrumentos fue la de reducir los riesgos de crédito, acotándolos a un nivel tolerable y corregible. El enfoque nunca fue utópico sino pragmático y realista.

Si bien nunca ni los apologistas más entusiastas de los fideicomisos FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA lo plantearon en esa forma, la existencia de esos mecanismos y su funcionamiento también respondió a una intención educativa, o si se quiere un testimonio en términos menos voluntaristas, formativa. En una primera instancia había que educar a la clase política –a las personas que se dedican profesionalmente al ejercicio del poder– que el acceso a los recursos desarrollistas debe ser institucional y sujeto a normas estrictas y transparentes. Como es obvio, no podría subestimarse la importancia de esa intención. La tradición patrimonialista era muy poderosa en México y tenía raíces muy profundas. Muy justificadamente, también se quería inculcar en la banca privada la costumbre de operar crediticiamente con una clientela que no era tradicionalmente de su preferencia. Desde luego, esa formación debía venir acompañada con mecanismos funcionales que permitieran hacer de los productores en los sectores seleccionados, sujetos de crédito dignos de ser atendidos. Y para cerrar el círculo estaba el reto complementario de transformar a esos productores en usuarios legítimos de los servicios financieros. El mecanismo se había convertido en un procedimiento para afianzar en ellos un espíritu empresarial coherente.

En el momento en que se genera, el ahorro es un bien exclusivamente privado. Pero una vez que ese ahorro entra al sector financiero en la forma de una captación adquiere el carácter de bien que conlleva un interés público. La función de indudable beneficio colectivo que consiste en que mediante la intermediación financiera, el ahorro se canalice a sus aplicaciones más útiles y productivas es indudablemente utilidad para la colectividad. Por ello, la asignación de los ahorros a fines deseables es también del interés del Estado, como lo es también cuidar de la integridad de los recursos así

acumulados. Era la concurrencia de ambas motivaciones –o si se quiere, la necesidad de cumplirlas en forma complementaria– lo que explica la relativa complejidad estructural implícita en los sistemas de los fideicomisos FIRA, FOMEX y FOVI-FOGA. Sólo dos funcionarios tan excepcionales como Rodrigo Gómez y Antonio Ortiz Mena, dotados de una gran perspicacia política y social, pudieron haber concebido un mecanismo tan bien balanceado cuyo funcionamiento permitía atender simultáneamente varios fines a la vez.

Para finalizar, lo determinante es destacar nuevamente la intención de proteger el interés público implícita en el sistema. Esta salvaguarda se procuraba mediante el cumplimiento de una serie de elementos encadenados en una secuencia lógica. Procede volverlos a reiterar de manera explícita:

1. La convicción desarrollista de impulsar el desenvolvimiento de ciertos sectores mediante el crédito.
2. Involucrar en el proceso a la banca de primer piso mediante el incentivo que significaba la participación colaborativa de una banca de segundo piso.
3. Utilización juiciosa de la figura del fideicomiso público con dos finalidades:
 - Hacer posible el funcionamiento de una banca de segundo piso.
 - Proteger los intereses y el buen uso de los recursos públicos y también de los ahorros privados que se utilizarían para dar crédito a los sectores objeto de promoción.
4. Ofrecer incentivos apropiados para estimular la participación de las instituciones financieras de primer piso.
5. Firmeza política para defender al sistema de banca de segundo piso y por esa vía el buen uso y la integridad de los ahorros y de los fondos públicos involucrados en el proceso.

LOS POLOS DEL
DESARROLLO TURÍSTICO

14. EL CONCEPTO Y SU ORGANISMO

En un proceso intelectual “creativo-desarrollista” que tuvo lugar en las oficinas de la alta dirección del Banco de México se gestó el concepto de polo de desarrollo turístico integralmente planeado. También de esas oficinas salió la fórmula para la implementación práctica de la idea: el establecimiento de un fideicomiso público que respondiera a la misión de crear en el país polos de desarrollo turístico con planificación total. Sería imposible de elucidar a quién, entre el director general Rodrigo Gómez, su principal colaborador, Ernesto Fernández Hurtado y Antonio Enríquez Savignac, joven economista con muchas potencialidades que prestaba sus servicios en el instituto central, cabe atribuir la paternidad de esa idea. Con todo, se aprecia claramente en el proceso de dicha propuesta un cierto *modus operandi* tradicional en Rodrigo Gómez. De su inspiración surgían algunas ideas básicas que él trasmítia a sus colaboradores a manera de semillas para que fueran desarrolladas por aquellos. Desde luego que en su calidad de cabeza del banco central le preocupaba el tema de la oferta de divisas al país para fortalecer al régimen de tipo de cambio fijo que existía en México y que era ancla del esfuerzo de estabilización que llevaba ya más de tres lustros de estar en marcha. Es incontestable también que como funcionario del más alto nivel en la administración pública le interesaba aportar proyectos desarrollistas que coadyuvaran a un desenvolvimiento más rápido e incluyente de la economía nacional. Tal vez en su momento los empeños de Rodrigo Gómez y de sus colaboradores cercanos no respondieron posiblemente al intento de mayor envergadura de ofrecer una solución a la economía de la península de Yucatán que se había quedado sin motor a raíz de la caída del henequén. Sin embargo, a la postre ése fue el resultado que se obtuvo. Así,

de ser una economía basada en la producción de esa fibra dura la de la península ha pasado con los años a una economía especializada en la provisión de servicios turísticos.

Desde el punto de vista geológico, la península de Yucatán es una estructura de una originalidad muy peculiar en el globo. Se trata de una gran plataforma de piedra caliza de formación tardía, cuya fisonomía ha venido cambiando de manera lentísima por los embates del clima y la irrupción pertinaz de la flora y de la fauna. Después de millones de años de evolución, ese suelo calcáreo sigue siendo inhóspito para la práctica de la agricultura. En ese suelo poco propicio aunque acompañado por un clima tropical a la vez agresivo y propicio, hizo su aparición un vegetal de la familia de los agaves con rasgos locales muy característicos. “Sus largas hojas —nos explica Fernando Benítez, el cronista más entusiasta de esa saga— de bordes espinosos y rematados por una aguda púa, están cubiertas con una piel dura y cerosa que le permite retener el escaso jugo que sus raíces extraen penosamente del suelo calizo y esponjoso”.¹ De las siete subespecies de henequén que han sido identificadas por los botánicos, el sak-ki en maya o henequén blanco en castellano, fue el que se explotó masivamente en Yucatán durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX y cuyo auge comercial no pudo sostenerse. Incidentalmente, fue la variedad verde o ya-ax-ki la que fue robada de la península y cultivada posteriormente con éxito en África y Java.

La época de las grandes fortunas henequeneras en Yucatán se extiende de la segunda parte del siglo XIX hasta poco después de concluida la Revolución. En esos años la economía de la península adquirió un carácter muy claro de monoproducadora y monoexportadora de esa fibra. Por su parte, los hacendados productores del henequén de cuyas hojas se extraían las fibras duras para fabricar cordeles y cables de barco, logran acumular inmensas riquezas que luego se desvanecerían. En 1925 casi el 75 por ciento del total de la superficie cultivada en la península de Yucatán estaba dedicado al cultivo de henequén. Un auge muy generoso adviene en particular durante la Primera Guerra Mundial cuando el precio de la fibra en los mercados mundiales supera la marca de 13 centavos de dólar la libra. Empero, durante las décadas siguientes se empiezan a avizorar en el horizonte los barruntos del

¹ Fernando Benítez, *Ki: El drama de un pueblo y de una planta*, México, Fondo de Cultura Económica y SEP, Lecturas Mexicanas 78, 1986, pp. 47-48.

desplome que a la postre sería irreversible. Dos fuerzas fueron las causantes de que se terminara el sorprendente auge del henequén de Yucatán. Primero, el robo de la semilla de ese agave y su cultivo en otras regiones tropicales del mundo, como África y Java. Segunda, el desplazamiento, décadas después, de las fibras duras de origen natural por productos sintéticos como resultado del avance tecnológico. Durante la primera mitad de los años treinta se experimenta una intensa crisis y los precios de la fibra se desploman por debajo de los 3 centavos de dólar la libra.²

Los signos del deterioro se empiezan a sentir desde temprano en la década de los veinte ya que otros productores habían entrado en acción rápida. En 1923 Tanganica producía ya anualmente 12 845 toneladas de henequén, Kenya 8 220 y Java 30 099. Esa tendencia continúo más o menos de manera ininterrumpida durante los decenios siguientes con el paréntesis excepcional del periodo de la Segunda Guerra Mundial. Se empezaba a gestar el desplome irreversible de esa fibra dura. Ya en el decenio de los sesenta el gobierno de México intenta el último y postrer salvamento del henequén mediante fórmulas, que a la postre resultaron estériles, para darle nuevas aplicaciones industriales a la fibra. Con esa finalidad se crea en el año de 1961 la empresa estatal Cordemex que se reforma en 1964. Entre los proyectos para dar a la fibra nuevos usos cabe recordar a la fabricación de tapetes, cortinas, mamparas y otros aditamentos en la construcción. Pero se trataba de los estertores finales de un alternante económico que se resistía a desaparecer. Finalmente, con la caída económica del henequén una zona esplendorosa y exótica de México —con el atractivo adicional de haber sido cuna principal de la admirable cultura maya— se había quedado sin motor para su economía. El turismo sería la solución para ese dilema. ¿Pero quién articularía esa salida?

Como se ha dicho, sería difícil tratar de establecer con precisión la paternidad de la idea sobre los polos de desarrollo turístico integralmente planificados. Muy posiblemente el liderazgo de Rodrigo Gómez en el Banco de México y la tutela de ese jefe muy respetado, fue fundamental para esa concepción. Probablemente, en el desarrollo de la tesis participaron otros funcionarios de la institución. Así, más que hablar de un creador y de sus seguidores cabe pensar de preferencia en una división del trabajo tutelada

² Jorge Carlos Heredia Ancona, *Historia Económica de Yucatán*, Tesis de licenciatura en economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1968, pp. 69-71.

por don Rodrigo. Según noticias, en el desarrollo de esa tesis con miras a su instrumentación práctica tuvo una intervención decisiva y sobresaliente Ernesto Fernández Hurtado. Se tiene a tal fin el testimonio invaluable de otra persona que sería clave pues ocuparía la cabeza, mientras subsistió el INFRATUR (Fondo para la Promoción de la Infraestructura Turística), y posteriormente fue confirmado en su cargo cuando ese instrumento fue fusionado en 1974 para que surgiera el FONATUR (Fondo Nacional del Turismo). Ese testimonio es tan enfático que amerita la cita extensa:

¿El Banco de México dedicado a fundar ciudades? Sin embargo, los hechos demuestran que no sólo era posible, sino que así fue... El Banco creó un organismo que se encargaría de fundar ciudades... Y esa nueva entidad tuvo que empezar desde cero, porque ¿A quién se le pregunta cómo fundar una ciudad turística? ¿En dónde dice de qué tamaño debe ser el aeropuerto? ¿Quién decide dónde se colocan los hoteles? ¿Quién atrae a los pobladores y a los turistas?... Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto, Huatulco. Hace poco más de 30 años esos cinco nombres significaban muy poco en la geografía nacional. Hoy en día esos cinco puntitos del mapa de México tienen un significado distinto. En conjunto —se escribían esas líneas en 1985— captan más de la mitad de los turistas extranjeros de larga estadía que recibe México y generan las dos terceras partes de las divisas turísticas.³

Había surgido en el Banco de México una idea prácticamente sin precedentes en otras latitudes o internamente en otros espacios institucionales. Imposible atribuir avances concretos del programa que de ahí emanó a funcionarios específicos que participaron en su desarrollo. Se trató en toda la forma de una empresa de carácter institucional: con un diseño formal, una entidad, una estructura organizacional y su integración que se fue enriqueciendo de manera gradual sobre todo durante el periodo en que subsistió el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) de mayo de 1969 a mayo de 1974. Como una expresión del carácter institucional de esa nueva política desarrollista, prácticamente todos sus aspectos quedaron debidamente documentados en materiales

³ Antonio Enriquez Savignac, "Palabras en el reconocimiento a Ernesto Fernández Hurtado", en *El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico de México. Ensayos y Testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, México, Banco de México, 2003, pp. 50-51.

que al día de hoy, después de alrededor de cuatro décadas de historia, es posible consultar con toda amplitud.⁴

La promoción del turismo había entrado entonces a una nueva etapa y el concepto clave de ese entorno renovado era planeación. ¿Pero cuáles variables debían incluirse en esa expresión de la planeación? Todas las imaginables empezando desde luego por la localización, tanto de las zonas a desarrollar como de los lugares específicos para establecer los polos turísticos. La elección de las zonas debía tomar en cuenta el factor fundamental de los grandes flujos turísticos que se generan en Estados Unidos y Canadá en razón del objetivo estratégico de elevar la captación de divisas. Una vez elegido el sitio para el polo turístico, la siguiente etapa implicaría una proyección muy cuidadosa de todo lo relativo a infraestructura incluyéndose en esa etapa, desde luego, el proyecto para el aeropuerto y las instalaciones sociales para los futuros residentes del nuevo polo. Otra consideración indispensable tendría que ser respecto del financiamiento de la parte del proyecto que quedara a cargo del Gobierno Federal. Por último, la planeación también debería incluir lo correspondiente a las inversiones privadas, su financiamiento y su puesta en marcha. En suma, un gran concepto con visión periférica cuyos beneficios prácticos estaban por ponerse a prueba. En cuanto al elenco de aquella cruzada, cabe recordar primeramente a la cabeza del organismo que se creó a tal efecto, a Antonio Enríquez Savignac, y a su segundo de abordo, Pedro Dondé Escalante. Por testimonios de este último sabemos que al poco tiempo de iniciarse el programa se sumaron como colaboradores a ese compacto equipo de trabajo Alejandro Morones Ochoa, Gabriel Ochoa Ornelas, Guillermo Sánchez Anguiano y Guillermo Aranda. En una segunda oleada llegaron a INFRATUR varios economistas destacados egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México: Pedro Aspe Armella, Carlos Camacho Gaos, Marcela González Salas Petriccioli, Raúl Solís Wolfowits, Eduardo Tacker y Moll y Carlos Harfuch.⁵

En cuanto a las fuentes documentales del programa el texto clave o seminal fue de la autoría del Banco de México y corresponde al año de 1968: “Bases para el Desarrollo de un Programa Integral de Infraestructura Turística en México”. Dicho documento confirma que hacia el segundo semestre

⁴ INFRATUR, Archivo Histórico de INFRATUR, (AHIn) recopilado y conservado por Pedro Dondé Escalante.

⁵ Entrevista Pedro Dondé Escalante y Alejandro Morones Ochoa-ETD, junio de 2013.

de 1968 y varios meses previos a que se constituyera oficialmente el organismo rector del programa, el concepto de la estrategia se encontraba ya perfectamente definido:

Se propone un programa integral de desarrollo turístico destinado a consolidar e incrementar, a corto y mediano plazo, el número y volumen de datos de turismo al interior del país, mediante la concentración, en algunas zonas seleccionadas previamente, de inversiones públicas en proyectos de infraestructura, complementados con una serie de medidas administrativas necesarias para estimular y asegurar la oportunidad, tanto de la inversión privada requerida en instalaciones turísticas como del flujo masivo, en forma ágil y expedita, del turismo externo a las zonas mencionadas.⁶

A continuación se explican con toda precisión en ese documento los propósitos fundamentales del programa: *a) fomentar la creación de nuevas fuentes de trabajo; b) impulsar el desarrollo regional a través del establecimiento de nuevos centros turísticos integrales; c) mejorar y diversificar los centros de atractivo turístico a fin de aumentar los flujos turísticos del exterior y d) elevar los ingresos por turismo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.* Es claro que de todas las motivaciones expuestas, esta última era la que tenía una vinculación más directa con las tareas de un banco central relativas a procurar la estabilidad de precios en el país. El asunto merece una explicación cuidadosa. El esquema de tipo de cambio fijo que se conservaba desde 1954 cumplía una importante función de ancla para los esfuerzos en pro de la estabilidad que desplegaba el banco central. Este factor que hubiera sido de mucha importancia para cualquier país en vías de desarrollo, lo era aún más en el caso de México por su vecindad geográfica con Estados Unidos y la gran gravitación que ejercía el dólar sobre los agentes económicos en la economía local. Todos los esfuerzos que se hicieran para fortalecer el abastecimiento de divisas al país serían fundamentales no sólo para el desarrollo económico local sino para darle fortaleza al esquema de tipo de cambio fijo.

Justificadamente importantes, las razones adicionales ya expuestas para ofrecerle apoyo a la estrategia de los polos turísticos integralmente planificados eran del orden desarrollista. La primera era relativa al empleo. En un país como lo era México entonces, con una población en rápido crecimiento

⁶ *Ibid.*, p. 1.

e importantes núcleos en situación de grave atraso, las inversiones turísticas ofrecían importantes oportunidades para crear puestos de trabajo. Los negocios turísticos son muy intensivos en el uso de mano de obra a la vez que su funcionamiento genera una demanda derivada de mucha relevancia para otras actividades económicas complementarias. Es evidente que los funcionarios de INFRATUR habían realizado investigaciones muy pormenorizadas sobre el prometedor fenómeno, las cuales quedaron plasmadas en el documento indicado. Una primera conclusión fue en el sentido de que entre 40 y 60 por ciento del gasto directo que realizaba el turista se destinaba al pago de sueldos y salarios. Por otra parte, en cuanto al efecto multiplicador que se producía por ese gasto, las estimaciones realizadas por los técnicos del INFRATUR indicaban que una inversión turística en mil cuartos de hotel de lujo podía dar lugar, aproximadamente, a entre 11 y 12 mil empleos en los siguientes sectores económicos: agropecuario y alimenticio; metalúrgico y construcción; textiles y vestimenta; minería y química; comercio y servicios. A lo anterior cabía agregar que un mayor gasto por parte de los turistas también tendría un efecto multiplicador sobre la actividad económica local.

A las consideraciones sobre el desarrollo regional también se les prestó gran atención en el estudio citado. Desde luego, el impacto local de las nuevas inversiones turísticas dependería, en una buena medida, de que se localizaran “cerca de zonas de amplia población rural o semirural de escasos recursos económicos”. Así, proyectos de esa naturaleza crearían una demanda local constante y creciente de mano de obra y de insumos tales como materiales de construcción, muebles, alimentos y hasta artesanías y joyería.

En esta forma, con el impulso y aliciente del turismo, se estimula el desarrollo de poblaciones generadoras de fuentes de trabajo que absorben e integran a una economía más elevada a la población rural y semirural aledaña, propiciando la creación de nuevas industrias y el desarrollo más intensivo de la agricultura y de la pesca.⁷

Para ilustrar la relevancia que para fines de desarrollo regional ofrecían los centros de desarrollo turístico, los redactores del documento se refirieron con amplitud al caso de Acapulco en comparación con el de otros polos

⁷ *Ibid.*, p. 6.

turísticos como Puerto Vallarta, Isla Mujeres y Cozumel y Manzanillo. De ese análisis resultaba que de 1930 a 1960 la población de Acapulco se había incrementado en más de 63 veces y para esa última fecha ya absorbía el 7.1 por ciento de la población del Estado de Guerrero. En comparación, la población de Puerto Vallarta, Isla Mujeres y Cozumel y de Manzanillo había crecido respectivamente, en ese periodo, 5.3, 4.7 y 30.2 por ciento convirtiéndose todos esos polos en un remolcador muy importante del desenvolvimiento de sus respectivas entidades.

Muy intensamente y durante varias semanas deben haber trabajado Antonio Enríquez, Pedro Dondé y posiblemente otros colaboradores cercanos, en la preparación del amplio y muy bien soportado documento “Bases para el desarrollo de un programa integral de infraestructura turística en México”. En sus páginas quedó ampliamente documentado con argumentos, evidencias factuales y datos estadísticos cómo los polos de desarrollo turístico incidían favorablemente sobre el empleo local, el desarrollo regional, la captación de divisas y el sostenimiento de la balanza de pagos. A continuación se presentaron con toda precisión los criterios para la instrumentación de la estrategia y en particular para la definición de las zonas del país en donde podrían ubicarse los polos turísticos a desarrollarse. Así, según el primer criterio a seguir, el programa debería concentrarse en “el mercado potencial más grande y accesible a corto y mediano plazo que es el del turismo que busca playas y mar...”. En segundo lugar, dada la magnitud de los efectos que se perseguían, era “necesario que los centros a desarrollar sean pocos, no más de tres o cuatro, buscando una concentración de las inversiones en los mismos...”. Un tercer criterio fue que los centros a desarrollar ya hubiesen “probado su atractivo para el turista extranjero que busca clima y playas”. El cuarto criterio consistió en procurar que la planeación de los centros seleccionados fuera “integral” a fin de maximizar la potencialidad de la estrategia. Quinto, trabajar para que los centros que se pongan en ejecución retengan al turista “el mayor tiempo posible y aumenten su gasto promedio de estadia”. Sexto, seleccionar las zonas potenciales en razón de las dos grandes corrientes turísticas que predominan en los Estados: hacia el oeste en busca del Pacífico (Hawaii) y hacia el sureste en el área del Caribe.

Se tenía entonces ya definida la estrategia y también su metodología operativa. Y dado el carácter general del amplio documento, no podía faltar un

capítulo sobre “posibles zonas de desarrollo”. Se especificó a continuación que se presentaba “un análisis preliminar de diversas zonas en ambos litorales” y que la selección definitiva quedaría “sujeta a estudios más detallados respecto a sus posibilidades, monto de las inversiones requeridas, estudios de costo-beneficio y comparación con otros posibles lugares...”. Acto seguido, en la lista de esas posibles zonas dignas de incluirse en el programa se mencionaron, en orden de aparición, Acapulco, Costa de Quintana Roo, Puerto Vallarta-Manzanillo, Territorio de Baja California y Costa de Oaxaca. La enumeración confirmaba el carácter premonitorio del documento toda vez que en las zonas enunciadas se han llevado a cabo la mayoría de los polos turísticos que se construyeron en las décadas posteriores, a partir de que la estrategia confirmó plenamente sus bondades. Precisamente por su carácter precursor, cabe citar lo que se escribió en el documento sobre la costa de Quintana Roo y en particular respecto de su potencialidad como futura zona de desarrollo turístico:

Hasta la fecha México ha tenido muy poca participación en el turismo marino del Caribe... La gran cantidad de playas y hermosos parajes de la costa de Quintana Roo presentan amplias posibilidades para el desarrollo de centros turísticos acordes con el programa, ofreciendo ventajas inherentes sobre las islas, por el hecho de estar ubicados en tierra firme con fácil acceso por carretera, amplios espacios para futuro crecimiento, cercanía a las fuentes de agua, posibilidades de interconexión a los sistemas de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.... Por los motivos expresados y tomando en consideración los graves problemas de desocupación y subocupación que existen en la península de Yucatán, se considera de la máxima prioridad incorporar al programa de desarrollo un centro turístico integral en la costa de Quintana Roo.⁸

Una cobertura esférica del tema se consiguió con la adición de otros tres asuntos medulares relativos a “Fuentes probables de recursos”, “Necesidad de un desarrollo coordinado del programa” y “Necesidad de un órgano coordinador y ejecutivo”. ¿Por qué un documento tan extenso, tan completo, y tan bien apoyado en estudios y en investigaciones? La respuesta no despierta dudas: porque se trataba de la herramienta que se pensaba utilizar para convencer a las más altas autoridades de dar luz verde al programa y

⁸ *Ibid.*, p. 29.

ofrecerle apoyo presupuestal y político. A tal fin, habría significado una gran omisión no hablar de las fuentes de fondos y por ello se señaló en el documento que los proyectos se financiarían con “recursos provenientes del sector público y privado, y en ambos casos, tanto internos como externos, conforme a la naturaleza y tipo de la inversión a realizar”. En cuanto a la “necesidad de un desarrollo coordinado”, el curso de acción más favorable a seguir consistiría en que desde un principio se formularan los programas de inversión, tanto públicos como privados, y se fueron llevando a cabo “en forma simultánea a efecto de que todos se terminen y entren en operación en un plazo similar”. Por último, en caso de que el programa lograra obtener el apoyo de las altas autoridades del país, su implementación requeriría de un órgano coordinador y ejecutivo.

Los hechos confirman que el amplio documento preparado recibió una buena acogida y que la propuesta para el programa fue aceptada. De otra manera, el órgano coordinador y ejecutivo cuya creación se proponía en el capítulo 7 no se hubiera concretado en la forma de un fideicomiso del Gobierno Federal teniendo como fiduciario al Banco de México. Así, en honor a la favorable experiencia que se había tenido a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta con la utilización de fideicomisos públicos para fines desarrollistas, a esa figura jurídica se recurrió para establecer la entidad que debería encargarse de poner en ejecución la estrategia para crear polos de desarrollo turístico integralmente planeados. El papel de fideicomitente fue conferido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Federal. Por su parte, en obvio reconocimiento al papel clave que había cumplido el Banco de México en la gestación de ese programa se le asignó la calidad de fiduciario.

Según el contrato de fideicomiso correspondiente que se suscribió a finales de mayo de 1969, al Banco de México como fiduciario se le confirieron las facultades necesarias para cumplir los fines del instrumento. Entre esas facultades se incluyeron en particular “la adquisición, urbanización, fraccionamiento y arrendamiento de bienes inmuebles, conforme a las condiciones o requisitos generales que al respecto apruebe el comité técnico que se establecerá y funcionará de acuerdo con lo señalado en ese sentido por la legislación vigente y de conformidad con lo dispuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su papel de representante del Gobierno

Federal".⁹ Las finalidades del nuevo instrumento así creado quedaron precisados en la cláusula segunda del contrato en la forma siguiente:

- La promoción y realización de obras de infraestructura turística, complementarias de otras inversiones del Gobierno Federal, cuya conveniencia hubiera quedado determinada en los estudios técnicos que se han recomendado al Banco de México, S.A. y cuyas condiciones sean aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta y arrendamiento de bienes inmuebles con sujeción a las condiciones o requisitos generales que apruebe el Comité Técnico del fideicomiso.
- La colaboración con dependencias del Ejecutivo Federal y de los Gobiernos de los Estados y Municipios para el fomento de la industria turística en general.

Como se aprecia y de conformidad con lo establecido en la normativa general respecto de la figura del fideicomiso, el Comité Técnico estaba llamado a jugar un papel clave en esa entidad. Este órgano estaría integrado por tres miembros, uno de los cuales sería designado por la Secretaría de Hacienda y fungiría como presidente a la vez que contaría con voto de calidad. Los otros dos miembros serían nombrados, respectivamente, por el Banco de México y por Nacional Financiera. Cada uno de los miembros del Comité tendría un representante suplente y quedó establecido que para guiarse en sus tareas el Comité Técnico del INFRATUR podría hacer consultas y asesorarse con otros organismos involucrados en la promoción del turismo en las materias de sus respectivas competencias. En la lista de esas entidades sobresalían el Departamento de Turismo, el Consejo Nacional de Turismo y el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo en el cual fungía como fiduciario Nacional Financiera, S.A. Los integrantes del Comité Técnico del INFRATUR al igual que el secretario que aquellos designaran, recibirían una remuneración que sería determinada por la Secretaría de Hacienda. Se aprecia entonces, con claridad, que en contrapartida del trabajo remunerado que realizarían los funcionarios que conformaran ese órgano, también se le exigiría resultados y eficacia.

⁹ Contrato de fideicomiso que celebran por una parte el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la otra el Banco de México, S.A., México, D.F. 22 de mayo de 1969, en Archivo de INFRATUR.

Por último, resulta de interés para la posteridad conocer cómo se conformó el patrimonio del fideicomiso así establecido. La aportación fundamental corrió desde luego a cargo del Gobierno Federal en una cantidad nominal de 30 millones de pesos. A precios de 2013 y considerando la reforma monetaria de 1992 por virtud de la cual se le quitaron tres ceros al peso, esa aportación se ubicó aproximadamente en 210 millones. Esa cantidad básica se complementaría con recursos adicionales de tres tipos: aquellos que procedieran de organizaciones nacionales y del exterior que aprobase la Secretaría de Hacienda en congruencia con los fines del fideicomiso; los fondos producto de las operaciones del instrumento y de sus inversiones además de otros recursos que se obtuvieran por la vía de aportaciones oficiales. Claramente, dentro de esa enumeración de posibilidades se incluía la relativa a la obtención de empréstitos oficiales, en particular del exterior, para impulsar los proyectos turísticos que se deseaba concretar.

Las evidencias confirman que no se escatimaron esfuerzos institucionales, tiempo de dedicación, capacidad profesional, métodos técnicos y apoyos presupuestales para respaldar la puesta en ejecución de la estrategia de polos de desarrollo turísticos integralmente planificados. Por testimonios de Pedro Dondé se sabe que en compañía de Antonio Enríquez Savignac, el Banco de México les encomendó que emprendieran un largo periplo para visitar los principales centros de captación de turismo que existían en el mundo. Desde luego, un destino prioritario en ese viaje fue Europa en donde se visitaron por motivos de estudio lugares como Mónaco, Niza, Nápoles, Palma de Mallorca, Torremolinos, San Sebastián y hasta Brighton. Desde los inicios de su gira descubrieron aquellos observadores que en ninguno de esos muy prestigiados y exitosos polos turísticos había tenido lugar un esfuerzo de planeación para darle coherencia programática a su desarrollo. En otras palabras, lo que había ocurrido en el caso de Acapulco también había tenido lugar previamente en Europa y en otros destinos, como Punta del Este en Uruguay, Mar del Plata en Argentina o Valparaíso en Chile. Esos centros turísticos habían surgido espontáneamente y así se habían desarrollado posteriormente. Nunca antes se había dado el antecedente de que se intentara planificar de manera deliberada e integral ese proceso. Se estaba claramente ante el surgimiento de un concepto novedoso en el mundo.¹⁰

¹⁰ Entrevista Pedro Dondé Escalante-ETD (junio de 2013).

Los trabajos de investigación habían avanzado rápidamente en el seno del INFRATUR. Así, cuando en mayo de 1969 se constituyó oficialmente el fideicomiso ya se tenía prácticamente definida la estrategia relativa a los polos de desarrollo turístico integralmente planificados. Los avances posteriores se lograron debido a que el concepto se había determinado con claridad de tiempo atrás y también gracias al trabajo efectivo que desarrollaron los encargados del proyecto. Sin embargo, a pesar de esos avances indudables que quedaron debidamente documentados, faltaba la prueba de fuego de la instrumentación. ¿Cómo poner en ejecución la estrategia? ¿De qué manera debería iniciarse? ¿En dónde debería localizarse el caso pionero y de acuerdo con cuáles criterios debería elegirse esa ubicación? ¿A quiénes debería contactarse para realizar los proyectos relativos a la infraestructura, aeropuerto, zona habitacional, vías de acceso, etc.? ¿A cuáles contratistas acudir para llevar a cabo las obras correspondientes? ¿De qué manera promover los proyectos para los primeros hoteles? ¿A cuáles empresas aéreas contactar para que empezaran a abrir las rutas hacia el polo de desarrollo que se pensaba impulsar?

El futuro promisorio o decepcionante de la estrategia dependería en mucho de ese experimento inicial. Dado el carácter pionero del enfoque, otras experiencias previas resultaban poco útiles para el viaje que se deseaba iniciar. Sólo el esfuerzo promotor de esos pioneros podía empujar el proyecto, ya que no podía esperarse que se derivara del funcionamiento de fuerzas espontáneas, al menos en la fase de despegue. Las incertidumbres debieron ser grandes en ese principio y también las dudas de los escépticos. Sin embargo, a pesar de todas las incógnitas, en el INFRATUR había conciencia sobre la interrelación recíproca que deberían tener todas las etapas de cada proyecto, cualquiera que fuese su ubicación definitiva. La conclusión exitosa del proyecto requeriría que se avanzara con fluidez en cada una de sus etapas pero bastaría con que tan sólo una de ellas se atorara, o, incluso, que tan sólo sufriera retraso, para que se pusiera en entredicho su realización completa. En la ruta crítica se anticipaba que un paso clave estaría en conseguir financiamiento, por lo menos para las inversiones a cargo del Gobierno Federal. Era evidente que en ese ámbito no había opciones o alternativas. Sólo a cargo del Gobierno Federal podrían quedar los proyectos para el aeropuerto, la urbanización y la concepción general de un plan maestro. Así, el paso inicial

a cubrir sería el de la localización: ¿dónde debería quedar ubicado el primer polo de desarrollo turístico integralmente planeado de la historia?

En el documento preliminar que se preparó para promover la estrategia, quedó claramente delineada la propuesta para que fuese Cancún el primer polo de desarrollo turístico. Aunque, como se ha visto, en dicho documento se mencionaron cinco posibles zonas para albergar al nuevo polo de desarrollo la preferencia de los redactores en favor de las Costas de Quintana Roo resultó muy evidente por la gran cantidad de playas y parajes en esa costa que presentaban amplias posibilidades para el desarrollo de centros turísticos acordes con el programa. En el análisis correspondiente, los autores desaconsejaron en forma muy enfática la elección de Cozumel o de Isla Mujeres como posibles albergues para el polo que se deseaba iniciar. Ambos destinos, por su condición propia de islas, adolecían del inconveniente de que todos los bienes que se consumen o utilizan deben importarse de tierra firme con lo cual los costos de operación se elevan sustancialmente. Asimismo, la situación geográfica y poblacional de ambas islas requeriría de una inmigración masiva proveniente de tierra firme con todas las dificultades correspondientes tanto para esa población inmigrante como para la población local que posiblemente resentiría el proceso como una forma de invasión. A lo anterior habría que agregar que en ambos casos se presentarían problemas de abastecimiento de agua y de otros servicios. Así, en la costa de Quintana Roo los planes de desarrollo turístico deberían centrarse en lugares ubicados en tierra firme, con fácil acceso por carretera, amplios espacios para futuro crecimiento, cercanía a las fuentes de agua y con posibilidades de interconexión a los sistemas ya existentes de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.

A continuación, el documento exploraba la posibilidad de que el polo turístico que se tenía en mente se ubicara en la franja de tierra comprendida entre Cabo Nizuc y Cabo Cancún, localizada a unos 8 kilómetros de Puerto Juárez. Dicha recomendación descansaba en ocho factores, el primero de los cuales eran los atractivos sobresalientes de playa, mar y laguna que existían en el lugar. Otros factores de relevancia eran la cercanía de esa zona con núcleos de población ya existentes y con una red de carreteras ya establecida además de amplios terrenos aledaños para la construcción del aeropuerto e instalaciones turísticas adicionales. Entre dichas consideraciones se incluyó

también la posición geográfica favorable de esa zona en relación con Mérida, Chichen-itzá, Isla Mujeres y relativamente con Cozumel además de muy favorables posibilidades de crecimiento sobre los litorales a ambos lados del punto que se eligiera. Y a continuación, después de todas las consideraciones expuestas, ya se menciona explícitamente a Cancún como un destino elegible para el proyecto.

La construcción de un centro turístico en Cancún o en cualquier otra parte de la costa de Quintana Roo, requeriría de un programa integral de desarrollo en el cual se incluyeran, entre otros, los siguientes elementos: 1) un plan urbanístico delimitando las zonas hoteleras, de servicios, población urbana, etc.; 2) desarrollo de caminos de acceso; 3) edificación de muelles y atracaderos para embarcaciones deportivas y medianas; 4) construcción de malecones, avenidas y calles; 5) un sistema de abastecimiento, tratamiento y purificación de agua potable; 6) drenaje para aguas negras y de origen pluvial; 7) red de energía eléctrica; 8) centros municipales, artesanales y mercados; 9) campos deportivos y de golf; 10) un aeropuerto internacional adecuado para aviones jet internacionales, actuales y previstos; 11) servicios de transbordador para las islas de Cozumel y Mujeres.

La decisión de que el programa de polos de desarrollo turísticos se iniciara en las costas de Quintana Roo se fraguó de manera natural, casi por su propio peso. Con todo, al menos en la documentación disponible, no es claro en qué momento preciso se acordó que el primero de tales polos se ubicara exactamente en Cancún. En el segundo semestre de 1969 se preparó en el INFRATUR un pormenorizado memorándum que llevó por título “Descripción general del proyecto de infraestructura turística en la costa de Quintana de Roo” y cuya finalidad sería permitir que se iniciaran negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de conseguir el financiamiento para las obras de infraestructura en el proyecto Cancún. Cabe observar que toda la pormenorizada información ahí presentada se recogió posteriormente y se incluyó en los anexos de la solicitud oficial de crédito que se presentó a la consideración de dicho organismo continental. Esto último no ocurrió formalmente hasta que una misión técnica del BID que encabezó en su momento el señor Manuel Valderrama viajó a México en agosto de 1969, revisó con pormenor toda la documentación relativa al proyecto e incluso visitó *in-situ* Cancún.

El señor Valderrama y los funcionarios que integraron la misión del Banco Interamericano de Desarrollo manifestaron que los estudios y datos del proyecto Cancún que les habían sido proporcionados eran suficientemente amplios y completos para llevar a la consideración del Directorio Ejecutivo del organismo una consulta de elegibilidad y definir las políticas a seguir para el proyecto.

Tanto en la solicitud correspondiente de crédito como en el amplio documento que se había preparado por parte de la misión que encabezó Valderrama, se trataron todas las cuestiones relevantes relativas al proyecto Cancún. Entre esas cuestiones estuvo la identificación de la institución que tendría la representación del Gobierno Federal en la contratación del crédito con el BID. Así, en calidad de agente financiero actuaría Nacional Financiera, S.A., entre cuyas facultades se encontraban las usuales en una institución que actúa como agente financiero: negociación y contratación de créditos de instituciones extranjeras, privadas, gubernamentales e intergubernamentales. A continuación, se hacía la aclaración en la solicitud correspondiente de que, acorde con el marco legal vigente en México, la Nación respondería en todo tiempo de las operaciones que se concertaran por conducto de la Nacional Financiera con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales. Hasta el año de 1969, la Nacional Financiera había cumplido satisfactoriamente con todos sus compromisos nacionales e internacionales, teniendo como base el apoyo implícito del Gobierno Mexicano a esa institución. Por su parte, los recursos del préstamo que se estaba solicitando en favor del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) serían aplicados a las inversiones que se especificaban con todo pormenor en los anexos de la solicitud.

¿Cuáles serían los destinos específicos a los que se aplicarían los fondos que se obtuvieran del BID? En cifras gruesas, la inversión total en la primera etapa del proyecto se estimaba en 547.3 millones de pesos de la cual correspondería aportar al sector público aproximadamente 141.9 millones, o sea, 25.9 por ciento, al sector privado 192.5 millones, 35.2 por ciento, y el remanente por 212.9 millones, 38.9 por ciento, se cubriría con el financiamiento que proporcionaría el BID. Como parte del programa se incluyó un calendario pormenorizado de las inversiones que se llevarían a cabo durante los dos primeros años del proyecto y las cuales tendrían un importe aproximado

de 355 millones de pesos, cantidad que correspondería en su integridad a inversiones del sector público. Resulta interesante constatar *a posteriori* que la totalidad del crédito del BID sería aplicado a cubrir el 39 por ciento de esa inversión. El principal desembolso dentro de ese paquete sería para un aeropuerto internacional con un costo aproximado de 85 millones de pesos (27.3 por ciento sobre el crédito del BID) que quedaría equipado con “instrumentos para operación diurna y nocturna y con longitud de pista suficiente para permitir vuelos con equipos 727, DC-9 y DC-8 de mediano alcance... dejando la base con especificaciones para jets del tipo jumbo...”. Por su parte, las inversiones en caminos, puentes, agua potable, drenaje, electricidad, teléfonos, combustible, vivienda y zonas comerciales y cívicas absorbería el 42.7 por ciento de total presupuestado. Finalmente, algunos conceptos de urbanización en Isla Mujeres, mejoras en ese destino turístico y en Puerto Juárez, acondicionamientos en la zona turística de Cancún, construcción de un campo de golf, adquisición de terrenos, dragado y rellenado, restauración de la zona arqueológica y saneamiento ambiental absorberían el 30.3 por ciento restante.

Hacia principios de los años setenta, el economista de INFRATUR Pedro Dondé escribió un importante documento con el título “Justificación económica del proyecto de desarrollo turístico en Cancún, Quintana Roo”. Lo primero que cabe destacar en ese texto son las proyecciones sobre el turismo que atraería Cancún una vez que las instalaciones indispensables (aeropuerto, carreteras, infraestructura, hoteles) estuvieran en posibilidad de empezar a operar en el año de 1972. Para hacer esa proyección se estimó que del turismo estadounidense que viajaría al Caribe, Cancún podría captar una décima parte de los incrementos anuales en el plazo de 1972 hasta 1980, con igual supuesto para los incrementos del turismo que visitase el resto de la península de Yucatán. A lo anterior se agregó, como una parte adicional, el caso de otros turistas extranjeros, concepto que se esperaba iría disminuyendo de la cuarta a la quinta parte de 1972 hasta 1980. Según esos cálculos, el número de turistas, extranjeros y nacionales, que previsiblemente captaría Cancún pasaría de poco más de 60 mil en 1972 a 225 mil cuatro años después para llegar a casi 400 mil en 1980. Las previsiones respecto de la balanza de pagos eran que esa aportación se incrementaría en más de siete veces de 1972 a 1980 (al pasar de 6.2 a aproximadamente 44 millones de dólares).

Una cuestión también de mucha importancia tendría que ver con el papel complementario que jugarían con las inversiones públicas las inversiones privadas. La inversión privada constaría fundamentalmente de construcción e instalación de hoteles. Así, para hacer un pronóstico de la demanda de cuartos de hotel se consideraron no únicamente las proyecciones para el número de turistas que captaría el polo sino también se supuso una estancia promedio de cuatro días con una ocupación por habitación de hotel de dos personas. Los planes originales eran que para el año de 1972 ya estuvieran disponibles en el polo turístico 750 cuartos de hotel. Con el volumen de turismo esperado, el pronóstico indicaba que en ese año se alcanzaría un índice de ocupación anual de poco menos de 45 por ciento. Sin embargo, dado el muy rápido crecimiento de la afluencia turística esperada habría posibilidad de que de 1972 a 1975 los inversionistas privados pudieran iniciar la construcción de 250 habitaciones por año para subir a 500 habitaciones el año siguiente y así llegar a finales del sexenio con una oferta de 1750 habitaciones. El pronóstico para la conclusión de la década era que esa oferta alcanzara las 3000 habitaciones.

El proyecto de Cancún arrancó viento en popa pero pronto se encontró con obstáculos. Uno de ellos, de mucha gravedad, fue el antagonismo que despertó la propuesta en el presidente Luis Echeverría, que había tomado posesión apenas en diciembre de 1970. Según referencias, fue la intervención del secretario de Hacienda, Hugo B. Margain, lo que consiguió desatarlo obteniendo la luz verde por parte de ese mandatario para continuar con las obras que ya se habían iniciado. Nunca se aclararon las motivaciones que obraron en la voluntad del presidente Echeverría para que le cobrase ojeriza al proyecto de Cancún. Un elemento pudo haber provenido de la secreta rivalidad que de tiempo atrás había cultivado contra el ministro de Hacienda Antonio Ortiz Mena (antecesor de Margain), en quien posiblemente adivinó la inspiración para esa propuesta, para la estrategia general que le sirvió de sustento y para el mecanismo institucional que se había creado para administrarlo. Posiblemente también pudieron haber influido en esa reacción las inclinaciones ideológicas de aquel mandatario, susceptibles a reaccionar en contra de todo aquello que se promovía en el país supuestamente en favor de los extranjeros y en beneficio de las clases altas locales. Pero ya haya sido por motivaciones personales o ideológicas, lo

cierto es que el paréntesis caprichoso que detuvo al proyecto de Cancún no fue favorable para nadie.

En paralelo a esa dificultad política, el desarrollo de Cancún enfrentó otras dificultades que se explican por causas de naturaleza diferente, ya que en una obra tan compleja era imposible planear todo con exactitud. Así, un comunicado oficial, posiblemente del año 1973, llevó significativamente por título “Identificación de problemas existentes en la zona del Proyecto Cancún. Necesidad de establecimiento de Política y Lineamientos de Solución y Vías de Ejecución de esta Política”. Así, respecto de la Zona Turística se revelaron en dicho documento deficiencias en lo relativo a atención a visitantes, descripción y presentación del Proyecto, manejo de material impreso, funcionamiento defectuoso de la oficina de información, casa de visitas, lancha, supervisión del funcionamiento del restaurante en la playa, cafetería en el aeropuerto y cocina en la casa de visitas. En lo relativo al Aeropuerto se habían detectado fallas y omisiones en cuanto al cobro de derechos de aterrizaje, vigilancia, mantenimiento, renta de locales y estacionamiento, relaciones con las autoridades aeropuertarias y aeronáuticas, cafetería, comandancia, personal y en el futuro se anticipaban dificultades respecto del suministro de combustibles. En cuestión de Obra de Proyecto, las fallas encontradas se referían a Ejecución de las órdenes de INFRATUR, relaciones con el contratista, operación de las oficinas, laboratorio, campamento y personal y en cuanto a reportes, estadísticas y control de avance del proyecto. Por último, las fallas que se detectaron en el ámbito de la Zona Urbana fueron también muy numerosas e importantes, entre ellas en lo relativo a análisis de costos de urbanización, admisión de inmigrantes a Ciudad Cancún, análisis de capacidad económica y venta de terrenos... organización de una oficina para adjudicación de terrenos y contratos, junta de vecinos y escuela... y varios más.

El devenir, siempre imprevisible, siguió jugando malas suertes a aquellos planificadores entusiastas. A mediados del año 1973, en pleno repunte de aquel proyecto, fue la escasez de mano de obra el factor que empezó a poner en entredicho las obras en Cancún. Por tal problema, un funcionario de INFRATUR, Octavio Moreno Toscano, escribió al director Antonio Enríquez Savignac, no sin preocupación, que “en los últimos meses y en virtud del volumen de obras que se llevan a cabo en Cancún, se ha hecho notable la

insuficiencia de trabajadores y la tendencia a la inflación de los salarios y costos por ese motivo". Señaló a continuación ese corresponsal del jefe de INFRATUR que en la medida en que se solucionara esa limitación de trabajadores en el polo de desarrollo se contribuiría a disminuir el desempleo y la falta de oportunidades de ocupación en otras regiones del país, donde ese problema era grave. La solución a esa dificultad residía, desde luego, en aliviar la escasez de mano de obra que se padecía en Cancún y esa salida sería más factible en la medida en que todos los agentes involucrados en el proyecto —contratista, autoridades e INFRATUR— pudieran colaborar en ese sentido. Así, Moreno Toscano propuso que:

Una vez localizados los elementos humanos adecuados, INFRATUR proceda a entrevistarlos y registrarlos de acuerdo con un procedimiento de ficha-censo... Una vez hecho lo anterior, se les proveerá de un pasaje y viáticos, para que se trasladen a Cancún quedando a disposición de la oficina de trabajo social. Ésta les pondrá en contacto con las empresas que requieran sus servicios actuando como bolsa de trabajo. En caso de ser insuficientes los recursos humanos obtenibles a través de otras oficinas de gobierno, INFRATUR procederá a solicitarlos por medio de anuncios en el periódico. Para el mejor funcionamiento de este sistema, se requiere que en Cancún existan dormitorios colectivos temporales a fin de que los trabajadores puedan estar mientras pasen a los campamentos de las empresas y a sus propias casas.¹¹

La segunda etapa de desarrollo de Cancún se empezó a planear poco después de que Infratur se fusionara para dar lugar al surgimiento de FONATUR. Pero es claro que las bases para el plan correspondiente habían quedado sentadas con cierta precisión en el trabajo previo que había abierto brecha. En buena medida, esa segunda etapa del polo turístico fue una continuación de la fase previa que, como ya se ha explicado se había iniciado en el segundo semestre de 1969. Lo que convenció a las autoridades para aprobar la segunda etapa del proyecto fueron los pronósticos de un flujo de turistas rápidamente creciente a ese polo de atracción. A tal fin, los técnicos del fideicomiso prepararon tres pronósticos para ese flujo —alto, medio y bajo— y en todos ellos el número de visitantes se incrementaba de

¹¹ Memorándum de Octavio Moreno Toscano a Antonio Enríquez Savignac, México, D.F. a 6 de julio de 1973. En Archivo INFRATUR, vol. IV.

manera muy rápida y creciente. En la proyección promedio se preveía un crecimiento de 11 por ciento anual pasando de 1976 a 1980 de 60 mil visitantes a más de 300 mil para llegar en 1985 a más de 530 mil. La oferta de instalaciones turísticas debía anticiparse a ese flujo creciente y por ello era conveniente que las tareas de planeación y ejecución se agilizaran entrando a un nuevo periodo de avance. Como resulta lógico, esa etapa requeriría de nuevos financiamientos, inversiones públicas adicionales y otros proyectos privados de desarrollo que se concretarían principalmente en hoteles. Como se aprecia, la semilla sembrada por Infratur se había consolidado y daba lugar a mayores cosechas.

Del documento base para la segunda etapa de desarrollo de Cancún la parte más interesante y por tanto más digna de ser recordada, es la relativa a un estudio de beneficio-costo que se realizó del proyecto para un horizonte cronológico de 29 años, tres de los cuales corresponderían al periodo de construcción y los restantes 26 de operación. En ese balance, los beneficios se integrarían con los ingresos que dejarían en el polo los visitantes (tanto extranjeros como nacionales) con un periodo promedio de estancia de cuatro días. Los ingresos de las inversiones privadas —o sea, los hoteles— se estimaron en términos netos. Sin embargo, en los costos aplicables al ejercicio se incluyó también la amortización de las inversiones públicas que se realizaran tanto en la zona turística como en la llamada Ciudad Cancún, en donde debería establecerse y vivir la población local. Dicho balance se calculó para todos los años del periodo de estudio y en términos de análisis financiero se expresó en valor presente con tasa de descuento del 10 por ciento anual. Aunque como se muestra en el **cuadro 6** que se inserta más adelante, la rentabilidad del proyecto en términos financieros resultó muy sensible a la tasa de interés que se considerara como costo de oportunidad para el capital invertido, de cualquier manera el proyecto aparece muy rentable tanto desde el punto de vista privado como público.

En resumen de lo anterior, bajo cualquiera de las condiciones, el proyecto se justifica desde el punto de vista nacional, en función de la relación beneficio-costo de una inversión que supone un esfuerzo público y privado, los cuales tienen un costo alternativo dentro de México.¹²

¹² FONATUR, Gerencia de Planeación y Estudios Económicos, *Cancún. Análisis Beneficio-costo de primera y segunda etapas*, abril de 1975, Reunión noviembre de 1975, pp. 11-14. En Archivo Infratur.

CUADRO 6
PROYECTO CANCÚN
RELACIÓN BENEFICIO-COSTO
 (Horizonte de análisis: 29 años)

	Tasa de interés			
	8%	10%	12%	14%
Centro Turístico	2.28	1.92	1.64	1.41
Con la adición de Ciudad	2.09	1.75	1.48	1.28
Inversiones autoliquidables*	1.90	1.59	1.35	1.15

*Servicios públicos como agua, electricidad y teléfono sobre los que se cobra una tarifa.

Fuente: FONATUR. Proyecto Cancún. *Análisis Beneficio-Costo de Primera y Segunda Etapas*, abril de 1975, p. 14.

Con el establecimiento del FONATUR, desde el Banco de México dejó de tener participación el punto de vista institucional en el programa de polos turísticos integralmente planificados en cuya concepción y puesta en marcha había tenido una paternidad indiscutible. La aportación ya estaba hecha y ahí quedaban múltiples evidencias para su comprobación tanto del orden documental como material y testimonial. Esto último, por el vínculo que se mantuvo con ese mecanismo institucional a través de los recursos humanos.

15. IXTAPA Y CONTINUIDAD

El programa para la creación de polos de desarrollo turístico había nacido con gran impulso hacia finales de la administración del presidente Díaz Ordaz. Todo hace suponer que la decisión para el proyecto que seguiría después de Cancún se tomó poco después de haberse lanzado el programa, aunque no hay evidencia documental de cómo se tomó esa decisión ni cuándo ocurrió. Con todo, los indicios archivísticos sugieren que ello debió ocurrir durante los meses finales de 1969 o primeros de 1970. En el acervo histórico del INFRATUR obra un documento fechado en febrero de 1970 bajo el título “Estimación preliminar del turismo esperado para la zona de Ixtapa Zihuatanejo y relación de beneficio-costo”. Al parecer los trabajos relativos al proyecto continuaron avanzando en el fideicomiso y para mayo de ese año ya se había preparado otro reporte bajo el título “Estructura ocupacional en el puerto de Zihuatanejo. Y habían transcurrido tan solo otros cinco meses cuando se sacó, ya con toda determinación, el documento “Proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. Estimación del volumen de turismo y relación beneficio-costo” (23 de octubre de 1970). Faltaba muy poco para el cambio de administración, pero sin presagiar contratiempos o posibles antagonismos todo era entusiasmo y confianza respecto del programa tanto en el Banco de México como en el INFRATUR. El párrafo introductorio del último documento citado no deja lugar a dudas:

El presente documento tiene por objeto determinar el volumen de turismo que sería posible atraer al nuevo desarrollo turístico de Ixtapa-Zihuatanejo y, a su vez, obtener la relación beneficio-costo que tendría el mencionado desarrollo.

Con lo primero se pretende conocer el número de visitantes y mediante lo segundo se evaluarán las ventajas relativas al proyecto.¹

Se había acordado en el INFRATUR que el segundo proyecto del programa se lanzaría en breve, pero estaba pendiente decidir la localización específica del nuevo polo turístico. Habiéndose optado para el primero de los proyectos por la costa de Quintana Roo el segundo debía corresponder, casi por deducción, a la costa del Pacífico. Sin embargo, se suscitaban muchas incertidumbres adicionales. La primera, respecto de la zona que debía elegirse. A tal fin, se habían identificado en el INFRATUR varias zonas potenciales: Istmo de Tehuantepec y costa de Oaxaca, costas de Guerrero, costas de Jalisco, Colima, Nayarit o península de Baja California. La elección correspondió al Estado de Guerrero quizá por el fuerte influjo y el ejemplo ya probado que ejercía el caso de Acapulco.

El turismo en la costa del pacífico mexicano ha tenido un desarrollo especial en el estado de Guerrero, y particularmente en Acapulco, permitiendo asimilar el efecto de una población que en el periodo 1930-1960 se incrementó en 63,500 personas, pasando de un 3.3 por ciento de la población total del Estado a un 7.1 por ciento al cierre del periodo señalado... De lo expresado resulta que Acapulco es en la actualidad la zona costera de mayor volumen turístico en México con un crecimiento hotelero del orden del 8.5 por ciento anual. Su importancia en la costa de Guerrero es vital, tanto en lo que respecta a la ocupación como en el volumen de bienes y servicios que demanda. El papel que Acapulco juega en el desarrollo regional es fundamental, toda vez que el Estado de Guerrero es uno de los de más bajos ingresos en el país y las alternativas agrícolas e industriales son relativamente limitadas. En el orden nacional, el ingreso en divisas que Acapulco representa en la actualidad propicia la política más entusiasta del Gobierno Mexicano para asegurar su crecimiento y proponer el complemento de zonas turísticas aledañas que diversifiquen su atractivo.”²

En el mismo documento se explicaba que los funcionarios de INFRATUR habían realizado intensos viajes por aire, tierra y mar a lo largo de la faja

¹ INFRATUR, Pedro Dondé y Armando Basurto, “Estimación preliminar del turismo esperado para la zona Ixtapa-Zihuatanejo y relación costo-beneficio”, (Febrero de 1970) p. 1 en Archivo de INFRATUR.

² INFRATUR, Memorándum, “Descripción general del proyecto de infraestructura turística en Zihuatanejo”, (s.f), pp. 14-15, en Archivo de INFRATUR.

costera que se extendía desde la ciudad de Manzanillo hasta la población de Puerto Ángel, en Oaxaca, con el fin de ubicar playas que ofrecieran un potencial de desarrollo. Sin menoscabo de las posibilidades que ofrecían tanto el litoral del Estado de Oaxaca como el correspondiente a Michoacán, Colima e incluso más hacia el norte, gradualmente fue imponiéndose la propuesta en favor de Guerrero. Las autoridades del fideicomiso señalaron que esos viajes de reconocimiento habían también incluido “la circunvalación de la península de Baja California” y toda la costa del macizo continental desde el área de Punta Peñasco, en Sonora, hasta el sur en el litoral de Chiapas. En particular, esa exploración había llegado a la zona de Puerto Bandera, que colinda con la ciudad de La Paz en Baja California. Pero finalmente, los funcionarios de INFRATUR decidieron concentrar su recomendación en la costa de Guerrero.

La sugerencia inmediata posterior fue en el sentido de que se excluyera de ese espacio muestral al puerto de Acapulco, en razón del desenvolvimiento turístico que ya se había conseguido en ese lugar desde hacía décadas “con desarrollos hoteleros a gran escala”. Desde luego, si el nuevo polo turístico iba a estar en Guerrero éste debía ubicarse necesariamente en las costas de la entidad. En ese litoral existían muchas playas con una enorme belleza circundada por sitios con un paisaje impactante y naturaleza de una exuberancia excepcional. Pero de todos los puntos potenciales, ¿cuál sería el más conveniente para contener al nuevo polo que se deseaba desarrollar? La decisión casi natural indicaba hacia Ixtapa-Zihuatanejo y en ello tuvo también gravitación la propia existencia previa de Acapulco. Según el INFRATUR, el excepcional desarrollo que había tenido Acapulco podía encontrar en Zihuatanejo “una magnífica reserva de playas e islas”. Así, con la combinación Acapulco-Zihuatanejo se podría ofrecer “el binomio de un centro recreativo, sofisticado y lujoso, como Acapulco, con la novedad en Zihuatanejo de un territorio virgen de playas abundantes”. Otro argumento en favor de Ixtapa-Zihuatanejo fue su localización en la llamada “costa grande” de Guerrero, zona seriamente atrasada por sus muy escasas opciones de desarrollo alternativo.

Varios argumentos se aportaron oficialmente para la elección de Ixtapa-Zihuatanejo. El primero, fue la proximidad de ese punto respecto de la corriente turística que fluye de los Estados Unidos hacia el Pacífico,

principalmente a las Islas Hawaii. También pesó el hecho de que en Zihuatanejo ya existiese un desarrollo hotelero incipiente y que un turismo reducido hubiese empezado a visitar ese lugar. En cuanto a atractivos naturales, se puso de relieve la extraordinaria belleza de las playas del lugar, a lo que cabía agregar la bahía y las islas vírgenes cercanas muy similares a las que se encontraban en Acapulco. Las favorables condiciones climatológicas de la zona también fueron un factor de consideración además de su cercanía relativa con Acapulco, “foro turístico de primer orden nacional e internacional”. En el orden económico se puso de relieve la fácil comunicación del sitio por carretera con Acapulco, Chilpancingo y la Ciudad de México como puntos de origen para la provisión de los insumos y el abastecimiento del polo, factor de gran importancia para la viabilidad del proyecto.

Una referencia básica para el proyecto fue la copiosa información que pudo recopilarse y procesarse en relación a la corriente turística que parte de Estados Unidos hacia el Pacífico y en particular hacia las Islas Hawaii. Así, para apuntalar la tesis de que el desarrollo de Ixtapa-Zihuatanejo no se lograría a costillas del turismo que captaba Acapulco se hizo una referencia amplia a lo que había acontecido con la isla Waikiki en el caso de Hawaii y el resto de las islas de ese archipiélago, las cuales deberían lograr un desarrollo posterior. En sus orígenes, el auge turístico de Hawaii se había apoyado en forma exclusiva en Waikiki, pero el desarrollo turístico en la siguiente década debería “centrarse en las islas vecinas, debido a la imagen sofisticada y comercializada que presenta Waikiki hoy en día”. Se explicó a tal fin en un folleto que se preparó para el proyecto Ixtapa Zihuatanejo que el desarrollo de aquel archipiélago había sido objeto de un plan turístico integral preparado por el gobierno de Estados Unidos con la finalidad de propiciar “un crecimiento lateral de población” y dar lugar, asimismo, a un incremento de la demanda comercial, industrial y de vivienda. Así, dicha experiencia “ha demostrado que el crecimiento de las islas vecinas a Waikiki no solo no le ha quitado turismo ni ha limitado su desarrollo sino que en virtud del programa la oferta turística se ha dirigido a sectores de turismo nuevo, en áreas de promoción complementarias...”³

El caso Waikiki se ubicaba en el tema más general del turismo estadounidense que viajaba hacia el Pacífico. El eje del crecimiento de esa corriente

³ *Ibid.*, pp. 3-4.

turística había sido el desarrollo espectacular de Hawaii y de ahí debía partir el análisis para estudiar las posibilidades potenciales de ese flujo a otros destinos cercanos. Un punto fundamental en esa investigación era estudiar al turismo que después de hacer escala en Hawaii proseguía su viaje a otros destinos. Estos destinos eran “Alrededor del mundo”, Australia, Nueva Zelanda, Guam-Tahití-Samoa, Japón, Hong Kong, Filipinas y Formosa-Tailandia. A continuación el estudio concluía que “las motivaciones de viaje del turismo que visita Japón, grandes centros urbanos del Pacífico o simplemente viaja alrededor del mundo, representa un mercado muy definido que no encuadra en lo que se llama ‘competencia’”.⁴ Es decir, dentro de la corriente turística al Pacífico la competencia que enfrentaba Acapulco tenía que darse con Guam-Tahití-Somoa y con las Islas Hawaii. Era con respecto a esos destinos como debería hacerse la planeación y el esfuerzo competitivo de los polos mexicanos de atracción que se construyeran en la costa del pacífico. La conclusión por tanto resultó muy clara:

Es importante mantener el esquema comparativo entre Acapulco y Hawaii, pues la estrategia del proyecto de Zihuatanejo está diseñada para propiciar un flujo nuevo de turismo estadounidense que, encontrándose dentro del mercado norteamericano que visita Hawaii, podría cambiar ruta para viajar a la costa de Guerrero, en base a factores como distancia, tarifas aéreas, servicio de hoteles, variedad de playas, clima, etc.⁵

Tan avanzadas iban en INFRATUR las actividades preparatorias relativas al proyecto de Zihuatanejo que para noviembre de 1970 ya se contaba con un estudio prospectivo preliminar sobre la actividad que ese polo turístico detonaría en el aeropuerto que estaba pendiente de construirse. Las instalaciones de ese aeropuerto, sus capacidades programadas y el proyecto en general se apoyarían de manera fundamental en las estimaciones correspondientes. El horizonte cronológico del estudio prospectivo se definió de 1972 a 1985. Para comenzar, cabe destacar en dicho documento el fundamento institucional del proyecto y sus antecedentes:

⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁵ *Ibid.*, p. 9.

El Banco de México a través de INFRATUR planea el proyecto de desarrollo turístico en la zona Ixtapa-Zihuatanejo en el Estado de Guerrero. Como parte fundamental del estudio que desarrolla la entidad mencionada, ha elaborado un pronóstico de corriente turística hacia la zona de Zihuatanejo en base a consideraciones relativas a la penetración de ese centro turístico en sus distintos mercados potenciales.⁶

El pronóstico sobre la afluencia turística al polo fue el fundamento para el trabajo prospectivo sobre los servicios aeroportuarios. Contando con ese fundamento, la impresión que deja la lectura del documento es el número tan grande de variables que tenían que tomarse en cuenta para ese trabajo prospectivo y también la importancia de los supuestos para hacer posible la formulación de los pronósticos. A manera de ejemplo, en la elaboración de esas proyecciones no se consideró la opción de ofrecer los servicios aéreos mediante líneas alimentadoras sino que se supusieron para todas los escenarios proyectados servicios directos. En ese mismo sentido, también tuvieron que hacerse previsiones sobre los tipos de aeronave que transportarían a los turistas al polo tanto por su origen nacional como internacional. A manera de ilustración, para 1972 se consideraron los tipos de aeronave DC-8, y B727-B737-DC9 y para 1980 las variedades DC-10, DC8-B727/200 y B727-B737-DC9. Otro factor es que no únicamente tenían que hacerse consideraciones respecto de las instalaciones para recibir a las aeronaves y a los pasajeros, sino también para el equipaje y demás cargas, acompañantes y servicios de estacionamiento.

El flujo de visitantes a un centro turístico no es uniforme a lo largo de cada año, un mes e incluso un día. Es ampliamente sabido que en turismo hay temporadas bajas y altas y en particular horas-pico de mayor tráfico. Así, particularmente interesantes resultan las secciones del trabajo relativas a “concentración del movimiento de pasajeros en el mes, día y hora pico” y “Pasajeros y operaciones en la hora crítica”. Como resulta natural, la determinación de la capacidad de las instalaciones aeroportuarias dependería en forma clave de los niveles estimados de actividad para el mes, día y hora críticos. En estos temas, el trabajo resultó altamente técnico y cabe destacar las muy interesantes comparaciones que se realizaron respecto de las cifras

⁶ INFRATUR, Aeropuerto de Zihuatanejo, Pronóstico de actividad aérea (Reporte Preliminar), noviembre de 1970, pp. 1-2.

de concentración correspondientes a los grandes aeropuertos de Estados Unidos. Con lógica, para las temporadas bajas o normales se consideró un índice de ocupación hotelera inferior al que se supuso para las temporadas altas y además también tuvieron que hacerse adaptaciones en cuanto a la composición de la flota que operaría en esas etapas. Más adelante, un punto fundamental en el análisis tuvo que ver con el pronóstico relativo a la actividad aeronáutica en el aeropuerto que se planeaba. A tal fin, se ajustó a los datos históricos de la actividad aeronáutica que había tenido Zihuatanejo de 1959 a 1969, con un crecimiento anual de 9.8 por ciento, un modelo econométrico de tipo cuadrático. Así, como se aprecia, la planeación del nuevo aeropuerto de Zihuatanejo requirió de una combinación interesante de estudios técnicos, información estadística, conocimientos sobre el tema y aplicación de métodos matemáticos de análisis.

Armando Basurto era el nombre de un funcionario del Banco de México que, en paralelo con algunos otros profesionistas vinculados laboralmente al instituto central, fue comisionado para prestar sus servicios en INFRATUR. A diferencia de la mayoría de ellos, Basurto regresaría al instituto central después de cumplir con su comisión, durante la cual fue asignado al proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. Así, con la coautoría de Basurto, Pedro Dondé realizaría la primera estimación que se preparó a principios de 1970 para el turismo que se esperaba captar en ese polo.⁷ Según se ha visto, esa estimación fue el fundamento para la proyección de los servicios aeronáuticos que requeriría el polo una vez que empezara a operar, trabajo en el que también intervendría el hombre plurifuncional de aquel esfuerzo de planificación: Pedro Dondé.

El pronóstico para el turismo que podría atraer Ixtapa-Zihuatanejo en el horizonte de una década se formuló a partir de tres variables fundamentales: 1) La estadística histórica de los flujos turísticos del hemisferio norte del continente hacia la zona del Pacífico; 2) La proyección de esos flujos turísticos con sus principales destinos, hacia el futuro; 3) La estimación, a partir de los fundamentos anteriores, de los flujos turísticos que estaba en posibilidad de captar Ixtapa-Zihuatanejo en el escenario de planeación acordado. En su versión definitiva, esta última proyección se obtuvo de calcular una cierta

⁷ Pedro Dondé y Armando Basurto, *Estimación preliminar del turismo esperado por la zona Ixtapa-Zihuatanejo y relación costo-beneficio*, INFRATUR, febrero de 1970.

participación del nuevo polo de desarrollo en el turismo estadounidense que viajaría al interior de México, a Hawaii y a Acapulco, además de los turistas de otras nacionalidades a lo cual debería agregarse el turismo nacional que visitaría el nuevo polo. Lo interesante de esas estimaciones es que, aunque se supuso una participación muy pequeña de Ixtapa-Zihuatanejo (menor al uno por ciento en todos los casos) en la captación de los mencionados flujos turísticos, de cualquier manera se obtuvo un crecimiento muy elevado en el número de visitantes anuales, cifra que pasaría de casi 64 mil en 1972 a 480 mil en 1980. Desde luego, ese flujo de visitantes no se materializaría sin un incremento paralelo de las instalaciones hoteleras, por lo cual se estimó que el número de cuartos en el polo pasaría de 750 en 1972 a 3 mil en 1980 con una ocupación promedio de alrededor de 60 por ciento.⁸

Algunos meses después, el trabajo para la estimación del costo-beneficio del proyecto Ixtapa-Zihuatanejo corrió a cargo de Pedro Dondé. Según ese funcionario, el INFRATUR se encontraba en posibilidad de hacer ese cálculo en razón de que ya se tenían proyecciones relativas a ese polo sobre “el volumen de turismo, el número de cuartos de hotel que serían construidos y que nos ha sido proporcionada y la información sobre las inversiones en infraestructura planeadas para el periodo 1970-1980”. Con base en esa información sería ya posible determinar, por un lado, el gasto agregado de los turistas y, por otro, el volumen de las inversiones totales que requeriría el proyecto. Según Dondé, para estimar el gasto de los turistas se había calculado un desembolso diario promedio de 32 dólares con un promedio de estadía de cuatro días. De interés resultan las conclusiones a las que se llegó en el documento citado:

Los flujos de ingresos netos y de inversiones pública y privada... nos dan la base para el cálculo del beneficio-costo privado del proyecto, considerado como tal. Se obtuvo que la relación beneficio-costo, a una tasa de descuento del 8 por ciento anual, sería de 1.64 y que la tasa de retorno interno del capital sería del 13.5 por ciento bajo las consideraciones expuestas... La tasa de retorno interno del capital se obtiene cuando se igualan los flujos de beneficios con los costos del proyecto a una tasa del 8 por ciento de interés anual. [Así, con base

⁸ *Ibid.*, Cuadro 8, p. 11 y cuadro 9, p. 13.

en estas estimaciones] los beneficios [resultaron] superiores a los costos y por lo tanto [arrojan] una relación beneficio-costo mayor que la unidad.⁹

Todas las evidencias indican que el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo se encontraba apenas en su fase de planificación cuando el presidente Luis Echeverría, que había tomado posesión en diciembre de 1970, decidió suspender el programa de polos turísticos. La referencia es que su antipatía al programa afloró cuando visitó Cancún y constató que las obras de infraestructura iban ya muy avanzadas. Sin embargo, no se sabe si conoció los detalles del proyecto Ixtapa-Zihuatanejo, los avances logrados, los documentos que se habían escrito para su fundamentación y también los contactos que se habían establecido con el Banco Mundial en búsqueda del crédito que permitiese financiar las obras básicas que requeriría ese centro turístico. ¿De qué tamaño fue esa demora? ¿En cuál medida retrasó los planes que ya se tenían calendarizados con cierta exactitud? No se tienen respuestas precisas para esos interrogantes. Sin embargo, es incuestionable que las negociaciones con el Banco Mundial ya se habían iniciado cuando de la presidencia vino la decisión flamígera que determinó la suspensión.

Es definitivo que los funcionarios del Banco Mundial habían ya recibido de manos de las autoridades mexicanas la solicitud del préstamo para echar a andar el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. En el archivo histórico de INFRATUR obra en importante oficio de julio de 1970 enviado por el Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda, Mario Ramón Beteta, a la atención del Banco de México y del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística. En el pasaje principal del oficio dicho funcionario manifestó que la Secretaría en que prestaba sus servicios había ya revisado el proyecto para Ixtapa-Zihuatanejo y otorgado su autorización a fin de que sirviera de base para las gestiones que se llevarían a cabo ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) por conducto del agente financiero designado para ese trámite, que fue el banco de desarrollo Nacional Financiera.¹⁰

⁹ Pedro Dondé E., *Proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. Estimación del volumen de turismo y relación beneficio-costo*, INFRATUR, (23 de octubre de 1970), pp. 15 y 19.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Crédito, Oficio 305-M-21202, 3 de julio de 1970, "Se comunica aprobación del plan general de desarrollo turístico de Ixtapa Zihuatanejo". En Archivo Histórico INFRATUR.

Acorde con los exigentes requisitos que imponía el Banco Mundial a las solicitudes de financiamiento que recibía, el “Proyecto de Desarrollo Turístico en Ixtapa-Zihuatanejo, Estado de Guerrero, México” de la autoría del Fondo de Promoción de Infraestructura (INFRATUR), Banco de México, S.A., resultó un largo documento de 58 páginas con varios anexos estadísticos contenido prácticamente todo lo que se podía escribir sobre el caso. Se ilustra ese asunto con tan sólo citar los capítulos que aparecen en el índice: “El Sector Turismo en México”, “El Prestatario”, “Organismo Ejecutor del Programa”, “Descripción del Proyecto”, “Descripción y selección de la Zona”, “Situación Actual del Turismo en Zihuatanejo”, “Situación Actual de la Actividad Turística en Acapulco”, “Situación Actual del Turismo en el Resto de la Costa del Pacífico Mexicano”, “Los Mercados Turísticos del Pacífico y Hawaii, su Principal Centro de Atracción”, “Selección de la Zona Ixtapa-Zihuatanejo”, “El Proyecto”, “Monto y Rubros de Inversión”, “Efectos (potenciales) de la Inversión”, “Estimación del Turismo que Será Atraído a Ixtapa-Zihuatanejo con Base en sus Mercados Potenciales” y “Estimación del Costo-Beneficio”. En la Introducción de dicho documento se explicó:

El proyecto de desarrollo turístico en Ixtapa Zihuatanejo, fue considerado en sus aspectos técnicos y sociales por una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento... Los funcionarios que integraban la emisión... manifestaron que los estudios y datos que les fueron proporcionados contenían la suficiente información para continuar con los trámites necesarios para este proyecto.¹¹

Según la información que es posible consultar en el archivo histórico de INFRATUR, las negociaciones de México con el Banco Mundial para el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo no se reanudaron sino hasta el otoño de 1972. En octubre de ese año visitó el país otra comitiva de dicho organismo que estuvo encabezada por un funcionario de nombre Guy Pfefferman y cuyo economista en jefe fue Ian Scott. El numeroso grupo se integró con otros 14 técnicos especializados en las principales disciplinas vinculadas con el desarrollo económico, desde análisis de inversiones públicas hasta economía industrial pasando por agricultura, economía de los hidrocarburos y análisis

¹¹ Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), Banco de México, S.A., *Proyecto de Desarrollo Turístico en Ixtapa-Zihuatanejo*. Estado de Guerrero, México, (s.f.), p. 1, Archivo Histórico INFRATUR.

de deuda externa. Dicha misión escribió un muy voluminoso informe que se integró de seis tomos y que oficialmente se consideró de circulación restringida. Como es de suponerse, en dicho informe se incluyó una revisión panorámica bastante pormenorizada de la economía mexicana y del sector turismo pero sorprendentemente en sus páginas no se hace alusión alguna a la solicitud de crédito para el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. Tan sólo en el resumen relativo al ramo del turismo se menciona en forma por demás escueta: “El turismo, que aporta el 40 por ciento de las divisas que capta el país, ofrece excelentes perspectivas para el crecimiento en el futuro. El sector público (a través de un fideicomiso del Banco de México) se encuentra involucrado en el desarrollo de dos proyectos mayores (en Cancún y Zihuatanejo) y otros proyectos semejantes están siendo considerados.”¹²

El último documento del Banco Mundial vinculado con el proyecto Ixtapa-Zihuatanejo data de enero de 1974 y llevó por título “México Reconocimiento del Sector Turismo e Identificación de Proyectos”. Escrito con gran pormenor en el idioma inglés y con una extensión de más de 50 páginas impresas además de un voluminoso apéndice estadístico de 31 cuadros, no hay sin embargo en ese texto referencia alguna al proyecto Ixtapa Zihuatanejo, a la solicitud de crédito que había presentado México ante el organismo, al monto del financiamiento que se otorgó, ni al pormenor de las inversiones que deberían finanziarse con los fondos correspondientes. Con todo, el documento es de gran interés por su amplia cobertura del tema relativo al turismo en México y las perspectivas de desarrollo que podían visualizarse a futuro en ese ramo.¹³

La primera de las dos partes de que se integra ese volumen está dedicada a ofrecer su panorama general del turismo en México con una cuidadosa discusión de las dificultades que planteaba al desarrollo del sector las *sui-generis* políticas que tenía el país en relación a la tenencia de la tierra. La segunda parte estuvo dedicada a discutir los planes de desarrollo turístico en México y a ese respecto cabe destacar el capítulo intitulado “Identificación de los proyectos”. Según los analistas del Banco Mundial, cuatro eran las áreas en que se tendría que trabajar en esa materia: 1) el reforzamiento y mejoría de

¹² International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, *The Economy of Mexico a Basic Report, (In six volumes)*, Volume I, Summary and Conclusions, (June 27, 1973), p. IX.

¹³ International Development Association, Document of International Bank for Reconstruction and Development “Mexico Tourism Sector Reconnaissance and Project identification”, Report no. 322-ME, January 29, 1974.

los centros turísticos ya establecidos (ámbito en el que sobresalía, en especial, el caso de Acapulco); 2) La diversificación geográfica de los polos de actividad turística que se pondrían en marcha en el futuro; 3) La expansión y mejoría de la capacidad hotelera del país y las instalaciones necesarias para capacitar a los recursos humanos en ese ramo y 4) la provisión de crédito en condiciones apropiadas para el desarrollo hotelero en el sector. Dada la importancia que se prestó en el documento a los puntos 3) y 4) anteriores, un capítulo muy relevante del mismo fue en el que se trataron en extenso las cuestiones relativas al FOGATUR, un fideicomiso que manejaba Nacional Financiera y que tenía por finalidad proporcionar financiamiento para la construcción de hoteles.

En lo referente a los puntos de la geografía en donde pudieran localizarse en el futuro polos de desarrollo turístico, ya se ha dicho que ningún comentario mereció en el documento el proyecto Ixtapa Zihuatanejo. A diferencia, una gran atención mereció en el estudio el caso de la península de Baja California con sus más de 3600 kilómetros de litoral. Aunque en la investigación se prestó alguna atención a los casos de Acapulco —recuérdese el punto 1) anterior—, Bahía de Banderas en el Estado de Nayarit, y Manzanillo en el Estado de Colima, la otra zona de interés prioritario para los técnicos del Banco Mundial resultó ser la costa de Oaxaca. Por ello, todo hace suponer que después de los proyectos pioneros de Cancún e Ixtapa Zihuatanejo, se encontraban ya en proceso de gestación los polos turísticos en Huatulco y Cabo San Lucas. En forma por demás clara, en la sección del documento intitulada “Resumen y conclusiones” quedaron nítidamente establecidos las intenciones tanto del gobierno de México como del propio organismo:

La decisión final acerca de la prioridad de los varios proyectos considerados se encuentra en manos de las entidades del gobierno mexicano involucradas en el asunto. Así, Presidencia, Hacienda, NAFINSA e Infratur deberán llegar próximamente a un consenso. Al Banco (Mundial) se le ha informado en forma no oficial que es probable que se otorgue esa prioridad a los sitios en Baja California y Oaxaca. Los recursos de la institución para realizar los estudios preliminares en ambas áreas y eventualmente investigaciones pormenorizadas sobre la viabilidad de los proyectos, están ya disponibles en la cantidad de 650,000 dólares, lo cual debe ser suficiente para dichos fines. Una vez que las autoridades

mexicanas informen oficialmente al Banco sobre los sitios elegidos, los estudios pueden concluirse con rapidez.¹⁴

Ninguna alusión hubo en el importante informe del Banco Mundial de enero de 1974 acerca del proyecto Ixtapa-Zihuatanejo y tampoco en relación a una reforma que probablemente ya estaba confidencialmente en gestación en el gobierno en relación a la expresión institucional de la “estrategia para desarrollar polos de desarrollo turísticos integralmente planificados”¹⁵.

Los trabajos en Infratur con respecto al proyecto Ixtapa-Zihuatanejo marchaban a todo vapor. Para febrero de 1970 ya se tenía una estimación preliminar respecto del turismo esperado en ese polo turístico y su relación beneficio-costo y dicho documento en una versión mucho más avanzada y depurada había quedado preparado para octubre de ese año. El documento con respecto al pronóstico de la actividad aeronáutica en el polo tiene fecha de publicación noviembre de 1970.

El antecedente fundamental para la creación de FONATUR fue la designación que recayó en Antonio Enríquez Savignac para dirigir simultáneamente tanto el Infratur —encargado del desarrollo de infraestructura a favor del sector turismo— como del FOGATUR —fideicomiso cuya misión era el financiamiento para la construcción de hoteles. Como se recordará, el primero de esos instrumentos tenía como fiduciario al Banco de México y el segundo a Nacional Financiera. Ocurrido ese nombramiento en el año de 1972, con el desarrollo de los proyectos de Cancún e Ixtapa-Zihuatanejo, Enríquez dispuso de amplia experiencia y tiempo para constatar que las funciones encomendadas a Infratur y FOGATUR eran complementarias y que tenía mucho sentido que ambos organismos operaran de manera coordinada. Así, es muy posible que de ese importante funcionario haya provenido la idea de fusionar a esos dos instrumentos en otro fideicomiso más poderoso que tuviera a su cargo las dos encomiendas comentadas.¹⁶

Acto seguido, muy posiblemente Enríquez empezó a operar en el campo de la política —tarea para la que se encontraba también estupendamente calificado— con el fin de llevar a cabo su proyecto. Qué tanta influencia tuvo en empujar la idea de elevar la promoción del turismo a una función

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁶ Entrevista ETD con Pedro Dondé Escalante y Alejandro Morones, julio de 2013.

de gobierno de jerarquía ministerial es algo difícil de responder. Sin embargo, es muy posible que haya ejercido bastante influencia en la materialización de esa propuesta. La estrategia de crear polos turísticos integralmente planificados había fortalecido al turismo como factor de importancia para impulsar el desarrollo económico regional, el empleo en zonas deprimidas y la captación de divisas. Así, la administración de esa materia merecía y requería una entidad con nivel de Secretaría de Estado. Desde el punto de vista jurídico la autorización tanto para la creación de la Secretaría de Turismo como para establecer el fideicomiso que incorporaría a las funciones tanto del Infratur como del FOGATUR se incorporó en un decreto de enero de 1974. El nombre del nuevo instrumento sería el de Fondo Nacional de Fomento al Turismo (**FONATUR**).

Una vez concebido el proyecto de fusionar Infratur y FOGATUR en otra entidad más amplia, quedó pendiente de decidir tanto la forma legal que debía dársele a ese instrumento como la ubicación que debería tener en el marco organizacional de la administración pública federal. Al parecer nadie tuvo duda en que la forma jurídica legal idónea para ese nuevo organismo debía ser la del fideicomiso, como lo había sido en las dos entidades que habían sido sus antecesoras institucionales. Tratándose de un fideicomiso público —o sea, el fideicomitente sería el Gobierno Federal— la siguiente cuestión a resolver era la relativa a la institución que debería fungir como fiduciario del FONATUR. Al parecer, Enríquez Savignac cabildeó con éxito para que ese papel le fuera asignado a Nacional Financiera, S.A. (**NAFINSA**). ¿Cuáles fueron sus motivaciones? Con la clarividencia y la perspicacia política que le caracterizaban, posiblemente pensó que el director del FONATUR —nombramiento que seguramente recaería en su persona— tendría mucho mayor margen de actuación individual y mucho más iniciativa, si el fiduciario era NAFINSA que el Banco de México. En el Banco de México existía una tradición muy arraigada de manejar con rienda corta los fideicomisos en los que el instituto central era fiduciario. Y de esa manera, el Banco de México quedó desligado de una estrategia en cuya concepción y arranque había tenido una paternidad plena desde el punto de vista institucional. Un hecho quizás sorprendente, es que, a pesar de esa desvinculación Enríquez Savignac se las arregló para seguir conservando con Ernesto Fernández Hurtado, a la sazón a la cabeza del Banco de México, excelentes relaciones

personales y de trabajo.¹⁷ Lo mismo ocurrió con el resto de la plana mayor en la institución.

El último capítulo del episodio relativo a la creación del FONATUR tuvo que ver con el destino laboral del capital humano con que había contado INFRATUR, incluso desde antes de su nacimiento formal en el verano de 1969. De acuerdo con la lógica burocrática más elemental, Antonio Enríquez tomó la decisión de renunciar al vínculo de trabajo que le unía con el Banco de México. Entonces, evoca con mucha nitidez Alejandro Morones —uno de los involucrados en ese delicado proceso—, tuvo lugar una importante reunión de los empleados de Banxico que mediante la figura del comisionado habían prestado sus servicios en el INFRATUR, con un alto funcionario del banco central. En dicha reunión don Daniel J. Bello del Banco de México les informó que la institución tenía en gran aprecio los servicios que habían prestado en el INFRATUR, pero que de regresar al Banco del cumplimiento de la comisión correspondiente se reincorporarían a la institución en el cargo y en la jerarquía en las cuales se habían marchado. Aquella noticia fue definitivamente disuasoria para la mayoría de los funcionarios que se encontraban en la situación descrita con la excepción de tan sólo tres casos. Así, como resultado de ese proceso se reincorporaron inmediatamente a la estructura del Banco de México Armando Basurto y el economista Carlos Lozano. Pedro Dondé Escalante haría lo propio varios años después de prestar sus servicios en forma satisfactoria en FONATUR.

¹⁷ *Ibid.*

EL GRUPO
HACIENDA-BANCO DE MÉXICO

16. ECONOMISTAS VS. ABOGADOS

¿Existió el grupo técnico de trabajo conformado por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México o simplemente Grupo Hacienda-Banco de México? Testimonios irrefutables e importantes documentos que fueron redactados en su seno así lo confirman. Aunque ese órgano nunca tuvo personalidad jurídica, ni fundamento legal y patrimonio como tampoco una sede propia, su existencia fue relevante en función de las actividades que realizó. El factor activo en la creación de ese órgano de asesoría e investigación para las dos instituciones que lo patrocinaron, fue el ministro Ortiz Mena quien escribió que a fin de “establecer de manera institucional la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México se formó el grupo de trabajo” mencionado. Por su parte, el economista Rafael Izquierdo mencionó haber participado en ese grupo de 1962 hasta 1970 y agregó que, dentro de él, por instrucciones del secretario de Hacienda Ortiz Mena, se preparó en 1969 el folleto que llevó por título “Desarrollo estabilizador: Una década de estrategia económica en México”.¹ En otros trabajos se confirma que el también economista Víctor Urquidi fue “asesor del secretario de Hacienda [Ortiz Mena]” además de haber actuado como “coordinador del grupo de estudio SHCP-Banxico” (*sic*).²

En opinión de Ortiz Mena, la autonomía del banco central y su defensa eran perfectamente compatibles con una coordinación cuidadosa entre las políticas fiscal y monetaria y también con una colaboración fructífera entre

¹ Rafael Izquierdo, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 15.

² Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 117; Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 1995, p. 147 y Luis Aboites y Mónica Unda, *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, p. 107.

la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Así, una expresión orgánica importante de esa colaboración fue la formación del grupo Hacienda-Banxico. Rememoraba en vida Víctor Urquidi que una intervención suya del año 1959 fue determinante para la conformación de ese grupo. Después de haber prestado sus servicios con Raúl Prebisch en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y luego de una estancia breve en la Asamblea de las Naciones Unidas, Urquidi se entrevistó con el recién nombrado ministro de Hacienda Ortiz Mena. En ese encuentro le explicó a su influyente interlocutor que México era un país que a lo largo de su existencia “había mostrado una tendencia a caer en problemas de balanza de pagos”. Por esa razón, era “de la máxima importancia hacer estudios prospectivos sobre el desarrollo del sector externo”. Lo anterior, con la finalidad de “servir de apoyo para la adopción de políticas orientadas al fortalecimiento de la balanza de pagos...”. Al parecer al ministro le gustaron las ideas de Urquidi y esa entrevista fue el detonante para la formación del grupo de estudio referido.³ Según referencias, Urquidi recogió esas reflexiones en un documento que por desgracia no subsistió entre sus papeles.

Como usualmente sucede en las organizaciones en general, y en la administración pública en particular, el grupo Hacienda-Banco de México entró en evolución a partir de su establecimiento tanto respecto del número de sus integrantes como en cuanto a los temas de su interés. No hay duda de que, en esa entrevista clave con Ortiz Mena, Urquidi tuvo boca de profeta al agregar que los estudios prospectivos relativos al sector externo “podrían servir de base para otras investigaciones sobre temas relacionados con los programas de desarrollo de largo plazo, algo que tenía entonces gran aceptación en la CEPAL...”. Y de ese principio en adelante los temas de trabajo del grupo se fueron diversificando en función de las necesidades que surgían y de las instrucciones que emanaban de Rodrigo Gómez y de Ortiz Mena, aunque principalmente de este último. Así, en términos de aquel ministro los trabajos que se hicieron en el grupo fueron de gran utilidad para “las negociaciones ante organismos internacionales, los programas de aumento de la productividad, las proyecciones de la cuenta fiscal y varios...”. Los apoyos de ese órgano fueron también muy útiles para suplir las carencias de

³ Eduardo Turrent, “Víctor Urquidi en el Banco de México”, *Comercio Exterior*, agosto de 2005, vol. 55, Núm. 8, p. 672.

información que dificultaban grandemente la toma de decisiones en materia de política económica y de políticas públicas.⁴

En un principio el grupo quedó integrado con tan sólo tres funcionarios: el abogado Manuel Sánchez Cuén y los economistas Víctor Urquidi y Alonso Aguilar. En ellos recayeron los primeros trabajos a realizar que derivaron del compromiso de evitar una nueva devaluación asumido por el presidente López Mateos desde su toma de posesión en diciembre de 1958. Así, en la agenda inicial del grupo se incluyeron unos pronósticos para los principales renglones de la balanza de pagos, un estudio comparativo de los índices de precios de Estados Unidos y México, información sobre el tráfico comercial registrado por las aduanas y la preparación de un presupuesto para los ingresos y los egresos de divisas. En algún momento, durante la administración de López Mateos se decidió separar al grupo en dos subgrupos: el de los economistas y el de los abogados. Respecto de este último, al llegar a Hacienda Ortiz Mena había detectado con preocupación que la Ley de Ingresos y otras acciones hacendarias de importancia eran preparadas sin la participación de abogados. El riesgo era grave, pues ese hecho podía invitar una catarata de amparos que, de prosperar, estarían en posibilidad de causar grandes quebrantos al fisco. Así pues, a dicho subgrupo se le asignó la responsabilidad de revisar desde el punto de vista jurídico todas las disposiciones hacendarias que se fueran a emitir. Encabezado por el abogado Sánchez Cuén, formaron parte de ese subgrupo el procurador fiscal Enrique Martínez Alba, el director del impuesto sobre la renta, contador público Roberto Hoyo D'Adona, el director de Aduanas, Gilberto García Camberos y el destacado jurista, Antonio Martínez Báez.

Pero no todo fue racionalidad y coherencia en la formación de esos subgrupos. Desde luego, tenía todo sentido que correspondiera a los abogados la revisión de todas las acciones hacendarias con implicaciones legales pero no necesariamente que en una división del trabajo discurrida un tanto arbitrariamente se les asignara también la responsabilidad de preparar las proyecciones estadísticas de corto plazo de las principales variables macroeconómicas, sobresaliendo entre ellas las series relativas a la balanza de pagos. Por su parte, el subgrupo de los economistas quedó encargado de las proyecciones de largo plazo de esas mismas series y de todos los estudios

⁴ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo..., Op.cit.*, pp. 117-118.

de carácter económico que se fueron necesitando determinados por las circunstancias o por acuerdo de las altas autoridades. Sin embargo, más allá de una racionalidad administrativa, la división del trabajo que se acordó para esos subgrupos resultó muy funcional para el estilo gerencial del ministro Ortiz Mena, basado en la idea de que los proyectos se realizaran siempre con dos expediciones compitiendo por conquistar la cima. De ese modo, dicho funcionario se ofrecía a sí mismo y a la Secretaría de Hacienda la posibilidad de tener dos cursos de acción alternativos y, en casos extremos, aplicar una combinación híbrida de los proyectos disponibles. En particular, ese ministro hizo competir a los subgrupos de abogados y economistas en la preparación de la reforma fiscal que se empezó a gestar en 1961.

Por desgracia, no subsisten evidencias documentales sobre las tareas que tuvo asignadas el subgrupo de los abogados que encabezó Manuel Sánchez Cuén. Es decir, sobre las tareas de revisar desde el punto jurídico todas las leyes, acuerdos, decretos que expidieran las dependencias que patrocinaban a ese grupo de asesoría y tampoco respecto de las proyecciones de corto plazo de los indicadores de la balanza de pagos del país. Incidentalmente, es curioso que en la composición de ese subgrupo de abogados no haya habido un solo integrante del Banco de México. Esa situación no puede entenderse por falta de elementos pues el instituto central siempre contó con juríscos consultores destacados, como era el caso en esa época del abogado Daniel J. Bello. Sin embargo, mucho más extraño y digno de reflexión es que, como ya se ha comentado, las proyecciones de corto y largo plazo de la balanza de pagos hayan sido asignadas a grupos de trabajo distintos. La lógica funcional habría sugerido que el mismo equipo se encargara de ambas encomiendas que en rigor eran la misma con horizontes cronológicos distintos. Pero al parecer el ministro Ortiz Mena no estaba interesado en la coherencia funcional de esa división del trabajo sino en sus implicaciones políticas. Es decir, en las posibilidades de control que ofrecía esa dicotomía y que sin ella habría resultado imposible contraponer dialécticamente al subgrupo de los abogados con el de los economistas.

Aunque oficialmente el subgrupo de los abogados tuvo a su cargo la formulación de los pronósticos de corto plazo de la balanza de pagos nunca hubiera podido cumplir prácticamente con esa responsabilidad de manera aislada. La formulación de esos pronósticos tenía que apoyarse necesariamente

en la información estadística de la balanza de pagos y la elaboración de esas series era desde hacía años terreno exclusivo de actividad del Departamento de Estudios Económicos del Banco de México. Fue de esa manera que se acordó que, encabezado por el economista Leopoldo Solís, que a la sazón fungía como jefe de esa unidad, se reuniera periódicamente con el subgrupo de los abogados el personal encargado de la balanza de pagos. Entonces, en algún momento se produjo un enfrentamiento muy fuerte entre Sánchez Cuén y Solís y éste último se negó rotundamente a seguir brindando su apoyo en la manera acordada. El incidente resultó altamente perjudicial para la carrera profesional de Solís ya que Sánchez Cuén se fue a quejar con el ministro Ortiz Mena y éste reclamó en términos muy enérgicos al propio director Rodrigo Gómez la restauración de esos apoyos de una manera funcional. En lo personal, el incidente resultó sumamente irritante para el director Gómez y así se lo hizo saber de manera confidencial a algunos de sus allegados más cercanos.⁵

La solución que el director Gómez discurrió para el caso colocó al economista Solís en una situación muy delicada y también muy molesta para su persona. Y ello, no porque haya sido removido de su cargo o incluso despedido del Banco de México como pudo haber sucedido de hecho. La cuestión es que para atender ese enlace entre Estudios Económicos del Banco de México y el subgrupo de los abogados fue designado el economista Sergio Ghigliazza, que acorde con la estructura organizacional era subordinado de Solís y a él debía reportarle. Ghigliazza se entregó con todo profesionalismo a cumplir esa encomienda que le había sido asignada en forma directa por el director Gómez y en el proceso juzgó también conveniente no ofrecerle a su superior inmediato información alguna sobre la marcha de su misión. De esa forma se trabajó de manera indefinida permaneciendo formalmente Ghigliazza como jefe de la sección de Análisis Económico y con Solís en calidad de cabeza de Estudios Económicos. Todo ello bajo la jurisdicción de la gerencia que encabezaba Octaviano Campos Salas y después su sucesor Praxedes Reyna Hermosillo a partir del año 1965.

Después de ese incidente y de muchos otros episodios de fricción adicionales, la reputación de ogro que Sánchez Cuén se había forjado a pulso se fortaleció aún más. Pero la tensión humana que, en un principio debió

⁵ Entrevista Sergio Ghigliazza García-ETD, octubre de 2014.

ser intensa, se diluyó merced a la sangre ligera de Ghiglazza y a una intervención humorística que le rindió buenos frutos en materia de relaciones humanas. En una de las primeras reuniones de trabajo que se celebraban en la oficina que el abogado Sánchez Cuén tenía en el edificio Guardiola del Banco de México, ante la austeridad con que eran tratados Ghiglazza exclamó entre serio y en broma: “¿Qué en este changarro no nos pueden ofrecer ni una taza de café para calentar el gaznate?”. Y en la siguiente sesión apareció milagrosamente en una esquina de la habitación una flamante cafetera con todos los adelantos de la época. ¡Después de todo, el gorila no era tan indomable si se le sabía enfrentar con gracia y sencillez!

Ya en un ambiente más cordial y relajado, los técnicos estadísticos del Banco de México enfrentaban con donaire y sapiencia la voraz sed de información que manifestaba el abogado Sánchez Cuén. ¿Por qué el ingreso por las exportaciones de algodón de la región de la Laguna se había reducido fuera de tendencia durante el segundo semestre del año en curso? ¿Cómo se explicaba que las cosechas de café en Chiapas se hubieran estancado en lugar de seguir creciendo a un ritmo moderado? ¿De qué manera proceder mediante acciones de promoción para incrementar el flujo de turistas extranjeros que captaba Acapulco? ¿A cuáles factores podía atribuirse que durante el último semestre los precios de la plata se hubieran caído en lugar de mantenerse como se había anticipado? ¿Qué medidas podían instrumentarse por parte del gobierno para aumentar la producción de tomate en Sinaloa que tan buen mercado tenía en Estados Unidos? ¿Cómo podía procederse para quitar del camino a los intermediarios que colocaban en el mercado de Norteamérica el camarón que se pescaba en Sinaloa? Los técnicos del Banco de México que preparaban las estadísticas de balanza de pagos, recordaba Ghiglazza, tenían años de experiencia en la materia y conocían a fondo todas las jugadas. De ello se derivaba que las preguntas de Sánchez Cuén eran siempre respondidas de manera muy bien fundamentada con lo cual al exigente interlocutor le quedaban pocos argumentos para continuar sus indagaciones.

El subgrupo de los economistas que trabajó bajo las órdenes de Urquidi hasta 1964 se entregó con gran entusiasmo, contagiado por su líder, al cumplimiento de sus tareas. En general, éstas consistieron en realizar una “serie de estudios económicos”, buscar datos y revisar cifras, ofrecer asesoría

a misiones de trabajo y a las autoridades que la solicitaban y “señalar metas factibles y pautas... para orientar y formular la política financiera del país en forma de que garantizara a largo plazo un ritmo de desarrollo más elevado...”. Con todo, la especialidad que logró desarrollar ese cuerpo técnico –su ventaja comparativa fundamental, podría decirse– residió en su capacidad para preparar proyecciones bien fundamentadas y útiles. En tal sentido se prepararon proyecciones sobre variables tan diversas como “la población mexicana”, el crecimiento industrial y la producción agropecuaria, “la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión” y el endeudamiento externo, el ahorro público y desde luego la “balanza de pagos hasta 1970 y 1975”. De ahí que el propio Urquidi y quienes colaboraron con él pensaran que “el marco general de proyecciones que [habían] establecido [podía ser] una guía útil para la formulación de la política de desarrollo en los próximos años”.⁶

Hasta 1964 el subgrupo de los economistas estuvo dirigido por Víctor Urquidi y pronto se convirtió en su segundo de abordo Rafael Izquierdo, oriundo de España pero avenido en México desde hacía años. También integraron ese subgrupo el ya mencionado Alonso Aguilar y otro economista de apellido Soriano. Ese elenco se amplió posteriormente con varios agrónomos cuando se incluyeron en su agenda de trabajo los estudios sobre el sector agrícola. En suma, ese subgrupo que encabezó Urquidi fue un semillero de proyectos e ideas sobre los problemas económicos que aquejaban a México en esa época. Se hicieron infinidad de trabajos, unos generales y otros sectoriales, pero esa actividad estuvo siempre relacionada con el sector externo: ¿cómo fortalecer la balanza de pagos? Entre las muchas investigaciones que se llevaron a cabo cabe destacar la revisión minuciosa del Informe de la CEPAL sobre México quizá del año 1960 o 1961, las ya mencionadas proyecciones de largo plazo de la balanza de pagos y la preparación de planes de desarrollo para sectores específicos, con énfasis en el sector agrícola. Sin embargo, otros sectores que también se estudiaron fueron los del transporte y el forestal, para lo cual se empezó a armar un programa de

⁶ Carta de Victor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena sobre el documento “Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones de 1970 a 1975”, 21 de noviembre de 1964, apéndice en el libro de Luis Aboites y Mónica Unda, *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 283 y 294.

desarrollo con la ayuda del representante de las Naciones Unidas en México, Miguel Albornoz.⁷

A don Antonio Ortiz Mena debió haberle fallado su prodigiosa memoria cuando ya hacia finales de los años noventa dictó su obra de reflexiones sobre el Desarrollo Estabilizador. El abogado Sánchez Cuén no se convirtió en la cabeza del grupo Hacienda-Banco de México desde que se estableció en 1959. Ello en razón de que no fue designado para presidir el Consejo de Administración del Banco de México sino hasta iniciado el sexenio del presidente Díaz Ordaz en diciembre de 1964. De hecho, esa promoción de Sánchez Cuén pudo haber sido una de las razones para que Víctor Urquidi se separara del Grupo Hacienda-Banco de México y también del sector público en general. El hecho que Ortiz Mena sí recordó en vida con toda precisión es que aunque Urquidi y Sánchez Cuén eran individuos competentes, laboriosos e íntegros también eran ambos de muy difícil carácter. Así, con el paso del tiempo no tardaron en surgir fricciones entre ellos. Y fue Alonso Aguilar con sus dotes de mediador quien interponía sus buenos oficios para restaurar la armonía de la cual dependía en buena medida la funcionalidad de esa unidad de asesoría. Pero una cosa es vivir en una rivalidad burocrática y otra muy diferente que la situación se convierta en subordinación. Tal vez para Urquidi debió haber sido muy poco grata la perspectiva de convertirse, ya hacia principios del sexenio 1964-1970, en subordinado de Sánchez Cuén.

Sin embargo, ciertamente hubo otros factores que propiciaron la separación de Urquidi del grupo Hacienda-Banco de México y el caso nos fue platicado en vida por el propio economista hacia finales de los noventa. El detonante fue la revisión a cargo en su momento del denominado Comité o Nómina de los Nueve de la OEA del Plan de Acción Inmediata que había sido preparado por México para tener acceso a los recursos de la Alianza para el Progreso. Pero lo que hizo a Urquidi entrar en crisis no fue el hecho muy mortificante para México de que en el dictamen de ese Comité no se hiciera ningún reconocimiento de los esfuerzos de reforma estructural realizadas por el país desde los años veinte. El momento culminante se produjo después en Washington cuando los autores de ese dictamen ya habían accedido a modificar su texto introduciendo las reclamaciones hechas por México. Poco después, todavía en Washington, se celebró una reunión en

⁷ Entrevista Víctor Urquidi-ETD en los años 1999 y 2000.

la OEA con el fin de determinar las necesidades de financiamiento externo que tendría México. En representación del gobierno mexicano acudió a esas reuniones Víctor Urquidi quien señaló oficialmente que un financiamiento externo de aproximadamente 150 millones de dólares parecía el dato correcto para el país en el año 1964. Lo que no sabía el representante Urquidi es que por fuera de ese límite el director del Seguro Social Benito Coquet ya había contratado un crédito por 400 millones de dólares para la construcción del Centro Médico. Cuando este hecho se conoció en los círculos de Washington despertó un gran malestar y puso en una situación muy delicada al representante mexicano. La experiencia fue tan molesta para Urquidi que terminó precipitando su separación del servicio público.⁸

En ocasión de la reunión en Punta del Este la administración del presidente Kennedy lanzó la iniciativa de la Alianza para el Progreso (ALPRO). Para el gobierno de Estados Unidos fue inmensamente traumático que el régimen revolucionario de Cuba adoptara el socialismo como forma de organización económica y social y se pasara al bando de los países comunistas. Se vivían los tiempos de la guerra fría. Con todo, la propuesta trajo una sorpresa: el acceso a los recursos estadounidenses que ofrecería la ALPRO dependería como llave de la planeación. Explícitamente se dijo en la Carta de Punta del Este que los países beneficiarios del programa tendrían que cumplir como preconditione con la preparación de un programa económico que resultara aceptable para el gobierno de Estados Unidos. El calificador de la calidad de esos planes que se prepararían para dicho propósito sería precisamente la OEA (Organización de Estados Americanos) a través de la llamada Nómina de los Nueve.

Cuando el mensaje fue captado en México, probablemente no hubo dudas. La instancia institucional mejor capacitada y preparada para hacer el plan que previsiblemente le permitiría a México pasar la aduana de la Alianza para el Progreso era el Grupo Hacienda-Banco de México. Es muy posible que en esa decisión haya tenido peso el hecho de que en el proceso estaría involucrado el economista Víctor Urquidi. Sus convicciones, su entrega a los proyectos de trabajo, su inquebrantable ética se volverían paradigmáticos en México. Sorprendentemente, en el archivo histórico de Urquidi no se conservó copia de lo que oficialmente se denominó Plan de Acción Inmediata,

⁸ Entrevista Víctor L. Urquidi-ETD, 1998.

1961-1964, sino tan sólo un resumen de ese extenso documento, el cual se encuentra sin embargo disponible para consulta en algunas bibliotecas. La elaboración de ese resumen fue posiblemente encargada al propio Urquidi.⁹

Es de suponerse que dadas sus especialidades, la principal aportación del Grupo Hacienda-Banco de México a la redacción del llamado Plan de Acción Inmediata haya residido en la “proyección de las metas de crecimiento a largo plazo, 1961-1965 y 1966-1970” y también, en medida importante, en la preparación de las “proyecciones sectoriales a 1965 y 1970”. Como es razonable suponer, la formulación de estas últimas dependería en forma clave de que pudiera llegarse a la hipótesis más razonable para la proyección del crecimiento general de la economía. A su vez, la resolución de este problema dependería de que se pudieran “establecer metas de crecimiento económico [para] el próximo decenio concordantes con las posibilidades prácticas” disponibles en la economía nacional, para a continuación “adoptar un programa de desarrollo que se ajuste a las mismas”. Así, la tasa de crecimiento del producto interno que se eligiera como meta mínima no debería “basarse en intuiciones ni apreciaciones más o menos subjetivas sobre la diversidad de requerimientos insatisfechos” sino partir “de una apreciación objetiva de los factores que en los últimos años han condicionado al ritmo de desarrollo”. Lo anterior, con la finalidad de que se pudieran poner en ejecución “las medidas de política económica capaces de imprimir dinamismo a los sectores estancados y compensar mediante otros factores dinámicos el debilitamiento de la demanda externa y de la inversión privada”¹⁰.

A fin de establecer una tasa mínima de crecimiento para el producto interno bruto durante el decenio de 1961 a 1970, en el Plan de Acción Inmediata se enunciaron cinco posibles escenarios para cada uno de los cuales se pronosticaba una tasa de crecimiento en un rango de .5 por ciento “a una tasa anual media de 6 por ciento de 1961 a 1965 y 7.5 por ciento de 1966 a 1971 (3.6 por ciento anual per cápita en el decenio)” prefigurada en el escenario más optimista y por tanto con una expansión más rápida. Toda vez que el crecimiento del producto que se lograra dependería del nivel de la inversión bruta, las predicciones para esta variable serían el factor determinante. Cabe señalar al respecto que en tanto el nivel de esa variable como

⁹ Luis Aboites y Mónica Unda, *El Fracaso..., op. cit.*, pp. 265-283.

¹⁰ México, SHCP, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata 1962-1964*, (Confidencial), Mayo de 1962, pp. 32-33.

proporción del PIB había sido aproximadamente de 15.5 por ciento, en los escenarios del A al E el nivel de esa variable se calculó en un rango de 16.3 a 22.9 por ciento. Desde luego, en una aproximación simplista habría que elegir el escenario con mayor ritmo de expansión. Sin embargo, en una perspectiva de racionalidad lo que tenía que determinarse era cuál de esos escenarios planteados parecía más asequible.

A la exploración de este último asunto se dedican unos pasajes muy interesantes en el Plan Acción Inmediata. En ese sentido, se afirma primamente que en principio el escenario C parecía el más equilibrado en razón de que permitiría “un crecimiento sostenido del producto por habitante de 2.8 por ciento en los diez años del periodo 1961-1970” pero en el documento no se estima muy posible alcanzar ese ritmo de expansión que requeriría mantener de 1961 a 1965 una tasa media de incremento del producto de 6.5 por ciento. Sin embargo, cifras preliminares indicaban para el año 1961 “un incremento del producto de apenas 3.5 por ciento con respecto a 1960”. Esa cifra quería decir que para el resto de los años del periodo tendrían que conseguirse resultados difíciles de alcanzar en el lapso 1962-1965, en la forma de un crecimiento superior a 6 por ciento o cuando menos obtener en un año un crecimiento superior al 7 por ciento. Así, dados esos razonamientos en el Plan se recomendaba en definitiva el escenario B como el más factible y adecuado. En ese escenario “durante el primer quinquenio, sin superar el crecimiento de 5 por ciento anual, se sentarían las bases para crecer más rápidamente en el segundo quinquenio”:

En determinadas condiciones y en particular si las previsiones de demanda externa se superaran, podría alcanzarse en el quinquenio 1966-1970 un crecimiento superior al previsto en la hipótesis seleccionada. Este aumento podría ser de 7 por ciento anual y resultaría en el decenio en una tasa promedio de 6 por ciento, es decir, 2.8 por cápita, superando así ligeramente al mínimo previsto por la Alianza para el Progreso.¹¹

Por desgracia, no se dispone de la bibliografía completa de los documentos que realizó el subgrupo de los economistas del Grupo Hacienda-Banco de México que trabajó durante dos largos sexenios bajo la batuta de dos

¹¹ *Ibid.*, pp. 45-47.

jefes distintos: primeramente Víctor L. Urquidi y después, Rafael Izquierdo. Hubiera sido útil contar con ese panorama aunque en compensación los documentos de esa producción que pueden consultarse son constancia de tres factores que cabe mencionar aquí: los niveles de excelencia que logró imprimir ese subgrupo a sus trabajos; una tradición de estudiar los temas que se le encomendaban con toda profundidad y la intención propositiva de los documentos tratando siempre de ser proactivos y contribuir a “orientar y formular la política financiera en forma de que garantizara a largo plazo un ritmo de desarrollo más elevado y a la vez la estabilidad del tipo de cambio por el fortalecimiento de los renglones fundamentales de la balanza de pagos”. Muy bien el documento emblema de los que realizó el subgrupo pudo haber sido el que llevó por título “Evolución de la economía mexicana 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975” que por desgracia no subsistió entre los papeles de Victor Urquidi. Lo que sí subsistió y resulta de mucho interés fue una carta sobre ese documento que dicho economista envió a la atención del ministro Ortiz Mena.¹²

Como todo texto, esa carta de Urquidi a Ortiz Mena admite diversas interpretaciones. Así, el comentario sobre el documento mencionado parece casi un pretexto para un mensaje personal que el asesor deseaba enviar al ministro y en paralelo también una propuesta de carácter técnico con implicaciones laborales. De manera explícita, el mensaje personal contiene una despedida y un agradecimiento y de una manera tácita un intento de reconciliación, pero también la búsqueda de una reivindicación intelectual cuidadosa pero también decidida. En cuanto a lo explícito, según Urquidi todos los que habían participado en la preparación de los estudios “sobre el desarrollo económico de México y su proyección” agradecían al ministro “la oportunidad que nos brindó de prestarle nuestra colaboración [para] acometer trabajos de investigación y análisis que hayan contribuido en alguna forma a orientar la política”. El intento de reconciliación quedó incorporado en el propio gesto de enviar la misiva a fin de que el economista pudiera frente al Secretario de Estado “expresarle algunas ideas y preocupaciones...”.

La propuesta de carácter técnico incorporada en esa carta resulta hasta cierto punto más fácil de descubrir y analizar. Esa propuesta –o para ser

¹² Carta de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena sobre el documento “Evolución de la economía mexicana 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975”, 21 de noviembre de 1964, en Aboites y Unda, *op. cit.*, pp. 283-295.

más precisos esa batería de propuestas— se separa en dos partes hasta cierto punto secuenciales. Así, primeramente es posible encontrar en dicho texto un diagnóstico sobre la problemática del desarrollo económico que debía abordarse con un enfoque temático y sectorial. En cuanto a los sectores de la economía mexicana cuyo impulso requería de mayor atención estaban la agricultura, el sector minero y la balanza de pagos con sus proyecciones relativas a las exportaciones y al turismo y desde luego a las importaciones. En cuanto a los temas de interés cabía destacar el relativo al crecimiento de la población, al alto grado de subocupación rural y urbana que había en México, a la distribución del ingreso, a los incentivos para la inversión privada y al muy importante reto de “la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión”. Incidentalmente, es en relación a esta última materia en donde es posible captar un intento de reivindicación personal y profesional por parte de Urquidi frente a Ortiz Mena con respecto a la necesidad de una reforma fiscal enérgica por lo que tanto habían luchado:

En las proyecciones se prevé que el endeudamiento externo constituya en el futuro una carga decreciente en la balanza de pagos y no exceda de lo que sería rigurosamente necesario para cubrir el déficit en cuenta corriente y mantener la estabilidad cambiaria a largo plazo. De aceptarse tal premisa y de suponerse, como se proyecta, que la inversión pública tendrá que seguir aumentando a un ritmo considerable y que constituirá no menos del 48 por ciento de la inversión bruta total del país en los próximos diez años, queda planteado en forma clara que el principal problema financiero será el de aumentar el ahorro del sector público... Ello supone elevar la carga tributaria federal del 7.6 por ciento en 1960 al 10 por ciento en 1975 [previsiblemente, gracias a la aplicación de una reforma fiscal]...

En cuanto al diagnóstico con un enfoque sectorial y refiriéndose Urquidi específicamente al ramo agropecuario, señaló ese economista que las políticas de precios de garantía, de créditos blandos, de seguro agrícola, etc., no eran “por sí mismas factores de estímulo a la producción a menos de que se facilitaran a la vez grandes aumentos de la productividad que son los verdaderamente determinantes del incremento del ingreso real del productor”. En consecuencia, para el impulso de ese sector habría que promover “un continuado progreso técnico que eleve los rendimientos y una ampliación

constante de la superficie de cultivo...”. En lo relativo al sector minero habría que replantear integralmente la política para su desarrollo no únicamente en los términos tradicionales de la exportación sino en cuanto a la producción de minerales y metales para el consumo interno y la industrialización en general. Respecto de las exportaciones, Urquidi recomendaba una política de aliento y diversificación sin precedente sobre todo en lo relativo a las exportaciones de manufacturas. Para ello serían necesarias no únicamente medidas de carácter interno sino redefinir “la relación de México con los grandes bloques arancelarios externos, concretamente con Estados Unidos y los países europeos, en función de sus negociaciones mutuas y su posición ante el resto de los países...”. Aun con sus buenas perspectivas, también habría la necesidad de promover el turismo “y proveerlo de los servicios indispensables... en vista de que cada día tendrá México que competir en mayor medida con otras zonas de atracción turística”¹³.

Entre los diagnósticos de Urquidi sobre algunos asuntos torales desataban especial preocupación las proyecciones de la población. Según las proyecciones demográficas a 1970 y 1975, para “lograr un incremento apreciable y constante del nivel de vida” el esfuerzo a través de la inversión pública y privada tendría que ser “considerablemente mayor que el realizado en cualquier periodo anterior de nuestra historia...”. La subocupación rural y urbana era también un problema de suma gravedad sobre el cual no se disponía de información suficiente por falta de encuestas y otros medios y que además también repercutía sobre la distribución del ingreso. En parte por el rápido crecimiento de la población, no sería posible garantizar que un rápido crecimiento industrial o un aumento apreciable de la producción pudieran reducir la desocupación a un mínimo o influir sustancialmente sobre la situación de subocupación. Finalmente Urquidi pronosticó que la distribución del ingreso probablemente sería en México uno de los fenómenos más difíciles de modificar favorablemente. Volviendo sobre uno de sus temas favoritos ese economista lamentó que no se hubiesen previsto adecuadamente las consecuencias sobre ese factor de “un régimen tributario con poca progresividad efectiva porque no grava en la realidad los altos ingresos y las altas fortunas...”. Sin embargo, a juicio de Urquidi era indudable que

¹³ *Ibid.*

el mejoramiento de la distribución del ingreso sería indispensable “para garantizar un desarrollo económico más rápido...”¹⁴

¿Cómo coadyuvar para que en México el proceso de desarrollo económico fuera más ágil y los esfuerzos en ese sentido más eficaces y eficientes? Fue en este sentido en el que Urquidi le presentó sutilmente a Ortiz Mena una propuesta de colaboración mediante una mejoría de “la calidad de los trabajos de planeación aprovechando para ello el considerable número de técnicos bien preparados pero deficientemente utilizados” con que ya “contaba” el país. El programa correspondiente debería incluir “un esfuerzo serio e intenso de mejoría de la estadística” nacional. En opinión de Urquidi, sin las bases técnicas de “un mecanismo más eficaz de programación” sería cada vez menos fácil establecer las políticas de desarrollo adecuadas. La etapa que se vivía de relativa facilidad para obtener financiamientos externos no debería llevar al descuido del “enfoque fundamental de nuestros problemas, consistente en ampliar el margen disponible de recursos financieros internos, mejorar su utilización y racionalizar crecientemente el gasto público y el privado”. De ahí la necesidad de fortalecer las bases técnicas de la planeación y “establecer un mecanismo más eficaz de programación”. Y lo que vino a continuación muy bien podría considerarse como una búsqueda personal de empleo, para la cual contaba indudablemente Urquidi con todos los merecimientos personales. En ese sentido sería conveniente “programar con prudencia [a la vez de] constituir oportunamente el acervo de información y personal técnico...”. Pero todo ello no sería alcanzable “sin un centro coordinador de estudios que a su vez tenga el respaldo y la autoridad necesarias”. La persona idónea para dirigir ese centro de estudios podía casi verse en Urquidi como un retrato hablado.¹⁵ Sin embargo, el ministro Ortiz Mena no pudo impulsar ese proyecto o tal vez nunca ni siquiera lo intentó.

El subgrupo de los abogados, ya se ha dicho, recibió entre sus encargos el muy importante de revisar desde un punto de vista legal todos los decretos, disposiciones y acuerdos que fueran a ser expedidos. A falta de precisión sobre el usuario de esos servicios, es de suponerse que se prestaron principalmente para la Secretaría de Hacienda aunque posiblemente también el Banco de México se benefició de esos apoyos. Antonio Ortiz Mena señaló

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

en sus memorias que el grupo Hacienda-Banco de México prestó apoyo para ayudar a las “negociaciones ante organismos, los programas de aumento de la productividad, las proyecciones de variables económicas, la programación de la cuenta fiscal y varias más...”. Y agregó a continuación el ex ministro que todas esas tareas realizadas por el grupo “resultaron de gran importancia para la toma de decisiones de la política económica”.¹⁶ Hubiera sido de desearse que el ex funcionario explicara en cuáles formas concretas los trabajos del grupo ayudaron a esa toma de decisiones porque el asunto no queda de ninguna manera claro en sus textos. Con todo, es muy verosímil que una de las principales tareas encomendadas a esa instancia fuera mejorar la información de tipo estadístico, y que esa función resultara en general de gran ayuda para la instrumentación de la política económica.

Entre los papeles que guardó Víctor Urquidi para la posteridad obra un importante documento que ilustra con precisión ese tema de “las carencias importantes de información que dificultaban el proceso de toma de decisiones en materia económica” y la forma en que el Grupo Hacienda-Banco de México podía coadyuvar a superar esas lagunas informativas. En el documento “Los índices de la producción industrial en México: un estudio comparativo” de noviembre de 1960 de la pluma directa de Víctor Urquidi con la coautoría (quién lo podría imaginar) del hijo del abogado Sánchez Cuén, Luis Sánchez Lugo, se ilustra ese problema con bastante precisión y las formas en que se podía trabajar para solucionarlo.¹⁷

El documento partía de la idea, irrefutable por todos conceptos, de que “en cualquier análisis de tipo económico la precisión de la información estadística desempeña un papel de suma importancia”. Los fundamentos analíticos pueden ser inobjetables “desde un punto de vista teórico, pero si la base estadística es débil, de poco servirá el análisis para fines prácticos”. A lo anterior se agregó en ese documento que en México existía mucha resistencia para hacer del conocimiento público la metodología para generar las estadísticas económicas. En particular, había gran renuencia a someter a crítica la base metodológica de esos cálculos o su divulgación no se hacía “por indiferencia o descuido”. El hecho es que eran contadas en el país las instituciones que ofrecían una “breve descripción de la metodología y

¹⁶ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 119-120.

¹⁷ En el Fondo Víctor L. Urquidi en el Archivo Histórico de El Colegio de México.

las fuentes que utilizaban en sus elaboraciones estadísticas”. Y a continuación se mencionaba que la CEPAL era una excepción a la tendencia descrita.¹⁸

En ese marco de referencia, el problema en particular era que en México se elaboraban cinco índices alternativos para medir el crecimiento de la producción manufacturera. Esta diversidad de indicadores para evaluar un mismo fenómeno conformaba ya en su esencia un gran problema, pero las cosas se complicaban más por una realidad aún más grave: los datos de esos índices diferían marcadamente entre sí y de hecho las discrepancias eran “muchas veces sorprendentes”. Los índices correspondientes eran el que elaboraba el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, el ya mencionado de la Comisión Económica para América Latina, otro de la Nacional Financiera, el que calculaba la Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio y otro más cuya preparación tenía a su cargo el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México como resultado de los trabajos que efectuaba sobre el sector industrial del país.

Si ya era dañino que hubiera varios índices en México para medir el crecimiento del sector manufacturero —y en el documento mencionado se analizaban “solo los más conocidos”— el agravante provenía de las diferencias tan grandes que mostraban los resultados. De acuerdo con los índices mencionados, “el crecimiento medio anual de la industria de la transformación durante el periodo 1950–1958 fluctúa[ba] entre 4.7 y 10.0 por ciento anual”. “En el mismo sentido”, para el periodo que se consideraba “aún más importante” de 1954 a 1958, la discrepancia de resultados iba de 5.7 a 12.1 anual. Los distintos índices diferían en cuanto a la medición del crecimiento de la industria de transformación por períodos de análisis, pero también respecto de “los movimientos contradictorios” que se registraban en algunos años específicos. A manera de ejemplo, mientras que la Nacional Financiera e Investigaciones Industriales del Banco de México habían estimado que “en 1952 la producción manufacturera había crecido”, la CEPAL, Estudios Económicos y la Secretaría de Industria y Comercio calcularon que había bajado. Algo semejante era también observable para los datos de 1953 y 1958.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

Las discrepancias tan marcadas que mostraban los resultados de seis indicadores estadísticos distintos para estimar un mismo fenómeno eran causa de gran desconcierto para el investigador. Esa diversidad de índices y las diferencias tan amplias de sus resultados colocaba “a los investigadores del desarrollo económico mexicano ante el difícil problema de decidirse por alguno de ellos”. Obviamente, “la confusión y el desorden reinantes en este capítulo de la estadística mexicana” podían conducir “a conclusiones bien distintas en lo que respecta al desarrollo industrial de México”. ¿Cómo elegir el índice que midiera mejor el crecimiento de la industria de transformación en el país? Para ello tendría que ser posible estudiar “la metodología, las ponderaciones y las fuentes para cada índice...”. Esto no era fácil por el tiempo de trabajo que demandaría del investigador o tal vez también imposible si se tomaba en cuenta la renuencia que existía en México “a dar a conocer y sobre todo a someter a crítica, los aspectos metodológicos que sirven de base para los cálculos”.²⁰

CUADRO 7
TASAS MEDIAS DE AUMENTO POR ÍNDICES
(En porcientos)

Índices	Periodos		
	1951-52	1954-58	1951-58
Industria y Comercio	3.2	5.7	4.7
CEPAL	4.8	6.3	5.7
Estudios Económicos (Publicado)	1.3	8.2	5.5
Estudios Económicos (Nuevo Índice)	5.4	8.3	7.2
Nacional Financiera	5.4	9.3	7.8
Investigaciones Industriales	6.5	12.1	10.0

Fuente: Grupo Hacienda-Banco de México, *Los Índices de la Producción Industrial en México: Un Estudio Comparativo*, noviembre de 1960, p. 3.

Cabe en particular destacar en los datos del cuadro anterior las inconsistencias tan marcadas entre los resultados que ofrecían los dos índices de la producción industrial que calculaba el Banco de México: el Departamento

²⁰ *Ibid.*

de Estudios Económicos (el “publicado” y el “nuevo”) y el correspondiente al Departamento de Investigaciones Industriales, también del banco central. Esa brecha o distancia podría ser confirmación de algo sobre lo cual se hablaba poco en la institución pero que era ampliamente sabido informalmente para todos los involucrados. En alguna ocasión, en cordial entrevista personal, el agrónomo Emilio Alanís Patiño y el economista Manuel Bravo confirmaron a este autor la lejanía e incluso desdén con los que el personal de las áreas operativas del Banco trataba a los técnicos de Investigaciones Industriales.²¹ Ese distanciamiento conducía a que entre Investigaciones Industriales y el resto de las unidades del Banco hubiese escasa comunicación y poco espíritu de colaboración. Y tal vez esa realidad haya estado ahí presente, a manera de trasfondo, en cuanto a los índices de producción manufacturera que se calculaban en forma separada por dos unidades de la misma organización entre cuyos integrantes predominaba el recelo y un escaso espíritu de cooperación.

Según el documento que prepararon Urquidi y Sánchez Lugo, el índice de producción manufacturera del Departamento de Investigaciones Industriales se basaba en el crecimiento de las 253 clases o ramas industriales en que se clasificaba el sector. Del documento de ese mismo departamento “Estructura Industrial de México en 1950” se obtenían las ponderaciones para después consolidar la información en los 14 grupos industriales que integraban la industria de transformación de México. En términos generales, el método para estimar el crecimiento del producto de cada una de las 253 ramas que conformaban los grupos industriales era “por medio de muestras... que por lo general abarcaban una proporción considerable del valor original o que, en su defecto, se considera[ban] representativos del grupo”. La gran deficiencia residía en que para 84 de esas ramas (o más de 32 por ciento del total) la estimación del producto se hacía en forma indirecta. “Es decir, sólo en determinados casos se pudo contar con datos fidedignos de producción o valor agregado”, por lo que para el resto de las clases manejadas, se tuvo que recurrir a indicios indirectos...”. En términos más concretos, para estimar el producto del agregado “Otras industrias de transformación” se supuso que “sería igual al crecimiento combinado de los otros trece grupos industriales”.

²¹ Entrevistas con Emilio Alanis Patiño y Manuel Bravo Aguilera-ETD. Años de 1985 y 1986.

Sin embargo, aun tomando en cuenta las deficiencias bien visibles del índice de Investigaciones Industriales, a los autores del documento les pareció que este indicador era de calidad superior al que estimaba y publicaba el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México. A juicio de Urquidi y Sánchez Lugo, este último índice presentaba algunas “características” que llevaban a dudar de su validez. Durante el periodo 1945–1955 dicho índice se había calculado de acuerdo con los datos y las ponderaciones del censo industrial de 1945. Sin embargo, a raíz de la visita a México de un especialista muy connotado y del cálculo de la matriz insumo producto se había decidido modificar “tanto la metodología como la base de ese índice”. En síntesis, el error metodológico inaceptable había consistido en que “aunque se había abandonado el cálculo del índice basado en el censo de 1945... no por ello se había también desecharo la serie”. Así, con la finalidad de “conciliar la vieja serie con el nuevo método”, simplemente se había aplicado al dato de 1956 un incremento de 6.3 por ciento. Y este artificio se había venido “utilizando durante todo el periodo 1955–59”.

..., en rigor, el análisis del índice de la industria de transformación del Departamento de Estudios Económicos debiera comprender sendas descripciones de las metodologías y las fuentes utilizadas para el índice de 1945, para las estimaciones de 1955 y 1956 para el nuevo índice de base 1950. Sin embargo,... en el presente estudio se ha preferido limitar el análisis al último de los índices mencionados. El primero se destacó porque subestima fuertemente el crecimiento industrial de México... Por su parte las estimaciones de 1955 y 1956 no se pudieron incluir porque no fue posible obtener información detallada al respecto.²²

En la segunda sección sobre “Aspectos Metodológicos”, se hace una revisión crítica muy minuciosa de los índices industriales bajo análisis y la siguiente contiene un “Breve análisis comparativo de los distintos índices” aunque la comparación se concretó al estudio de únicamente cuatro de ellos. El índice de la Nacional Financiera no se pudo incluir en el análisis “en virtud de que no fue posible obtener los datos de la producción manufacturera por grupos para el periodo 1950–58” lo cual resultó absolutamente insuficiente para lo fines del análisis. El índice de la CEPAL también se excluyó de la investigación toda vez que a partir de 1956 “el crecimiento de la producción

²² *Ibid.*, p. 32.

manufacturera se estimó sobre bases más modestas” al reducirse el número de ramas muestreadas. De ello, derivó que las estimaciones para el periodo 1950-55 no fueran comparables estrictamente con las del lapso 1956-58. La conclusión que, en general, se obtuvo de esa comparación fue, nuevamente, la gran discrepancia entre los resultados atribuibles casi exclusivamente a la estimación del crecimiento de la producción de bienes de capital, “pues en lo relativo a los cálculos para la producción de bienes de consumo se encontró una concordancia relativamente marcada”.

Como resulta lógico, los pasajes más interesantes del documento son los que contienen las conclusiones que sorprendentemente quedaron agrupadas bajo el encabezado “Recapitulación”. La primera se refería a la imposibilidad de elegir el mejor de los índices en razón de que todos tenían fallas aunque también aspectos positivos. Por ejemplo, el índice del Departamento de Investigaciones Industriales –que en términos de Urquidi era el que quizá reflejara con menos deficiencias el crecimiento de la producción manufacturera en México durante el periodo 1950-1958–, tenía la virtud de que era el que incluía un mayor número de grupos y ramas manufactureras. Sin embargo, ése no era un motivo suficiente para tomar una decisión definitiva toda vez que otro índice que incluyera pocos productos podía ser tan bueno o mejor que uno que incluyera muchos “siempre y cuando” los productos incluidos [fueran] correlativos, no de los productos incluidos sino de los excluidos, y según que la ponderación sea correcta”. Además, el estudio había también mostrado que el propio índice de Investigaciones Industriales adolecía de defectos como por ejemplo “las estimaciones de la industria química, las de la industria del transporte, la del papel y celulosa...”.

Dicho lo anterior y no siendo ninguno de los índices estudiados claramente superior a los restantes además de que todos presentaban fallas y eran susceptibles de mejoría y corrección, el documento pasó a la propuesta de una selección que a juicio de sus autores sería “bien sencilla”. Para tal fin:

Bastaría que las instituciones que actualmente elaboran [los índices para la medición del crecimiento de la producción industrial] vincularan de algún modo sus esfuerzos y experiencias con el fin de que fuera un solo índice, pero satisfactorio, el que se elaborara y publicara en México.

Expresada la fórmula de solución se pasó a una propuesta concreta: ¿Por qué no asignarle la responsabilidad de elaborar ese índice “al Departamento de Estudios Económicos del Banco de México” aunque no en forma totalmente independiente? A continuación se dijo que para instrumentar esa idea “convendría que el Banco de México considerara abandonar (*sic*) los índices de Estudios Económicos y adoptar como único el de Investigaciones Industriales, a condición de seguirlo elaborando en el futuro. Por su parte, la Dirección General de Estadística y otras entidades con capacidad para generar datos sobre el tema “tendrían la obligación de proporcionar toda la información que pudiera servir para mejorar la calidad del índice”. Y a fin de que se concretara la aspiración de que el instituto central no elaborara éste índice de manera totalmente independiente se debería formar un pequeño comité con la responsabilidad de supervisar “la elaboración y la publicación del índice respectivo”. En ese comité en el que participarían “representantes de cada una de las instituciones colaboradoras” se discutirían los problemas técnicos que pudieran surgir “o cualquier transformación radical que se pensara introducir” en el índice.²³

En resumen, no hay motivo para que las elaboraciones estadísticas mexicanas sigan siendo defectuosas o desordenadas. Es indudable que bastaría con utilizar adecuadamente los datos que proporcionan las diversas fuentes primarias para que se pudiera contar con información de gran valor estadístico. La solución del problema queda, pues, en manos de las autoridades competentes y de los técnicos encargados de las elaboraciones. Aquellas deberán tener entusiasmo y empuje para mejorar la estadística; éstos deberán tener un amplio espíritu de cooperación para que así las decisiones que tomen las autoridades puedan cristalizar a los niveles de trabajo.

El párrafo final del documento es digno de la cita textual por varias razones pero en especial por las conclusiones de tipo más general que ese estudio comparativo motivó. A ello cabe agregar el indudable contenido crítico y también una muestra del voluntarismo progresista más puramente urquidiiano que se pueda imaginar. Víctor Urquidi fue en efecto un intelectual seriamente preocupado por impulsar el progreso de México. Y dentro de esa actitud también cabe mencionar su capacidad pragmática para dejar fluir su

²³ Víctor L. Urquidi y Luis Sánchez Lugo, *op. cit.*

espíritu propositivo y práctico. En su opinión, había que sacar provecho de ese estudio comparativo para que en conclusión pudiera “aplicarse también a otros aspectos de la estadística mexicana”.

Del periodo en el que Rafael Izquierdo fungió como jefe del subgrupo de los economistas del Grupo Hacienda-Banco de México tan sólo se recuerdan de su producción dos trabajos. Uno fue el llamado Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que el gobierno de México presentó a la consideración de la Nómima de los Nueve de la OEA dentro de lo acordado en la carta constitutiva de la Alianza para el Progreso. El segundo de esos productos fue el muy conocido folleto que el secretario de Hacienda Ortiz Mena mandó preparar para repartirlo en las reuniones de otoño de 1969 del FMI y el Banco Mundial y que llevó por título “Desarrollo Estabilizador. Una década de estrategia económica en México”. Este último documento es el tema principal del capítulo de este volumen “El término Desarrollo Estabilizador”. Además, cabe destacar también el hecho de que ese texto no contiene propiamente proyecciones de variables económicas. El caso del llamado Plan Nacional es muy distinto y su naturaleza prospectiva está confirmada en el propio título al señalarse que su periodo de cobertura era el horizonte 1966-1970. Como se explica líneas adelante, el Banco de México jugó un papel sobresaliente en la elaboración de las proyecciones correspondientes.

Con cierto despliegue de modestia, al documento que presentó México en 1965 a la consideración de la llamada Nómima de los Nueve se le intituló sobriamente Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970. Quizá se agregó el término “Proyecto” a la cabeza de ese documento para matizar el hecho de que se entregó incompleto ya que en el lugar que debía corresponder al capítulo IV, “Programa de inversión pública y su financiamiento”, aparece únicamente una escueta nota: “Este capítulo se está elaborando”. Por otro lado, aunque en la introducción se señalara que el antecedente documental para el texto había sido el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y que su redacción se encargó a la misma entidad –la Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social– las diferencias de forma entre ambos documentos es notoria. El hecho no debe sorprender ya que el “Proyecto de Plan Nacional...” fue realizado por otra administración y redactado por funcionarios distintos. En particular, para la producción de este último documento la

Comisión Intersecretarial no contó ya con la participación del economista Víctor Urquidi y éste no pudo dejar su impronta, como solía hacerlo, en los proyectos en que intervenía. Así, una diferencia sobresaliente es que en el índice del “Proyecto de Plan” no se hace referencia explícita a las proyecciones que se habían realizado para su formulación.²⁴

Con todo, tampoco cabe exagerar las diferencias entre el Plan de Acción Inmediata y su sucesor. Uno de los elementos comunes fue el valor que se asignaba a la planificación como instrumento para orientar la política económica y su instrumentación. En el Proyecto de Plan Nacional se señaló que “una programación sistemática del desarrollo del país” encontraba fundamento en “la decisión del Gobierno de orientar al máximo el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales y el acervo de capital de que dispone la nación...”. La planeación era un instrumento útil para orientar los esfuerzos públicos y privados en la medida y dirección deseables, a fin de “lograr que el ritmo del progreso económico y social supere al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa”. A manera de conclusión, el Plan 1966-1970 debía “desembocar en un programa que [indirectamente] señalara en forma sistemática la solución más apropiada para los distintos problemas”, además de hacer posible “prever la acción aconsejable para el desarrollo a largo plazo”. Asimismo, aunque en el índice del documento no se mencionaron explícitamente las proyecciones en que se habían fundado las “Metas globales de desarrollo” a que se alude en el capítulo II del cuerpo del documento, el “Anexo estadístico y metodológico” se dedica íntegramente a ese tema. A mayor abundamiento, en el último inciso de la Introducción se señala claramente que “las metas del Plan se han fijado únicamente para 1970, pero se han iniciado ya los trabajos necesarios para establecer proyecciones a 1975”.

Con base en la anterior afirmación ocurre preguntar: ¿a cuál dependencia correspondía la responsabilidad de formular esas proyecciones? Posiblemente la respuesta es que al Departamento de Estudios Económicos del Banco de México pues tal es la única fuente a la que se atribuye la autoría de cuatro de los seis cuadros de que se integra el anexo del Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo sobre los siguientes temas: “Producto,

²⁴ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y Banco de México, S.A., *Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970*, (mimeo.) 1965.

consumo e inversión”, “Demanda total por sectores de origen”, “Consumo privado por sectores” e “Inversión para sectores”. En la fuente para el primero de dichos cuadros con proyecciones de 1965 a 1970 para la población y fuerza de trabajo se señala textualmente: nuevos cálculos “realizados por los señores Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera del Colegio de México, por encargo del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México”. Por lo que hace al último de esos cuadros bajo el título “Inversión Bruta Fija, Pública y Privada” la fuente mancomunada es “Secretaría de la Presidencia y Banco de México, Departamento de Estudios Económicos”. Y todavía con mayor poder de orientación que las fuentes son las notas metodológicas a pie de cuadro.

¿Cómo eran los procedimientos que se seguían para la formulación de las proyecciones? A manera de ilustración, para el primero de los cuadros los renglones principales corresponden a “Población” y “Producto Interno Bruto”, seguidos por “Consumo total”, “Inversión bruta interna”, “Producto bruto interno por habitante”, “Consumo privado por habitante” y “Coeficientes de inversión”. La cifra de población y sus proyecciones provenían obviamente de las estimaciones ya mencionadas de Benítez y Cabrera pero la nota relativa al segundo de esos indicadores puede también ser de interés. El dato del producto interno bruto para 1965 había resultado de una “estimación preliminar con base en la matriz de insumo producto de 1960 y la extrapolación de los indicadores de la actividad económica por sectores para 1960-1965”. Por su parte, el pronóstico del indicador para 1970 se había realizado “con base en la proyección de la demanda final de la estructura de insumo producto”.

En su libro “Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador” Rafael Izquierdo hizo una disección iluminadora y hasta entretenida del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970”.²⁵ Aunque no menciona a las proyecciones económicas que se incorporaron en el programa, en su texto Izquierdo destaca que la finalidad de ese documento fue la de obtener fondos estadounidenses para acelerar el desarrollo económico nacional. Toda vez que la formulación de esas proyecciones era la especialidad del Grupo Hacienda-Banco de México, vale la pena explorar el tema aunque

²⁵ Rafael Izquierdo, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 54-60.

sea en forma sintética. Una oportunidad de oro en ese sentido la ofrecen las notas metodológicas relativas al cuadro 3 de “Demanda total por sectores de origen”, habiendo sido estos 15 ramos desde el agropecuario y minería hasta transportes y servicios. Así, el vector del consumo privado se había proyectado con base “en la matriz insumo-producto de 1960 y con los coeficientes de elasticidad ingreso de la encuesta sobre ingresos y gastos familiares de 1963...”. Por su parte, el consumo del gobierno (sueldos, salarios y gastos de administración) “se proyectó por análisis de regresión” de las cifras de 1960 a 1964. Por último, las exportaciones se habían proyectado “conforme al comportamiento probable de 50 productos”.

Por su parte, el concepto de “Inversión por sectores” a que se refirió el cuadro 5 correspondió a “inversión bruta interna, formación de nuevo capital, reposición del existente y variaciones de existencias”. Las proyecciones de ese indicador al año 1970 se habían realizado con base en extrapolaciones de la demanda final (consumo privado, consumo del gobierno, exportaciones y el aumento de existencias) con los coeficientes capital-producto de 1960, además de también utilizar como base “los niveles de la matriz de insumo-producto del año 1960”. Esas estimaciones arrojaron que la inversión bruta fija crecería a 1970 a una tasa media de crecimiento anual de 7.1 por ciento, al igual que la acumulación del capital bruta interna. Finalmente, en relación al cuadro de Inversión Bruta Fija, Pública y Privada, el pronóstico para 1970 de la inversión pública se obtuvo considerando que su participación dentro de la inversión total se mantendría constante al nivel observado durante el lapso 1960–1965. Sin embargo, esas proyecciones no eran “completamente confiables” en la medida en que la inversión privada estaba sobrevaluada en razón de que incluía también “la inversión de los Estados y Municipios”. Se informaba así al final de la nota que ya se estaba trabajando para corregir esas insuficiencias. En conclusión, la proyección señaló que la inversión pública crecería de un promedio anual de poco más de 13 mil millones de pesos durante 1960–1965 a 21.5 miles de millones en 1970. Por su parte, para esos mismos años la inversión privada pasaría de 25.1 a 41.3 miles de millones de pesos.

17. PROYECCIONES AGRÍCOLAS

En el contexto de la encomienda que tuvo el Grupo Hacienda-Banco de México durante los dos sexenios en que funcionó de preparar proyecciones y pronósticos para los principales conceptos de la balanza de pagos, tanto egresivos como ingresivos, pronto se descubrió que más de la mitad de la captación de divisas provenía del sector agropecuario. Si a lo anterior se agregaban las exportaciones de minerales (plomo, zinc, cobre, azufre, etc.) esa participación se elevaba a cerca de 75 por ciento. A manera de ilustración, hacia el año de 1960 del ingreso total por exportaciones correspondía al sector agropecuario casi el 54 por ciento distribuido en la forma siguiente: algodón 24.6 por ciento; ganado y carne 8.3 por ciento, café 7.8 por ciento, pesca 5.2 por ciento, azúcar y mieles incristalizables 5 por ciento y verduras y enlatados 4.7 por ciento. El panorama descrito llevó a la conclusión de que la solución de las posibles dificultades futuras de balanza de pagos y la promoción del desarrollo agropecuario eran objetivos paralelos. Esa fue la razón general de la creación dentro del Grupo Hacienda-Banco de México de la Oficina de Proyecciones Agrícolas. La razón coyuntural tuvo que ver con los preparativos para la famosa reunión de Punta del Este que se celebró en 1960.

Víctor Urquidi rememoró en alguna ocasión que, estando involucrados en esos preparativos, se acercaron al ministro Ortiz Mena funcionarios de la embajada de Estados Unidos en México. La finalidad del acercamiento fue la propuesta de que con los fondos recíprocos que se habían acumulado por las importaciones de alimentos por parte de México de Estados Unidos se financiara una investigación a cuyo desarrollo contribuiría el Departamento de Agricultura de aquel país. El propósito sería hacer proyecciones de

oferta y demanda para los principales cultivos que se cosechaban en México. La motivación no era enteramente filantrópica por parte del gobierno de ese país. En aquella época Estados Unidos enfrentaba un panorama de grandes excedentes agrícolas y el gobierno estadounidense tenía la preocupación acerca de su futura canalización. Así, ese proyecto fue lo que llevó en concreto a la creación de la mencionada Oficina de Proyecciones Agrícolas.

Bajo la supervisión primero de Víctor Urquidi y después de 1964 de Rafael Izquierdo, esa unidad fue encabezada por un buen economista agrícola de nombre Manuel Rodríguez Cisneros. Las dos principales tareas fueron las de realizar las ya mencionadas proyecciones además de atender consultas y asesorías sobre la materia. Para la primera se llegó a contratar a algunos matemáticos a quienes se encargó el diseño de la muestra para las encuestas ingreso-gasto de tan grande importancia desde entonces. La parte de las consultas se encargó a un agrónomo que sabía mucho sobre el tema de nombre Antonio Durán. Para la operación de la oficina se consultó con frecuencia a otros técnicos en la materia como Ramón Fernández, de Chapingo, y Emilio Alanís Patiño, que prestaba sus servicios en el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México y que era muy versado en cuestión de aguas.¹

Según Urquidi, la tarea de realizar proyecciones agrícolas coincidió de manera muy cercana con la necesidad paralela de hacer estudios y pronósticos de población. Fue por esa razón que se persuadió a las autoridades del Banco de México de contratar los servicios de dos demógrafos. La elección recayó en dos profesionales muy reconocidos: Gustavo Cabrera Acevedo y Raúl Benítez Centeno ambos recién egresados del Centro de Estudios Latinoamericanos de Demografía (CELADE) con sede en Santiago de Chile. Los pronósticos de población resultaron de gran utilidad como fundamento para la estimación de la demanda y la elasticidad de la demanda de los productos agrícolas. El otro fundamento para echar a andar los trabajos de la Oficina de Proyecciones Agrícolas y la investigación propuesta por la embajada de Estados Unidos fue una encuesta que se levantó para la demanda de los 16 productos agrícolas más importantes en el consumo: maíz, frijol, trigo, garbanzo, algodón, jitomate, azúcar, soya, etc.). El detalle más importante de esos trabajos fue el pronóstico de población que se incorporó:

¹ Entrevista Víctor L. Urquidi-ETD, 1995-1996.

132 millones de mexicanos para el año 2000. Según Urquidi, se trató de un dato seminal para que en el país se cobrara conciencia sobre el delicadísimo problema que implicaba a futuro la explosión poblacional y también para la orientación futura de la política demográfica.

Al igual que en el caso más amplio del grupo Hacienda-Banco de México, tampoco de la Oficina de Proyecciones Agrícolas se conservó la bibliografía de los trabajos que realizó durante su existencia. Según Víctor Urquidi, la encuesta que se realizó sobre la demanda de 16 productos agrícolas y que fue parte del proyecto apoyado por el gobierno de Estados Unidos para las proyecciones agrícolas se publicó y recibió una acogida favorable. En el discurso que Rodrigo Gómez pronunció ante la convención de banqueros de (1965), el director del Banco de México hizo una mención elogiosa del documento Proyecciones de la oferta y la demanda de productos agropecuarios a 1970 y 1975 del cual felizmente existe un ejemplar en la biblioteca de El Colegio de México. Por su parte, lo que sí subsistió en el archivo de Urquidi fueron unos documentos que en su momento escribió el economista Fernando Rosenzweig para la Oficina de Proyecciones Agrícolas en la cual prestó sus servicios durante algún tiempo. Por desgracia, tampoco pudo encontrarse el programa de desarrollo agrícola que con la participación de la Oficina mencionada y del Grupo Hacienda-Banco de México se preparó para que se pusiera en ejecución durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz. En su libro sobre el Desarrollo Estabilizador, Ortiz Mena recordó que una vez que el profesor Juan Gil Preciado fue nombrado secretario de Agricultura por ese mandatario a principios de su sexenio, se le entregó dicho programa. Según esa referencia, dicho funcionario estuvo de acuerdo en ponerlo en práctica y así lo hizo con aparentes buenos resultados.²

Una de las pocas llamadas de pie de página que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1966-1970 corresponde al documento “Proyecciones de la oferta y la demanda de productos agropecuarios a 1970 y a 1975” del que en su momento hizo mención el director del Banco de México. Publicado bajo la autoría mancomunada de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México se trata sin duda de un documento importante que incluso por su representatividad podría

² Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 184.

considerarse como insignia o emblema de lo que fue la producción intelectual de la Oficina de Proyecciones Agrícolas. De lo anterior la relevancia de que un ejemplar haya aparecido en los arcanos de la biblioteca de El Colegio de México y pudiese consultarse para los fines de la presente investigación. Aparte del texto principal con una extensión de casi 300 cuartillas cabe destacar también, por su importancia, los tres apéndices de que viene acompañado. Incidentalmente, el segundo de dichos anexos contiene la Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares que la Oficina de Proyecciones Agrícolas ayudó a preparar y levantar en 1963. Y también de particular representatividad para las labores de esa unidad el primer apéndice versa sobre “Fuentes y métodos de las proyecciones de producción y demanda de productos agropecuarios a 1970 y 1975. Finalmente, el apéndice tercero contiene proyecciones a 1970 y 1975 de la demanda externa para los siguientes productos agropecuarios de México: algodón, café, azúcar, carne de bovino, tomate y frutas, henequén y sus manufacturas y cacao.³

La presentación del documento, firmada por la Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas del Banco de México, es una bitácora del viaje, incluyendo embarcaciones, tripulantes y guardacostas nacionales y extranjeros, que culminó en la materialización de ese trabajo. En cuanto a la gestación del proyecto se explica ahí que fue propuesto “por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos como parte de un programa de evaluación de las perspectivas de oferta y demanda agrícolas a largo plazo en más de cuarenta países, autorizado por la Ley 480 del Congreso Norteamericano”. Si bien jurídicamente el proyecto pudo arrancar gracias a un convenio que suscribió la Secretaría de Agricultura y Ganadería bajo los auspicios de la Secretaría de Hacienda con el Departamento de Agricultura estadounidense, “el Banco de México asumió la responsabilidad de organizar y ejecutar el estudio hasta su presentación...”. Para llevar a cabo el proyecto fueron designados directores conjuntos el agrónomo Emilio Alanís Patiño y el economista Víctor Uquidi “ambos del Banco de México” (*sic*). Como asesores fungieron el también agrónomo Antonio Durán de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, y el experto agrícola Donald Freebairn de la Fundación Rockefeller en México. Poco tiempo después tanto Alanís

³ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería y Banco de México, S.A., *Proyecciones de la Oferta y la Demanda de Productos Agropecuarios a 1970 y 1975*, Septiembre de 1965.

como Freebairn se desligaron del proyecto por haber sido nombrados para otros cargos. El costo del trabajo se repartió entre el Departamento de Agricultura norteamericano y el Banco de México.

En cuanto a “contribuciones en servicios”, se mencionó a las realizadas por la Secretaría de Agricultura y a través del Grupo Hacienda-Banco de México que se estableció para realizar proyecciones a largo plazo de la economía mexicana”.⁴ En lo relativo a los trabajos de apoyo se menciona en esa introducción que la encuesta por muestreo sobre ingresos y gastos familiares para realizar las estimaciones de la demanda de productos agropecuarios hasta 1975 se encomendó por contrato a la empresa CEIR de México, S.A. y que ese proyecto contó en todo momento con la asesoría de la Oficina de Proyecciones Agrícolas. Y esta unidad también participó en los “trabajos complementarios de recopilación y análisis estadísticos y de investigación de los factores condicionantes del desarrollo agrícola y pecuario de México...”. En apoyo del proyecto también se redactaron varias monografías especiales a cargo de especialistas connotados sobre importantes temas conexos. Encabezaron esa lista los agrónomos Marco Antonio Durán que escribió sobre riego, Armando González Santos sobre investigación agrícola, Jorge de Alba sobre desarrollo de la ganadería, Luis Mas Sintu sobre colonización agrícola, Eliel Vargas Torres sobre uso de fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas, Rodolfo Chena Ramírez sobre extensión agrícola y José de J. Valdivia sobre desarrollo forestal. El cuadro se completó con los expertos Vicente Cedillo y Hugo Herrera que escribieron respectivamente sobre política de precios de productos agrícolas y crédito agrícola. Por parte de la Oficina de Investigaciones Industriales también se pusieron a las órdenes de Urquidi y de Alanís Patiño para impulsar el proyecto los economistas Gabriel González Vela, Clara Jusidman e Ignacio Sandoval. La preparación de la encuesta sobre ingresos y gastos familiares contó con la colaboración del economista Leopoldo Solís del Banco de México.

En la introducción citada se observa que en el orden institucional el proyecto “contó en todo momento con la colaboración de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, los departamentos de Estudios Económicos e Investigaciones Industriales del Banco de México, la Secretaría de Recursos

⁴ *Proyecciones de la Oferta y la Demanda de Productos Agropecuarios en México a 1970 y 1975*, (mimeo), México, D.F., Septiembre de 1965, pp. I-II.

Hidráulicos y la Dirección General de Estadística". El proyecto se benefició también de asesorías por parte de Nacional Financiera, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Nacional de la Nutrición, la Industrial de Abastos, la Productora Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y algunas entidades privadas. De mucha mayor relevancia es recordar a otros colaboradores destacados del proyecto. Ése fue el caso del economista Fernando Rosenzweig, que en ese momento prestaba sus servicios en la Secretaría de Hacienda y que tiempo después pasaría a incorporarse a la Oficina de Proyecciones Industriales del Banco de México. En esa situación se ubicó también el agrónomo Enrique Irazoque del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. Y como enlace entre la Oficina mencionada y la Secretaría de Agricultura se desempeñó el ingeniero Francisco Quintanar asesor del subsecretario de Agricultura.

En la redacción de documentos oficiales nunca ha sido usual ese despliegue de reconocimientos individuales e institucionales (tipo la industria cinematográfica en la elaboración de las cintas) como ocurrió en el documento de interés. Felizmente, en el caso que nos ocupa esa precisión de responsabilidades permite conocer detalles que en otra circunstancia se habrían perdido para la posteridad. Entre los detalles a recordar sobresale que el proyecto fue resultado de un esfuerzo de gran envergadura con una participación colaborativa muy amplia de entidades públicas y privadas y expertos individuales en varias especialidades. Una segunda conclusión, también de importancia, es que dentro del proyecto el esfuerzo proactivo –es decir, el desarrollo de la investigación y la redacción final del documento– quedó a cargo principalmente de la Oficina de Proyecciones Agrícolas del Banco de México. El resto de las entidades participantes lo hicieron más bien en calidad de patrocinadores, asesores, coordinadores o proveedores de información. Pero por ningún concepto deberá desdeñarse la importancia de esta última forma de colaboración. A manera de ejemplo, cabe mencionar la aportación al proyecto durante los primeros meses de 1965 de los resultados del Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal del año 1960. Esa obra fue de gran importancia para "completar la información necesaria para las proyecciones de la producción" y que de esa manera la Oficina pudiera proceder a la elaboración del "balance de producción y demanda a 1970 y

1975". Finalmente, los integrantes de la unidad mencionada concluyeron la redacción y revisión definitiva del documento en agosto de 1965.

¿En qué otras formas concretas colaboró el Banco de México en la realización del proyecto "Proyecciones de la oferta y la demanda de productos agropecuarios en México a 1970 y 1975"? En forma directa esa participación se dio en al menos tres renglones. Primero, en cuanto a "las proyecciones de conjunto de la economía mexicana elaboradas por el Grupo Técnico Secretaría de Hacienda-Banco de México" y que sirvieron como base para la redacción del capítulo inicial del estudio bajo el título "Desarrollo reciente de la economía mexicana y su proyección a 1970 y 1975". Editorialmente ese capítulo se integró de dos partes. La primera fue de naturaleza histórica y se refirió al desarrollo económico de 1951 a 1963. La segunda parte se reservó para las proyecciones a 1970 y 1975 del crecimiento demográfico y el crecimiento del producto interno bruto. Una segunda aportación fundamental fue, como ya se ha dicho, la encuesta sobre ingresos y gastos familiares de 1963 que sirvió como base para la elaboración de las funciones de consumo que a su vez fueron el fundamento de las proyecciones de demanda para los productos agropecuarios a 1970 y 1975. Finalmente, la elaboración de las proyecciones correspondientes de demanda y oferta y su balance a 1970 y 1975 estuvieron a cargo, como ya se ha dicho, de la Oficina de Proyecciones Agrícolas del Banco de México. Ése fue también el caso del estudio sobre los factores condicionantes de la producción agrícola y la determinación de las perspectivas generales de la producción agrícola y las perspectivas específicas por principales cultivos.

En el apéndice relativo a la Encuesta sobre ingresos y gastos familiares del año 1963 se puntualiza con toda precisión que la iniciativa para su levantamiento provino del Banco de México, pero que su diseño y elaboración estuvo a cargo de la empresa privada CEIR de México, la cual contó con la colaboración para esos fines de la Oficina de Proyecciones Agrícolas del propio instituto central. Y en esos pasajes se agregó algo que no se había dicho en la introducción: que el experto José Nieto de Pascual, presumiblemente con doctorado en matemáticas o estadística, era el director general de la empresa CEIR y que "participó en forma directa en todas las fases de la investigación". Es decir, al experto Nieto se confiaron casi en forma personal las tareas adicionales que asumió su empresa de "tabular los datos obtenidos"

y hacer el cálculo de las funciones consumo que habrían de utilizarse para elaborar las proyecciones de la demanda a 1970 y 1975. En términos cronológicos los preparativos para el desarrollo de la encuesta se completaron a mediados de 1963 y el trabajo de campo se desahogó de agosto de ese año a enero de 1964. A manera de conclusión, las tabulaciones y los cálculos quedaron terminados y disponibles en septiembre de 1964.

¿Cuál fue la finalidad de esa encuesta? Esa finalidad fue la de estudiar los patrones de consumo en México de la población rural y urbana relacionándolos con el ingreso de las familias como principal variable explicativa. En términos más concretos el ejercicio consistió en recabar datos sobre niveles de ingreso y de consumo de una muestra de familias que pudiera considerarse como una representación adecuada de la población total del país. Todo lo anterior, a fin de estar en posibilidad en el paso siguiente del estudio de determinar funciones de consumo y elasticidades de la demanda para cada uno de los productos de origen agropecuario cuya demanda futura se deseaba pronosticar. Para la determinación de esas funciones se tabularon los datos del consumo mensual por persona para cada uno de los productos agrícolas en estudio por estratos de ingreso familiar y de gasto familiar mensual. Asimismo, se estimaron por separado funciones para la población urbana y rural “a fin de captar la influencia de los patrones de consumo de una y otra sobre la demanda de cada uno de los productos estudiados”. Se dice a continuación que a todas las series se les aplicó una regresión econométrica con funciones lineal, logarítmica, semilogarítmica y logarítmica inversa “a fin de seleccionar la que presentara un coeficiente de correlación más elevado y diera los valores más bajos de error estándar de la estimación de los parámetros”. A final de cuentas lo que sucedió es que la especificación que ofreció el mejor ajuste para la mayoría de las funciones fue la semilogarítmica.

El panorama descrito quedaría claramente incompleto si no se enunciaran aquí en breve los resultados que se obtuvieron de esa pormenorizada investigación cuyo documento publicado contó con 292 cuartillas de texto y otras 63 adicionales de apéndices. Las conclusiones correspondientes se presentaron en el importante apartado que llevó por título “Balance de producción y demanda de productos agropecuarios a 1970 y 1975” con referencia específica a “Productos agrícolas” y “Productos animales” incluyéndose en esta última clasificación “Carnes, leche y huevo”, “Grasas animales”, “Fibras

Textiles”, “Cueros frescos de ganado vacuno” y “Miel de Abeja”. Así, de acuerdo con las proyecciones realizadas, del momento de la investigación hasta el año 1975 la producción agropecuaria crecería a una tasa anual ligeramente inferior a la de la demanda global respectiva. En cifras más concretas, mientras el crecimiento de la producción se proyectaba a una tasa anual de 3.8 por ciento la suma de la demanda interna y las exportaciones crecería a una tasa estimada de 4 por ciento anual. En consecuencia, se pronosticaba un faltante de producción respecto de la demanda de 3.3 por ciento para 1970 y 8.0 por ciento para 1975. En el año de 1960 esa brecha o déficit era de tan solo 1.5 por ciento y se había cubierto mediante importaciones.

Desde el punto de vista de los subsectores analizados, en el rubro de producción agrícola el déficit se ubicaría en tan sólo 1.9 por ciento en 1970 y 3.0 en 1975. Sin embargo, en el renglón de la producción animal el faltante se estimaba en 10.9 por ciento respecto de la demanda global en 1970 y 15.1 por ciento en 1975. ¿Qué hacer? Precavidamente en el documento se precisó que esos faltantes pronosticados no necesariamente deberían ser “abastecidos por medio de importaciones...”. Ello, en la medida en que durante los años proyectados podrían “ocurrir cambios en las actuales tendencias de la producción que corrigieran total o parcialmente los déficit previstos” o bien podrían entrar en juego los resultados de las políticas que se aplicaran. Y precisamente ahí es donde se encontraba el llamado a la acción. Las medidas de política que se pudieran poner en ejecución tendrían que operar sobre los factores condicionantes de la producción tanto agrícola como ganadera, los cuales se exploran con pormenor en el estudio. En cuanto a la producción agrícola tales factores condicionantes eran “Producción y rendimientos globales”, “Uso de las tierras de labor”, “La fuerza de trabajo”, “El capital en la agricultura”, “El progreso técnico” y “Los precios y la productividad agrícola”. Respecto de los condicionantes de la producción animal fue en realidad muy poco o nada lo que en términos propositivos contiene el prolíjo documento.

Como se ha dicho, el economista Fernando Rosenzweig pasó al poco tiempo de la Secretaría de Hacienda al Banco de México para sumarse como uno de los técnicos que prestaron sus servicios en la Oficina de Proyecciones Agrícolas. Ya en esa calidad Rosenzweig redactó un importante documento propositivo bajo el título “Observaciones sobre el programa de trabajo de la

Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas”, con fecha 17 de enero de 1966. Al parecer esa comunicación fue motivada por una propuesta de la cual no se conserva copia que había sido “presentada por el señor Urquidi al licenciado Fernández Hurtado”. En lo principal, ese documento contiene una serie de propuestas para elevar la calidad y ampliar la cobertura de los trabajos encomendados a esa unidad “relacionados con la medición y proyección de la demanda de productos agrícolas y ganaderos...”. Para Rosenzweig, en esa definición general de las responsabilidades de dicha unidad debería darse mayor énfasis a “la economía de la producción agrícola con un estudio más sistemático de todos los factores determinantes de esa producción, de sus posibilidades de crecimiento y de los retos que enfrentaba la elevación de la productividad.⁵

En opinión de ese experto deberían de reorganizarse los trabajos de la Oficina relativos a la economía de la producción agrícola, “con la mira de elaborar criterios útiles para trabajos de programación a los niveles global, regionales y por cultivos”. La finalidad principal de esos esfuerzos respectivos debería residir en “cuantificar la influencia de cada factor determinante de la producción...”. Ese trabajo de estimación debería realizarse “dentro de distintos marcos correspondientes a clases de tierras, formas de tenencia, regiones del país y zonas agrícolas específicas”. ¿Y con qué intención deberían llevarse a cabo esos trabajos de estimación? A fin de poder apreciar, entre otras cosas, “la eficiencia de cada factor dentro de los distintos marcos considerados” y estar en posibilidad de ofrecer “orientaciones a la política agrícola para promover y encauzar el empleo de dichos factores en el sentido de su mayor productividad”. Según ese economista debería intentarse la determinación de “en cuál o cuáles regiones sería más eficiente buscar el incremento de la producción mediante el aumento del capital y en cuáles mediante mayor ocupación, etc.”. Una intención adicional tendría que ver con la definición de las “proporciones en que deben combinarse los distintos insumos para lograr mejores resultados productivos”.

Abundando en ese sentido, las actividades de la Oficina deberían reorientarse en apoyo de la propuesta, tanto en lo relativo “al nivel más agregado” como respecto “al nivel de unidades o grupos de unidades productivas más

⁵ Fernando Rosenzweig, *Observaciones sobre el programa de trabajo de la Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas*, Enero 17 de 1966, (mimeo), en Fondo Víctor Urquidi, Archivo Histórico de El Colegio de México.

aisladas". El enfoque implicaría la elaboración de funciones de producción que diesen "coeficientes de elasticidad [para] cada factor respecto al producto y permitieran medir la eficiencia de cada factor". En la visión macroeconómica las funciones deberían desarrollarse "a partir de su planteamiento más sencillo...". Esto último significaría que tuviesen al menos tres variables explicativas (tierra, capital y trabajo) "con desagregaciones al nivel regional y en lo posible por cultivos y formas de tenencia de la tierra". Por su parte, las funciones de producción relativas a unidades individuales o muestras de productores podrían incluir, además de las variables mencionadas, muchas otras de relevancia como por ejemplo semillas mejoradas, uso de fertilizantes, acceso a agua de riego, calificación de la mano de obra y algunas más. Los datos para la formulación de las funciones de nivel macroeconómico podrían provenir de los censos, de "las estadísticas continuas de producción agrícola e insumos agrícolas" y de otras fuentes semejantes. La información para las funciones "al nivel de las unidades productoras" podría principalmente provenir de muestras, lo cual implicaría necesariamente la realización de encuestas. Acto seguido, Rosenzweig señaló en ese sentido que el doctor Freebairn de la Fundación Rockefeller ya había realizado estudios dentro del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas con apoyo en muestras que se habían recabado en el Bajío, en la zona del Papaloapan, en el noreste y otros lugares del territorio nacional. Y agregó para concluir que existían en el país tres o cuatro economistas agrícolas discípulos de Freebairn "que podrían seleccionarse para participar en este tipo de actividades".

Hasta aquí la actitud de Rosenzweig había sido propositiva y constructiva. Sin embargo, a continuación su postura sufre una modificación muy drástica difícil de explicar y además contraria al interés institucional de la entidad que le había traído de la Secretaría de Hacienda. Es un misterio por qué Rosenweig decidió jugarle las contras al Banco de México, que era la instancia en donde había surgido la motivación para analizar los problemas de la agricultura mexicana con una visión técnica y prospectiva. Pero no hay duda de ese sesgo cuando ese economista señala, con todas sus letras, que la Oficina de Proyecciones Agrícolas debería más bien "tener un carácter de asesoría...". ¿Pero asesoría para quién? Para otros grupos e instituciones que poseían "los medios de conocimiento sobre las tendencias de la economía nacional e internacional" y que aunado a lo anterior habían realizado

o estaban en vías de realizar, “investigaciones sobre insumo-producto, ingresos y gastos familiares y otros que son básicos en este campo”. Y claramente, llegados a este punto de la exposición ocurre preguntar: ¿No era precisamente en el Banco de México donde más se había avanzado en el país en ese tipo de estudios e investigaciones? Y a continuación la disertación de Rosenzweig no sólo se vuelve antagónica a su empleador sino también claramente contradictoria. Ello en la medida en que “el asesoramiento de la oficina en estudios de demanda derivados de tales investigaciones se apoya-ría, de manera fundamental, en los trabajos de la propia oficina respecto del sector agropecuario...”. La invocación carecía de toda lógica y consistencia.

Una política racional para el sector agropecuario se había planteado explícitamente desde el Programa Económico Nacional (PEN) que Ortiz Mena había entregado a López Mateos en 1958. Años después, en el libro que el exministro escribió sobre el Desarrollo Estabilizador se habla con bastante amplitud del tema dada la importancia que tenía para la economía nacional el desarrollo de ese sector. Hacia la década de los cincuenta todavía un poco menos del 50 por ciento de la población del país vivía en el campo y si a ese hecho se agrega que la población en ese sector crecía a un ritmo de aproximadamente 1.7 millones de habitantes por año y que los principales problemas de pobreza se ubicaban en el ámbito rural se entenderá perfectamente el interés de las autoridades por instrumentar una política sectorial que diera lugar a un verdadero desarrollo en materia agropecuaria. Señala Ortiz Mena a este respecto que durante los años en que fungió como secretario de Hacienda la política agropecuaria se sirvió de tres instrumentos principales: el reparto agrario, el mecanismo de los precios de garantía para los principales cultivos y una estrategia de financiamiento, comercialización e investigación agropecuaria. Según el exministro, una de las claves para el éxito que consiguió en la época la política agropecuaria residió en la perseverancia con la que se aplicaron los instrumentos, lo cual “permitió que los programas tuvieran el tiempo suficiente para madurar”.⁶

En opinión de Ortiz Mena la política agropecuaria de la época respondió a tres objetivos: aumentar la producción interna de alimentos, elevar la captación de divisas y mejorar el nivel de vida de los habitantes en el

⁶ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 175-176.

campo. La continuación del reparto agrario tenía la finalidad de mejorar el sistema de tenencia en dos aspectos: que las unidades productivas en el agro fueran de tamaño adecuado y que existiera certidumbre respecto de la tenencia de la tierra. Todo ello, con la meta de elevar la producción y la productividad en el campo. Por su parte, la política de precios de garantía constituyó uno de los instrumentos más importantes para estimular la producción agrícola al garantizarles a los productores por esa vía un ingreso atractivo y seguro. De esa forma, la política de ofrecer precios de garantía a los productores de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, ajonjolí y cártamo no únicamente estimuló la producción sino también contribuyó a disminuir las importaciones de esos bienes y por esa vía a “incrementar la generación de divisas” para el país. También contribuyó al aumento de la producción la política de financiamiento para los productores agropecuarios tanto mediante créditos refaccionarios para la inversión como para apoyar los cultivos mediante créditos de habilitación y avío. Ortiz Mena también hizo un recuento elogioso de los apoyos técnicos que se ofrecieron a los productores agrícolas con la finalidad de incrementar la productividad en el campo. Con tal fin, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se creó en 1961 el Consejo Nacional de la Investigación y de la Enseñanza Agrícola Superior. Con ese mismo espíritu, en 1966 se estableció también el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT) que tuvo su origen en un programa de mejora de semillas que se inició conjuntamente en 1943 por el gobierno de México y la Fundación Rockefeller.⁷ Y en ese recuento sobre la política agrícola Ortiz Mena también hizo mención de una contribución clave que hizo en este ámbito el grupo Hacienda-Banco de México.⁸

Desde 1960, el grupo de trabajo de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, presidido por Víctor Urquidi, se abocó a desarrollar un programa de política agrícola. En particular, se buscaba promover el potencial exportador de productos del campo, ya que después de los aumentos en la producción que se habían dado en los años previos, resultaba claro que México podía ser un

⁷ *Ibid.*, p. 160.

⁸ *Ibid.*, pp. 176-181 y 185.

exportador importante de este tipo de producto. El grupo elaboró un programa integral para el sector.⁹

Con todo, en ese tratamiento más o menos amplio de la política agropecuaria que se hizo en el PEN considerando los campos específicos en agricultura, fruticultura, ganadería, avicultura, apicultura y silvicultura, no se prestó atención a la planeación agropecuaria. Un caso diferente fue el del economista Rosenzweig que en el año 1965 pasó a formar parte de la Oficina de Proyecciones Agrícolas. A tal fin preparó una ponencia bajo el título “Algunas ideas sobre la planeación agropecuaria” la cual subsistió intacta entre los papeles de Víctor Urquidi. Señaló ahí Rosenzweig que la planeación en el sector agropecuario debería basarse “en una previsión del crecimiento y los cambios en la estructura de la demanda” que hiciera posible orientar la asignación de los recursos productivos a manera de que la producción estuviera siempre en posibilidad de atenderla con eficiencia. Así, la utilidad específica de la planeación residiría en anticipar y estudiar los desfases o desajustes entre la producción y la demanda a fin de evitar situaciones “socialmente onerosas” en el sentido de que reflejaran “defectos en la asignación de los recursos productivos...”. De ahí que fuera necesario estudiar “las posibles causas del desajuste producción–demanda en el desarrollo del sector agropecuario en nuestro país”. Así, para ese estudiioso existían en particular en la agricultura mexicana dos desfases particularmente preocupantes. Primera-mente, una “producción de cereales y frijol en exceso de la demanda interna, sin posibilidades claras y ciertas de colocación constante en los mercados del exterior”. En segunda instancia, un “rezago de la producción respecto a la demanda interna de verduras, frutas, oleaginosas y sobre todo alimentos de origen animal”.¹⁰ ¿Cómo poner en ejecución una planificación eficaz a fin de abatir los desfases productivos enunciados?

Con una posición crítica Rosenzweig hizo ver que la política agropecuaria en vigor había propiciado la generación de ese primer desfase en relación a la “producción de cereales y frijol en exceso de la demanda interna...”. Toda vez que los cultivos en esa situación eran “básicos dentro de la dieta de la población, principalmente los cereales”, los esfuerzos de las autoridades

⁹ *Ibid.*, p. 184.

¹⁰ Fernando Rosenzweig, *Algunas ideas sobre la planeación agropecuaria*, (mimeo) (s.f.), en Archivo de Víctor L. Urquidi, en Archivo Histórico de Colegio de México.

orientados a elevar la producción y la productividad se habían orientado principalmente a esos cultivos. Todo ello, en detrimento de las líneas de producción en que se había dado un rezago de la producción con respecto a la demanda. Sin embargo, había que reconocer que la aplicación de las políticas de estímulo como “el desarrollo y propagación de semillas mejoradas, uso de fertilizantes e insecticidas”, créditos especializados etc. era más difícil en “líneas de producción como las verduras, las frutas y las oleaginosas, formadas por conjuntos relativamente más amplios de productos...”. En esas líneas la aplicación de los instrumentos de promoción resultaba más difícil y presentaba mayores dificultades técnicas. En ese mismo sentido, “dada la limitación de los recursos disponibles para la investigación, la experimentación y la extensión agrícola” el problema de los desfases productivos había comenzado a atenderse de manera retrasada y pasaría todavía tiempo antes de que las políticas específicas empezaran a tener “un impacto sensible sobre los rendimientos”.

Para Rosenzweig el sector agropecuario presentaba en México una suerte de dicotomía. Por un lado estaba un segmento moderno, francamente orientado “hacia la economía de mercados”, con capacidad para reaccionar a las modificaciones de los precios y a las tendencias de la demanda y con “agilidad para adaptarse y responder a ellas”. Por otro lado estaba un segmento tradicional con poca flexibilidad y “con una fuerte tendencia al abastecimiento de los propios productores y débil participación en el intercambio”. En el primero de esos ámbitos los productores tenían muchos incentivos para incorporar los avances técnicos y en el segundo la tendencia era a mantenerse en el estancamiento. La inflexibilidad en este segundo ramo provenía “sobre todo del carácter de las necesidades a que respondían los productores” y también de “las que se asocian en forma íntima con patrones y técnicas de aprovechamiento de la tierra que cambian muy poco a través del tiempo”. Para el analista, el principal problema tenía su origen en que los productores de ambos segmentos cultivaban los mismos productos con rendimientos y productividad muy distintos. En el caso de los productos excedentes como los cereales y el frijol ese último hecho únicamente conducía a exagerar la sobreproducción. Pero mucho más grave era que por el hecho anterior el subsector tradicional incurriera “en un uso poco adecuado de los recursos productivos a su disposición...”. Por esa vía dichos recursos

se sustraían de “aplicaciones en que rendirían mejores resultados”. Esas aplicaciones alternativas podían ser “el pastoreo, la formación de plantaciones de árboles frutales o el desarrollo de cultivos intensivos de verduras, forrajes u otros en lugar de las cosechas tradicionales”.

Para Rosenzweig, en el análisis del sector agropecuario había que hacer una distinción importante “entre los cultivos protegidos por precios de sustentación y los restantes”. En el primero de esos casos, el precio de garantía le ofrecía al productor la certidumbre de un ingreso seguro que además podía aumentar sensiblemente en la medida en que pudiera elevarse la productividad mediante avances técnicos. Dentro de ese marco, la producción de los cultivos con precio garantizado tendería a rebasar la demanda. Al hacer ese señalamiento, el analista estaba claramente pensando en los cultivos excedentes como eran los cereales y el frijol. Sin embargo, Rosenzweig no tomó en consideración que una finalidad de esos precios de garantía era precisamente la generación de un excedente que se orientara a la exportación, como en los casos muy notables del algodón y el jitomate. Por su parte, en los casos de cultivos sin precio de garantía “una parte del ingreso de los productores, oferentes múltiples en mercados por lo común monopsónicos, se sacrifica[ba] para nutrir márgenes de comercio que [eran] grandes”. Este efecto no únicamente tenía tendencia a deprimir la producción sino también el consumo a donde llegaban “bienes demandados con un recargo de precios que va a parar al aparato de distribución...”.

En materia de “posibilidades de solución”, para Rosenzweig la idea principal debería ser recurrir al instrumento más poderoso para promover la transformación del sector agropecuario conformado por los “precios y el mercado”. Para ese autor no había dudas: la modulación de los precios de garantía debería aplicarse a fin de estimular la elevación de la productividad y por esa vía “corregir ofertas redundantes”. ¿Y cómo inducir el desarrollo de los productores en el segmento tradicional con baja productividad? Mediante “la depuración de estructuras de mercado viciosas unida al manejo de políticas de precios favorables a los cultivos que es crítico promover...”. La aplicación de esa estrategia no únicamente “mejoraría el ingreso de los productores” sino que también “induciría la entrada al mercado de muchos de ellos”. Ese sería un buen inicio que ulteriormente podría llevar “por el

camino de una reorientación de su actividad hacia líneas de producción más adecuadas...”.

El cambio de orientación que así se lograra arrastraría gradualmente en su apoyo a otros factores en juego. Los medios técnicos para mejorar la productividad de los cultivos hoy retrasados, las transferencias de recursos de unas ramas de la producción a otras en que quedarían asignados más eficientemente, y la modificación de medios de capital y crédito hacia líneas en que en la situación presente actúan fenómenos inhibitorios para el empleo de tales medios.¹¹

¹¹ *Ibid.*

18. CONTROVERTIDA REFORMA FISCAL

Un tema del Grupo Hacienda-Banco de México mucho más conocido y comentado que el resto de los trabajos que tuvo encomendados estuvo relacionado con la reforma tributaria que se preparó durante el sexenio del presidente López Mateos. La bibliografía sobre ese proyecto es amplia con la inclusión de libros, ensayos, artículos y tesis universitarias.¹ En esa literatura se explica con pormenor que mediante dicha reforma se buscaba mejorar la equidad impositiva, la eficiencia y la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano y que para la definición del proyecto el ministro Ortiz Mena había puesto en contención a dos proyectos alternativos. Todo, para que al final el esfuerzo se diluyera en una abstención. Tratar de profundizar en el mismo enfoque analítico parece ocioso y redundante. Mucho más interesante resulta tratar de entender por qué finalmente Ortiz Mena optó por la propuesta menos ambiciosa y que al final ésta ni siquiera se puso en ejecución. Y algo todavía más novedoso consiste en indagar en cuál medida participaron en los trabajos que desembocaron en esa reforma fiscal funcionarios del Banco de México.

El primer antecedente del proyecto se remontaba al Programa Económico Nacional (PEN) que el entonces Director del Seguro Social Antonio Ortiz Mena, preparó en 1958 para el candidato presidencial Adolfo López Mateos. No cabe la menor duda de que en ese documento había una propuesta de reforma impositiva:

¹ Ver para este tema la bibliografía en Luis Aboites y Mónica Unda, (Comps.), *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 57-61.

Para que la política tributaria contribuya en los próximos años a redistribuir y a ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionario que se requieren para atender las crecientes necesidades de obras y servicios públicos, debe responder a los principios siguientes: *a) Revisar y modificar gradualmente la actual estructura del sistema tributario para lograr una mayor contribución de los sectores sociales que obtienen más altos ingresos.* *b) Lograr una mayor progresividad de los impuestos directos y particularmente del Impuesto sobre la Renta.* *c) Estudiar la conveniencia de aumentar los impuestos indirectos que gravan el consumo de artículos suntuarios, así como de mercancías y servicios que están sólo al alcance de los grupos de más altos ingresos...* *d) Continuar mejorando la administración fiscal y simplificar aún más las leyes fiscales y los sistemas para el pago de impuestos.*²

Al poco tiempo de entrar en funciones la administración de López Mateos, como parte de los esfuerzos para evitar que se produjera una devaluación, a principios de 1959 Ortiz Mena y Rodrigo Gómez viajaron a Washington con la finalidad de presentar al FMI y al Tesoro estadounidense un programa económico que convocase la aprobación de ambos organismos. La motivación fue que esos apoyos fueran difundidos ampliamente en México y que por esa vía pudiese fortalecerse la confianza interna en el porvenir económico del país. El programa que se presentó a la consideración del Directorio Ejecutivo del Fondo contenía una propuesta de reforma fiscal que era directamente compatible con uno de los principales objetivos ahí anunciados de “abatir el déficit fiscal”. En concreto se proponía “una reforma del impuesto sobre ingresos mercantiles y la globalización del impuesto sobre la renta”. Y para reforzar los esfuerzos orientados a “incrementar los ingresos públicos”, en el documento correspondiente también se planteó el ajuste de algunos precios públicos y de algunos impuestos además de hacer más eficiente y eficaz la administración tributaria.

El siguiente paso en el desarrollo del proyecto fue la contratación en 1960 del economista europeo Nicolas Kaldor de la Universidad de Cambridge para que preparara una propuesta de reforma fiscal para México. Recordaba el memorioso y respetado Víctor Urquidi que, poco antes de llegar Kaldor a México, el secretario Ortiz Mena decidió que se rodeara al caso

² “Política Económica Nacional” (PEN) en Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, Anexo 1, pp. 351-352.

de la máxima discreción. De ahí el plan de que el contratado trabajara en Cuernavaca en un ambiente de total reclusión. ¿Por qué? Hay dos explicaciones posibles para tal decisión. Una primera, que cuando ese economista fue llamado para proponer sendos proyectos de reforma fiscal para India y Guyana, la reacción pública había sido de gran desestabilización. En el caso indio “hubo motines” y en el de Guyana fue aún peor, con incendios, disturbios e incluso desestabilización del gobierno. La otra posibilidad es que, a raíz de la presentación del programa económico al FMI, la opinión pública en México se había enterado de la intención de hacer una reforma fiscal y muy posiblemente se habían iniciado movimientos de oposición. Así, ya fuera por la primera de esas razones, por la segunda o por una combinación de ambas, prudentemente el secretario Ortiz Mena prefirió que no se supiera de la presencia en México de Kaldor y por supuesto de la misión que lo había traído a estas tierras. Por fortuna, nadie supo en su momento de la estancia en Cuernavaca del polémico profesor de Cambridge y tampoco se filtró a la prensa el proyecto de reforma que entregó a la Secretaría de Hacienda a cambio de un muy generoso honorario. Sin embargo, el rumor de que venía una reforma tributaria ya había empezado a circular y también a formarse, principalmente entre los empresarios, un movimiento de oposición en su contra.

Al año siguiente, concretamente en el mes de agosto, se celebró la famosa conferencia de Punta del Este en la cual la administración Kennedy lanzó su propuesta de la Alianza para el Progreso. Lo que cabe destacar aquí es que en esa propuesta se propugnaba por una reforma tributaria en América Latina como uno de los instrumentos para conseguir “la transformación de las estructuras económicas y sociales del Continente”. Sin lugar a dudas, la convocatoria para que se llevaran a cabo reformas tributarias en los países de América Latina fue una de las prioridades que se plantearon en la Carta de Punta del Este. Si bien en ese acuerdo general nunca se habló de impuestos específicos es claro que cualquier reforma fiscal de tipo progresivo tendría que considerar la modificación de los impuestos directos al ingreso de las personas y las empresas. Respecto de la propuesta de la Alianza para el Progreso el propio presidente Kennedy había señalado que la eliminación en la vida democrática de instituciones que beneficiaban a pocos en detrimento

del bienestar de las mayorías requeriría “cambios difíciles de llevar a cabo como impulsar una reforma tributaria”.³

El episodio Kaldor, con todas sus indudables facetas anecdoticas, produjo dos consecuencias de muy grande importancia para México, sobre todo la segunda de ellas. Después de presentar personalmente a la consideración del ministro Ortiz Mena su propuesta de reforma fiscal el economista de Cambridge, en violación de un compromiso profesional con el gobierno de México y además en contraposición con el contrato que suscribió al viajar posteriormente a los Estados Unidos, difundió el pormenor del documento que había preparado para la Secretaría de Hacienda. Años después Urquidi recordaba que supo de esa filtración porque de Washington le había llegado en forma anónima una copia del documento que él ya conocía confidencialmente. Ese proceder despertó mucho malestar en los círculos gubernamentales de México ya que la filtración, de haber suscitado un escándalo, pudo haber precipitado incluso la destitución de Ortiz Mena de su cargo. Así de grave era el asunto. Pero además de esa desagradable sorpresa y con implicaciones también muy ominosas, años después también se supo que cuando el secretario Ortiz Mena escuchó las propuestas de reforma fiscal de Kaldor pensó que aquello era inaplicable en México. Nótese que Ortiz Mena nunca objetó la propuesta del economista húngaro en términos técnicos. Simplemente lo que proponía era inviable entonces en México en términos del entorno político local e internacional en el que vivía el país.

¿Por qué pudieron parecer a Ortiz Mena tan “radicales” las propuestas del profesor Kaldor? La primera razón pudo provenir de la amplia cobertura de conceptos que deseaba gravar y que incluía desde el ingreso acumulado de las familias, su patrimonio, las donaciones y las herencias y el gasto personal de los causantes. El otro elemento fue seguramente el de la tasa máxima aplicable al ingreso personal que sería del 40 por ciento con una progresividad tal vez muy rápida a manera de que los causantes llegaran muy rápido a la tasa máxima. De particular importancia sería el impuesto al patrimonio el cual, según Kaldor, debería comprender “todo tipo de activos, la propiedad raíz, los bienes tangibles y los bienes intangibles, los

³ Luis Aboites y Mónica Unda, (Sel. y ensayo), *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 37-38.

valores de toda clase y los depósitos bancarios, las joyas y obras de arte que excedieran de cierto valor”.⁴

Sorprendentemente, a pesar de estos dos acontecimientos traumáticos, el secretario Ortiz Mena siguió adelante con el proyecto de reforma tributaria. Desde luego, en el contrato que se suscribió con Kaldor nunca se especificó que el gobierno mexicano se obligaba a poner en ejecución las recomendaciones del profesor de Cambridge. La incógnita para el historiador es saber si en efecto Víctor Urquidi –que en todo momento actuó en México como el *cicerone* de ese asesor y que incluso participó en la reunión final con Ortiz Mena para que éste conociera el tenor de las propuestas contenidas en el documento– conoció la opinión del ministro sobre su aplicabilidad. Con sentido práctico, Ortiz Mena siguió adelante con el proyecto aparentemente no dando al *affaire* Kaldor más importancia que la que en realidad tenía. Para tal fin convocó a que los dos subgrupos de que se integraba el Grupo Hacienda-Banco de México trabajaran en forma separada y en abierta competencia, para que presentaran cada uno un proyecto de reforma fiscal que pudiera tomarse en consideración. A lo largo de toda esa etapa Víctor Urquidi actuó como si no conociera la opinión que Ortiz Mena había derivado del proyecto Kaldor.

Las fricciones entre Sánchez Cuén y Urquidi se habían vuelto muy conocidas en los medios de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México. Sin embargo, esos enfrentamientos se confirmaron documentalmente en las minutos que, aparentemente sin ninguna orden superior, Urquidi levantó de la Comisión que por acuerdo de Ortiz Mena se creó para discutir el proyecto de reforma fiscal y que sesionó de marzo a octubre de 1961. En dicha comisión, que estuvo presidida por el abogado Sánchez Cuén, el único funcionario del Banco de México que participó fue el ya para entonces subdirector Ernesto Fernández Hurtado. Los miembros restantes fueron todos funcionarios de la Secretaría de Hacienda: Roberto Hoyo, Enrique Martínez Ulloa, Agustín López Munguía, Antonio Ortiz Salinas (hijo del secretario Ortiz Mena), Lorenzo Mayoral Pardo, Ifigenia Martínez de Navarrete y el propio Víctor Urquidi. Sobre el episodio correspondiente Luis Aboites y Mónica Unda escribieron un testimonio muy contundente:

⁴ *Ibid.*, p. 31.

Ya avanzados los trabajos de la comisión tributaria hacia agosto de 1961, la relación entre los economistas y los abogados era tensa. Sánchez Cuén se oponía sin argumento alguno a la consolidación de ingresos, principalmente de los ingresos derivados del capital. Ante eso, don Víctor [Urquidi] le pedía que expusiera sus razones con mayor rigor para elevar el nivel de la discusión y tomar una decisión bien fundamentada. Ante peticiones como esta, Sánchez Cuén se salía por la tangente y alegaba que expondría sus razones directamente al secretario de Hacienda.

Fue en verdad notable que sin tener ninguna instrucción al respecto Urquidi escribiera esas minutas de las sesiones que celebró la llamada Comisión Tributaria. Es también comprensible que esas minutas fueran consultadas con todo cuidado por Luis Aboites y Mónica Unda para su publicación “El fracaso de la reforma fiscal de 1961”. En ese trabajo hay una interpretación acertada aunque incompleta de ese episodio tan complejo y controvertido de la política económica mexicana. Está pendiente avanzar en la comprensión y entendimiento de ese acontecimiento tan interesante y hacerlo sin maniqueísmos dogmáticos –es decir, sin la pretensión de conocer *a-priori* quiénes eran los buenos y quiénes los malos de la película–, tentación en la cual cayeron por desgracia víctimas Aboites y Unda en su trabajo sobre el tema. Para ese fin se requiere partir de una exégesis más profunda e imaginativa del contenido de las minutas que escribió Urquidi. En ese intento, un punto de partida conveniente podría empezar por un repaso de lo ya conocido y por lo tanto también difícil de cuestionar. De ahí es posible avanzar a un territorio menos explorado: determinar las inferencias y deducciones que racionalmente pueden derivarse de la información disponible.

Entre lo conocido sobre el tema y también claramente mencionado por Aboites y Unda se encuentra la rivalidad personal que surgió entre el economista Urquidi y el abogado Sánchez Cuén y que en ocasiones llegó a extremos de tragedia griega. Por otros testimonios fidedignos se ha sabido que Sánchez Cuén podía efectivamente –y con frecuencia lo hacía– conducirse de manera descortés, déspota y hasta grosera. Pero muy probablemente fue un error táctico de Urquidi –o de diplomacia si se quiere– haber caído en la provocación de Sánchez Cuén en la sesión de la Comisión del 4 de agosto de 1961 de la cual el economista se retiró intempestivamente sumamente irritado: “Gracias señor licenciado, si ya hablé no tengo más

nada que decir". Es extraño que Urquidi no imaginara que podía tratarse de una conducta deliberada de su adversario para hacerlo desesperar. También comentan Aboites y Unda que ya iniciadas las sesiones de la Comisión, el abogado Sánchez Cuén decidió impulsar una propuesta de reforma que se oponía abiertamente a la que sugerían Urquidi y el resto de los economistas: Agustín López Munguía, Ernesto Fernández Hurtado e Ifigenia Martínez de Navarrete. Así, las cartas quedaron ya en definitiva abiertas cuando en la decimoséptima sesión de la Comisión Tributaria del 31 de julio de 1961:

... Sánchez Cuén expresó su opinión favorable al establecimiento de un impuesto personal único basado en la consolidación de los ingresos personales de distintas fuentes –bajo el cual las cédulas se conservarían sólo como medio de retención, pero el causante tendría que hacer declaración de todos sus ingresos– e indicó su preferencia por un sistema parecido al vigente en Francia, en el cual se pagan los impuestos a distinta tarifa en distintas cédulas y las personas cuyo ingreso total excede de una cierta suma pagan un impuesto complementario progresivo.⁵

Un aspecto subyacente en la integración y funcionamiento de esa Comisión Tributaria tampoco estudiado por Aboites y Unda fue el de las adscripciones institucionales y relaciones jerárquicas implícitas. No existían entre los miembros de ese órgano relaciones de autoridad y por ello alguno de los comisionados podía negarse a acceder a lo que le solicitara el resto de los integrantes. Fue seguramente por esta razón que cuando el abogado Sánchez Cuén se negó a presentar por escrito la propuesta de reforma fiscal que impulsaba no hubo poder que lo obligara en ese sentido. Bajo el argumento de que se trataba "solamente [de] su opinión personal" se manifestó en principio ese abogado "dispuesto a que hubiera discusión en fecha próxima" pero que para tal fin sería suficiente "un cambio de impresiones verbal". En cuanto a adscripción institucional, el único integrante de esa Comisión, ya se ha dicho, que no era funcionario de la Secretaría de Hacienda era Ernesto Fernández Hurtado en su calidad de Subdirector del Banco de México. Del escenario anterior es posible derivar dos conclusiones importantes, sobre todo la segunda de ellas. Primera, que ese hecho de ser el único miembro representante del Banco de México posiblemente llevó a Fernández Hurtado

⁵ *Ibid.*, pp. 186-187.

a tener en la Comisión una participación moderada y prudente. Segunda, la única relación de subordinación que directa o indirectamente tenían todos esos comisionados era con el ministro Ortiz Mena y de él dependería en última instancia la decisión final. Todo hace indicar que el abogado Sánchez Cuén comprendió perfectamente todo el tiempo este último hecho tajante.

Aunque inexorablemente Fernández Hurtado se alineó con el grupo de los economistas y por tanto con la propuesta del impuesto personal único progresivo a la acumulación de ingresos, como lo hacen ver Aboites y Unda en su libro, su participación en los trabajos de la Comisión estuvo marcada por la prudencia. En confirmación de ese hecho, en el último intento que hizo el subgrupo de los economistas para impulsar su propuesta de reforma fiscal y que se concretó en el muy bien manufacturado documento “Informe confidencial sobre la Reforma Fiscal” se aclara al inicio del mismo que los trabajos en que se estaban basando habían sido realizados por un grupo entre quienes figuraba en segundo lugar Fernández Hurtado, subdirector del Banco de México. Asimismo, en las primeras sesiones de la Comisión, por parte de la Subcomisión de Asuntos Económicos y posiblemente por conducto de Fernández Hurtado, se informó que para los trabajos de tabulación de los datos de la Dirección de Estudios Hacendarios se había contado con la colaboración del Banco de México y además que esta última institución contaba con “informaciones importantes” en apoyo de la Comisión. Y en ese orden, más adelante también se reiteró que “en otros aspectos del estudio económico (*sí*) estaba colaborando personal del Banco de México”.⁶ Por su parte, el momento clave de intervención para Fernández Hurtado se produjo en la sesión 26 de la Comisión cuando el abogado Sánchez Cuén hizo fuerza para que ese órgano llegara a una decisión definitiva sobre la propuesta de reforma que se debía presentar a consideración del Secretario Ortiz Mena. Al respecto:

El Lic. Fernández Hurtado expresó dudas de que fuera necesario tomar por ahora una decisión y manifestó que tal vez podría aplazarse con objeto de explorar los distintos aspectos de cada alternativa, ya que en ambos casos habría que tomar en cuenta factores políticos generales. El Lic. Fernández Hurtado dijo que tal vez se podría encontrar alguna propuesta intermedia que satisficiera

⁶ *Ibid.*, pp. 178 y 180.

los distintos puntos de vista. [Acto seguido] el Lic. Fernández Hurtado insistió en que debería formularse un memorándum en que se precisaran las ventajas y desventajas de cada sistema.⁷

Las relaciones de jerarquía antes mencionadas llevaban a un hecho: todos los integrantes de la Comisión eran, de manera directa o indirecta, subordinados del ministro Ortiz Mena. Inexorablemente, a él correspondería decir la última palabra sobre el proyecto de reforma que se llevaría adelante. Pero en ese contexto, de igual o tal vez mayor importancia podía ser el factor de las relaciones humanas o personales. Si bien el propio Urquidi y el resto de los integrantes de la Comisión eran todos subordinados del secretario de Hacienda, nadie convocabía en el personaje mayor confianza ni tenía vínculos personales más estrechos que el abogado Sánchez Cuén. No es improbable que desde la conformación de la Comisión Sánchez Cuén haya estado informando a Ortiz Mena sobre el avance de los trabajos. Tampoco es imposible que, en el transcurso de esos contactos, Ortiz Mena haya hecho al abogado algunas insinuaciones, quizás oblicuas, sobre la conveniencia de moderar o diluir el ímpetu del subgrupo de los economistas. No fuera a ser que una filtración, una indiscreción, provocara una hecatombe. La posibilidad de que algo así sucediera no era remota, sobre todo tomando en cuenta la actitud totalmente inflexible que adoptó Sánchez Cuén durante las últimas sesiones de ese órgano. Tal vez esa actitud se fundaba en el hecho, no confesado, de que contaba con el apoyo de Ortiz Mena. Así, en el punto 7 de la penúltima minuta, Urquidi

... solicitó al Lic. Sánchez Cuén que en vista de que sustentaba opiniones discrepantes y definidas presentara a la Comisión una ponencia o memorándum en el que expresara en forma sustanciada sus ideas, las tarifas que propondría y la forma en que funcionaría el sistema por él sustentado. El Lic. Sánchez Cuén contestó que presentaría sus ideas directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público. A esto [Urquidi] insistió en que la Comisión debería tener oportunidad de conocer directamente las ideas del Lic. Sánchez Cuén por escrito [a lo que éste respondió] que ya las había expresado...⁸

⁷ Sesión 21 de la Comisión Tributaria, Agosto 7 de 1961, en Aboites y Unda, *op. cit.*, pp. 190 y 191.

⁸ *Ibid.*

Quizá porque así se lo había instruido el ministro Ortiz Mena y tal vez en razón de que ya estaba informado de cuál sería su decisión final sobre el sistema tributario que sería elegido, como se ha visto, el abogado Sánchez Cuén se negó terminantemente a poner por escrito sus ideas sobre tan trascendente materia. Pero Urquidi y los economistas carecían de esa información con la que aparentemente contaba ese abogado cercano al ministro y además también estaban hechos de otra madera. Así, de la convicción de poder influir eventualmente mediante la palabra escrita y también con la finalidad de dejar constancia de sus muy esforzados empeños surgió el documento “Informe Confidencial sobre la reforma”. Ese texto es importante en el sentido de que permite comprobar la tradición de excelencia que había logrado desarrollar en sus trabajos al subgrupo de los economistas del Grupo Hacienda-Banco de México. Con todo, cabe reiterar que ese documento fracasó en el intento de inclinar la voluntad del ministro en favor del proyecto de reforma que los economistas deseaban impulsar.⁹

Las circunstancias tan tensas y precipitadas llevaron a que no se pudiera ni siquiera explorar la muy juiciosa idea de Fernández Hurtado de “encontrar alguna propuesta intermedia que satisficiera los distintos puntos de vista”. Esa propuesta hubiera sido fácilmente aplicable en razón de que las investigaciones de apoyo se encontraban muy avanzadas o ya estaban listas, dado el alto grado de preparación a que habían llegado en la materia los integrantes de la Comisión. De haber prosperado la propuesta conciliadora, para el momento de las decisiones el ministro Ortiz Mena habría contado con un espectro de elecciones graduadas (digamos cinco, con los dos extremos ya conocidos y tres intermedios) lo cual hubiera permitido inyectarle al proceso mucho más coherencia. ¿Qué lo impidió? Muy posiblemente el ambiente de grandes tensiones humanas que se formó dentro de la Comisión. La inflexibilidad mostrada mucho más por Sánchez Cuén pero también por Urquidi comprobó que se trataba de individuos binarios, con una mentalidad de “todo o nada”. Con todo, en el transcurso del episodio el abogado había mostrado mucho más intransigencia al negarse incluso a poner sus ideas por escrito. Así, al referirse en la última sesión de la Comisión a la que asistió el ministro Ortiz Mena, al supuesto informe preparado por la Subcomisión Jurídica, Urquidi anotó en su minuta:

⁹ *Ibid.*

A este respecto quedó la duda de qué fue lo que le presentó el Lic. Sánchez Cuén, si una propuesta personal de él, apoyada por el Lic. Mayoral Pardo y el Sr. Arce, o un informe de la Comisión –que los miembros de ésta, como tal, no conocen– en que se consignaron los puntos de vista de la minoría representada por los tres citados...¹⁰

Con toda la buena voluntad del mundo, Urquidi perdía de vista que esa Comisión Tributaria no era un órgano democrático. Nunca se planteó que las decisiones se tomarían por votación. Así, por el ambiente tan tenso en que ese órgano terminó sus deliberaciones, por las visiones encontradas de algunos de sus integrantes y también por la gran sagacidad política con la que solía conducirse el ministro Ortiz Mena, la interpretación de la minuta de esa última sesión final y definitiva del órgano en la cual quien podía pronunciarla pronunció la última palabra sobre el asunto, fuera difícil. Con todo, no hay caja fuerte sin combinación para abrirla. La clave para esa interpretación puede residir en concentrarse en lo sustancial: dejar de lado las palabras y otros detalles retóricos y escenográficos y concentrarse en los hechos. “Hechos son amores y no buenas razones”, reza el refrán castellano. Y aunque en esa última sesión de la Comisión no faltara retórica al final los hechos duros e implacables fueron los que se impusieron.

El desenlace en que terminaría ese importante cóclave podía haberse intuido cuando el ministro Ortiz Mena señaló que en el momento histórico que se vivía “habría que darle primicia a los aspectos políticos y lograr que la reforma propuesta tuviera el apoyo de los grupos de más altos ingresos”. Sin embargo, poco antes ese ministro también había dado lugar a acariciar esperanzas a los economistas al anunciar “que se inclinaba por la propuesta hecha por la Subcomisión Económica que le parecía muy completa y que obviaba una serie de problemas políticos que plantearía una reforma”. Cuáles eran esos “problemas políticos” que eludía la propuesta de los economistas fue algo que no aclaró el alto funcionario. Con todo, la clave de lo que siguió estuvo en las salvedades y en las precondiciones. La principal de ellas fue que el ministro no consideró que fuera conveniente modificar la estructura de la ley impositiva vigente “sino incorporarle modificaciones y adiciones que permitieran establecer por etapas la reforma propuesta”. En cuanto a la

¹⁰ *Ibid.*, p. 204.

nueva cédula dentro de la cual pudieran acumularse los ingresos para fines tributarios, el funcionario apuntó que no “debería llamarse cédula personal sino hallársele otra designación más adecuada”.¹¹

Quizá en aquella sesión trascendental el economista Urquidi cometió un error de diplomacia administrativa al entrar en discusión directa con el ministro Ortiz Mena sobre aspectos de detalle en relación a los cuales este último se había pronunciado. Así, en la minuta correspondiente quedó claramente plasmado lo siguiente: “el Sr. Urquidi se permitió poner en duda la conveniencia expresada por el Lic. Ortiz Mena de establecer lo que de hecho sería un impuesto a las nóminas sobre los salarios más bajos...”. En su opinión dicho tributo podría “provocar bastante agitación”. Asimismo, Urquidi también expresó dudas sobre una opinión previa de Ortiz Mena en el sentido “de intentar un padrón completo de causantes”. En su opinión, “sería más conveniente dejar sin empadronar a la gran masa de causantes con ingresos inferiores...”. Finalmente, aunque en ese punto no entró en contrapunto con el ministro, Urquidi sugirió una pequeña elevación de la tarifa impositiva para los niveles de ingreso medio ya que “la consolidación del ingreso a esos niveles tendría un rendimiento fiscal considerable”.

Por el texto de esa última minuta no es posible deducir si Ortiz Mena estuvo o no de acuerdo con las proposiciones expresadas por Urquidi. Lo cierto es que el golpe definitivo vino después como secuencia de un enunciado que ya había manifestado antes el ministro Ortiz Mena en el sentido de que “sería preciso constituir inmediatamente una comisión de redacción del proyecto de Ley y otro de preparación del plan administrativo”. Muy significativamente, el economista Víctor Urquidi no quedó incorporado en ninguno de esos órganos que se encargarían de participar en los trabajos para la continuación de la reforma. La comisión de redacción del anteproyecto quedó integrada por el contador Roberto Hoyo, los abogados Sánchez Cuén y Mayoral Pardo y por el economista Fernández Hurtado. Adicionalmente, por recomendación de Urquidi, Ortiz Mena aceptó que también quedase incorporado a esa comisión el economista Urrutia Millán. Por su parte, la redacción “de los textos relativos a la parte administrativa” fue encargada por Ortiz Mena al abogado Roberto Martínez Ulloa. Casi simbólicamente, la llamada Comisión Económica quedó encargada de seguir trabajando en

¹¹ Joseph Hodara, *Víctor L. Urquidi. Trayectoria Intelectual*. México, El Colegio de México, 2014, pp. 331-335.

los temas que requerían afinación y deberían entregar sus conclusiones a los grupos de redacción recién formados.

El documento “Informe confidencial sobre la reforma” fue una demostración reiterada de la laboriosidad que siempre mostró el subgrupo de los economistas. Sus páginas ofrecen una cobertura completa sobre el tema comenzando por la sección de anexos que contiene las siguientes subsecciones: “Evolución de los ingresos fiscales en México, 1940-1960”, “El impuesto al ingreso personal consolidado”, “Distribución de causantes por niveles de ingreso”, “El impuesto a las ganancias de capital”, “El impuesto federal sobre rentas de inmuebles” y “El sistema de depreciación acelerada”. En síntesis, en esos anexos quedaron incorporados los apoyos técnicos fundamentales para la parte sustantiva del documento que se integró con los capítulos siguientes: “El problema presupuestal a corto plazo (1961-1962)”, “Los argumentos económicos para la reforma tributaria”, “Las deficiencias de la estructura tributaria actual”, “Bases de una reforma fundamental” y “Consecuencias fiscales y otras de la reforma”. Felizmente, para imponerse del contenido de tan impresionante documento el observador interesado no tiene que hincarle el diente al total de sus páginas. Con una intención pragmática que debe agradecerse, sus autores ofrecieron una síntesis muy bien lograda de su contenido en poco menos de dos apretadas páginas.

Desde el punto de vista del análisis histórico, lo primero que cabe destacar en esa síntesis son los defectos de que claramente adolecía el sistema impositivo mexicano que se aspiraba a corregir mediante la reforma que se proponía. Para empezar, las leyes y demás disposiciones que integraban el sistema carecían de “unidad de criterio” además de que en conjunto el sistema carecía de elasticidad y permitía “un grado importante de evasión y omisiones fiscales”. La reforma que se proponía debía centrarse “en la modificación del impuesto sobre la renta”. No únicamente se trataba del tributo más importante desde el punto de vista de la recaudación sino que únicamente su aplicación permitiría avanzar a un esquema “con criterios económicos favorables al desarrollo y a una mejor distribución del ingreso nacional”. En su esencia la fórmula consistiría “en la implantación en México del impuesto sobre el ingreso personal acumulado...”. La guía para tal recomendación era la experiencia en tal sentido de “países donde la carga fiscal representa un porcentaje sustancial del ingreso nacional y en los que las

alzas del propio ingreso repercuten en una recaudación fiscal más proporcional". Dentro de la intención de incorporar al ingreso personal gravable los dividendos e intereses, las ganancias de capital sobre valores y la renta de inmuebles, por razones de conveniencia fiscal y administrativa se recomendó "unificar el impuesto personal en una sola tarifa" cuya aplicación permitiese además la progresividad deseada.

También desde el punto de vista del análisis histórico la parte del documento más susceptible a la crítica es la relativa al capítulo "consecuencias fiscales y otras de la reforma". Al presentar unas cuentas tal vez demasiado alegres sobre el aumento de la recaudación que la reforma produciría sin afectar el gasto en consumo en la economía mexicana y sobre todo el ahorro y la inversión, los economistas de la Comisión Tributaria incurrieron en igual error que cabría imputarle a Kaldor cuando meses antes había preparado su propia propuesta de reforma fiscal. Esa omisión era un espejismo: los agentes económicos reaccionan ante incentivos poderosos y una mucha mayor carga fiscal para los grupos de cuyo comportamiento dependía en buena medida la inversión privada no era un factor que cabía despreciar. No se trata de juzgar si esa actitud era o no reprobable desde el punto de vista moral sino reconocer un hecho duro de la realidad. Y entre las reacciones desestabilizadoras que podría producir el proyecto de reforma fiscal estaba una eventual fuga de capitales con su amenaza para la paridad fija. Era entonces al menos dudosa la conclusión que se incluía en el inciso 5.8 del documento en el sentido de que lo que se proponía no produciría "efectos adversos en la economía".

Uno de los principales errores en el trabajo de Aboites y Unda consistió en no haber hecho un análisis completo del entorno –favorable o desfavorable– para la reforma fiscal que se deseaba llevar a cabo. Acertadamente esos autores destacaron el importante factor favorable de que mediante la Alianza para el Progreso el propio gobierno de Estados Unidos apoyaba la idea de que se realizaran reformas fiscales en los países de América Latina. Les faltó sin embargo matizar ese factor. El gran promotor de la ALPRO, el presidente Kennedy, perdió la vida poco tiempo después y ese programa fue perdiendo impulso con Lyndon Johnson hasta desinflarse ya completamente durante la administración republicana de Richard Nixon. Pero a Aboites y a Unda se les olvidó totalmente el aún más importante factor del entorno

interno. En este respecto, en sus memorias Ortiz Mena debió haber encuadrado las negociaciones que para promover la reforma fiscal emprendió con los líderes del sector privado en el contexto de las grandes preocupaciones anticomunistas que despertaron acontecimientos que se relatan con por menor en otros capítulos de esta otra: la retórica izquierdista que propició la visita a México del vicepresidente cubano Dorticós, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas con el régimen revolucionario de ese país y la nacionalización eléctrica. Y no se trata de un detalle menor que esos autores omitieran completamente la consideración de la muy intensa contracción de la inversión privada que se produjo durante el año 1961. No podía descartarse en ese contexto de preocupaciones la posibilidad de que una fuga de capitales masiva terminara en una crisis cambiaria severa con el desenlace de devaluación.

Respecto de esas andanzas para impulsar la reforma tributaria Ortiz Mena evocó en su momento que a fin de promover el proyecto que se había planteado en el Programa Económico Nacional buscó romper el frente de oposición que se había formado entre las organizaciones empresariales.¹² En la Ciudad de México, uno de los principales líderes del sector empresarial que brindó apoyo al proyecto fue don Pablo Diez de la Cervecería Modelo. En Monterrey, a Eugenio y a Roberto Garza Sada la fórmula de la depreciación acelerada les pareció sumamente atractiva como forma de compensación frente a una tributación más elevada. En ese mismo sentido, el secretario del Tesoro estadounidense Douglas Dillon accedió a hablar con otros empresarios mexicanos y convencerlos de que la reforma que estaba promoviendo la administración de López Mateos “no sólo no era de índole socialista sino que incluso contribuiría a evitar” que los países de América Latina cayeran en el comunismo. Sin embargo, había que precisar que el ambiente no era favorable para el proyecto. En México se había desatado una crisis muy intensa de confianza:

... derivada del temor a que el gobierno pudiera adoptar medidas económicas similares a las que se estaban aplicando en Cuba. En ese entorno, la reforma tributaria comenzó a ser atacada por diversos sectores como parte de una supuesta estrategia para aplicar en México políticas de corte socialista y como un

¹² Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 156-157.

instrumento para confiscar la riqueza de los particulares de una manera análoga a lo que había ocurrido en Cuba con la reforma urbana.¹³

¿Ante ese panorama cómo debió haber actuado la administración encabezada por López Mateos? Una revisión cuidadosa del caso sugiere que ante esa complicada coyuntura el ministro Ortiz Mena debió haberse visto ante tres rumbos de acción posibles: tratar de llevar a cabo la reforma en la versión más o menos enérgica (aunque no tan radical como la de Kaldor) incorporada en el documento “Informe confidencial sobre la reforma fiscal”, impulsar una reforma más moderada, posponer dicho proyecto o de plano cancelarlo en definitiva. Como se muestra en el interesante texto de Aboites y Unda, lo que tácitamente resultó al final fue una combinación de las opciones segunda y tercera anteriores. Toda vez que el ambiente que prevaleció en México a lo largo de 1961 fue muy poco favorable para el proyecto, es raro que el secretario Ortiz Mena no le propusiera explícitamente al presidente López Mateos su posposición para una coyuntura más propicia ya más avanzado el sexenio. La táctica habría tenido sentido en la perspectiva de que los temores anticomunistas se fueran diluyendo gradualmente y, de esa manera, también se fuera restaurando la confianza por parte de ahorradores e inversionistas. Esa posibilidad no fue explorada por Aboites y Unda y es una lástima que no lo haya sido por su potencialidad analítica. Así dicha posibilidad se quedó en una mera alternativa en el contexto de los futuribles en la historia: “¿Qué hubiera pasado si...?”?

Pero no hay que confundirse. Una valoración cuidadosa de las circunstancias y una consideración imaginativa de los futuribles no deben llevar a conclusiones equivocadas en el ámbito de la técnica. Desde el punto de vista técnico la propuesta de los economistas estuvo estupendamente bien planteada y los argumentos en que se apoyó son, todavía ahora, difícilmente refutables como acertadamente lo explican Aboites y Unda. Según esos autores, las principales fallas del sistema tributario que se deseaba modificar eran su incapacidad para “medir con precisión y gravar progresivamente la capacidad económica de los contribuyentes”. El incremento de la recaudación durante el periodo del desarrollo estabilizador fue de 2.1 por ciento sobre el PIB. De dicho aumento, 1.6 puntos porcentuales provinieron de

¹³ *Ibid.*, p. 156.

aumentos en el ISR y de ese concepto, 44 por ciento se derivó de una mayor recaudación del ISR personal sobre ingresos del trabajo. O sea que en esa etapa, a pesar de la reforma tributaria que se intentó, la tributación de los ingresos del capital “de nuevo quedó rezagada”. En opinión de Aboites y Unda, de haberse implantado la reforma más conservadora propuesta por Kaldor, para 1970 se hubiera recaudado por concepto del ISR 9.8 por ciento del PIB “la misma proporción de Argentina en ese entonces”.¹⁴

Para el Banco de México hubiera sido ideal que se concretara “el mejor de los mundos posibles” en la forma de la ambiciosa versión de reforma fiscal propuesta por los economistas sin los preocupantes efectos colaterales de una caída del ahorro y de la inversión privada y posiblemente de fugas de capital masivas. Por un lado, todo lo que contribuya a fortalecer las finanzas públicas es siempre bien visto por un banco central toda vez que finanzas públicas sanas son la condición básica para una política monetaria viable. En una situación de predominancia fiscal, el banco central puede terminar siendo incapaz de resistir las presiones para financiar el déficit presupuestal con la consecuencia nociva de la inflación que se genera por esa vía. Por otro lado, en la delicada coyuntura económica que se formó durante 1961, seguramente el Banco de México habría sentido preocupación por la aparición en el horizonte de nuevos factores recesivos y desestabilizadores. Así, probablemente también se hubiera puesto temeroso ante la posibilidad de una fuga de capitales realmente masiva. Por lo anterior, aunque quizá al menos en el corto plazo, don Rodrigo Gómez posiblemente se hubiera inclinado por una propuesta más moderada de reforma fiscal o por la posposición del proyecto para una circunstancia más favorable. Sin embargo, como suele ocurrir en la historia de las naciones esa coyuntura “idónea” tal vez nunca se presentaría. O como lo señala la sentencia: “lo perfecto es enemigo de lo simplemente bueno”.

La reforma fiscal del sexenio de López Mateos con Ortiz Mena en calidad de Secretario de Hacienda se produjo en realidad en dos etapas. Como lo explican Aboites y Unda, la iniciativa del Ejecutivo para reformar y adicionar la ley del impuesto sobre la renta se presentó al Congreso el 20 de diciembre de 1961 y apareció publicada al poco tiempo en el *Diario Oficial*. Mediante esa reforma se creó una cédula adicional dentro de la cual se acumularían

¹⁴ Aboites y Unda, *op.cit.*, p. 48.

distintas fuentes de ingreso a partir de un cierto piso y se gravarían con una tasa global complementaria y progresiva. Bajo la idea de que la reforma tributaria debería ser una suerte de proceso con avances graduales, a finales de 1964 se entró a una segunda fase. En esa etapa el impuesto sobre la renta se separó en personal y empresarial y este último empezó a cobrarse mediante la consolidación de ingresos ya fuera por concepto de dividendos, intereses de valores de renta fija, alquileres de inmuebles y regalías. Las acciones de las empresas quedaron exentas de impuestos.

Pero en opinión de Aboites y Unda, lo más grave estaba por venir. Así aunque la Ley del ISR de 1965 establecía el impuesto consolidado, las autoridades tomaron la decisión de no ponerlo en vigor. El procedimiento que se utilizó para tal fin fue el de incluir un artículo transitorio en la Ley de Ingresos para eximir a las personas físicas de acumular sus ingresos por distintas fuentes. Es decir, “la principal recomendación de Kaldor y de los economistas quedaba incorporada a la Ley, pero no se aplicaría”. Asimismo, en las modificaciones tributarias del año 1964 también quedó intocado el anonimato de los valores de renta fija.¹⁵ Si bien cabe entender la decepción de esos autores por la suspensión de la modificación tributaria clave en la reforma, también es posible en todo ese episodio una lectura no intentada por ellos. La mesa había quedado puesta para que en el futuro se pudiera fácilmente poner en vigor la acumulación de ingresos para efectos del ISR de las personas. El paso no requeriría desde luego de legislación y quizás tampoco de la expedición de un decreto o un acuerdo. Bastaría con la supresión de un artículo transitorio en la Ley de Ingresos.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 42-43.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis, y Mónica Unda, *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011.
- Arroyo Bravo, M. Juan, *FOMEX Fuente de Financiamiento para el Comercio Exterior*, UNAM, Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, México, 1976.
- Banco de México, “Consideraciones acerca de la canalización selectiva del crédito”, (mimeo), (s.f.), (s.e.).
- Banco de México, “El Banco Central y el financiamiento del desarrollo”, El Mercado de Valores, año XXIX, 11 de agosto de 1969.
- Banco de México, “Exportaciones Mexicanas y el Apoyo de FOMEX”, Folleto, (s.f.) (s.e.).
Banco de México, “Relación y operaciones entre el Banco Central y las instituciones de crédito a mediano y largo plazo”, *Memoria de la Cuarta Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano*, Washington, 1955.
- Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, del año 1950 a 1970.
- Banco de México, Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), *Proyecto de Desarrollo Turístico en Ixtapa-Zihuatanejo*. Estado de Guerrero, México, (s.f.).
- Banco de México, *Informe Anual*, ediciones de 1950 a 1970.
- Banco de México, S.A.; Circular 1366, (29 de julio de 1958); Circular 1351, (15 de enero de 1958); Circulares 1403 y 1404, (20 de abril de 1960).

- Benítez, Fernando, *Ki: El drama de un pueblo y de una planta*, México, Fondo de Cultura Económica y SEP, Lecturas Mexicanas 78, 1986.
- Brothers, Dwight y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development*, Austin, University of Texas Press, 1966.
- Bulhoes, Octavio, “Fundamentos y aplicación del control cualitativo de la moneda”, *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos en Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1950.
- Cheney, Henry, “Patterns of industrial growth”, *American Economic Review*, vol. 50. 4.
- Clavijo, Fernando, “Reflexiones en torno a la inflación mexicana”, *El Trimestre Económico*, Num. 47 (188).
- Cline, Howard, *Revolution to Evolution, 1940 – 1960*, Londres y Nueva York, Oxford University Press, 1962.
- Córdoba, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.
- Contrato de Fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, México, D.F. 14 de mayo de 1962.
- Contrato de fideicomiso que celebran por una parte el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la otra el Banco de México, S.A., México, D.F. 22 de mayo de 1969, en Archivo de INFRATUR.
- Del Ángel Mobarak, Gustavo, *Cosechando Progreso. FIRA a cincuenta años de su creación*, México, FIRA y Pinacoteca 2000, 2004.
- Diario Oficial*, “Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura”, 31 de diciembre de 1954.
- Dondé E., Pedro, *Proyecto Ixtapa-Zihuatanejo. Estimación del volumen de turismo y relación beneficio-costo*, INFRATUR, (23 de octubre de 1970).
- Enríquez Savignac, Antonio, “Palabras en el reconocimiento a Ernesto Fernández Hurtado”, en *El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico de México. Ensayos y Testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, México, Banco de México, 2003, pp. 50-51.

Entrevistas:

Con Carlos Tello Macias, junio de 2015

- Con Pedro Dondé Escalante y Alejandro Morones, junio y julio de 2013.
- Con Miguel Mancera Aguayo, diciembre de 2013 y octubre y noviembre de 2014.
- Con Sergio Ghigliazza García, octubre de 2014.
- Con Víctor L. Urquidi, 1998.
- Con Víctor L. Urquidi, 1995-1996.
- Con Víctor L. Urquidi en los años 1999 y 2000.
- Con Emilio Alanis Patiño y Manuel Bravo Aguilera, 1985 y 1986.
- Fernández Hurtado, Ernesto, *Cincuenta Años de Banca Central, Lecturas del Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Financiera Nacional Azucarera, FINASA, *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, México, 1982.
- FIRA, “Historia de FIRA”, 1954-1962, *FIRA, Boletín informativo*, Diciembre de 1982, vol. XIV, Núm. 133, p. 12.
- FIRA, “Historia del FIRA (Segunda parte) 1963-1970”, *FIRA Boletín Informativo*, Mayo de 1982.
- FIRA; “Historia del FIRA (Primera Parte) 1955-1962”, *FIRA. Boletín Informativo*, Diciembre de 1982, núm. 133, vol. XIV, p. 12.
- FONATUR, Gerencia de Planeación y Estudios Económicos, *Cancún. Análisis Beneficio-costo de primera y segunda etapas*, abril de 1975 (Reunión noviembre de 1975, pp. 11-14. En Archivo INFRATUR.
- Fondo de Cultura Económica, *Méjico 50 Años de Revolución*, México, 1963.
- Gómez, Rodrigo, *Textos de Rodrigo Gómez (1953 – 1967)*, México, (s.e.), (s.f.):
- Discursos en las Convenciones de la Asociación de Banqueros de México.
 - El Banco de México y la Política Antiinflacionaria.
 - La Cooperación Internacional y la Integración Económica Latinoamericana.
 - México y los Organismos Internacionales.
 - Crédito Agrícola.

- Otras Actuaciones.

Grove, David L., "Nuevo método para la determinación de los requisitos de capital bancarios y su empleo como instrumento de control selectivo de crédito", *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, 1946.

Heredia Ancona, Jorge Carlos, *Historia Económica de Yucatán*, Tesis de licenciatura en economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía.

Hodara, Joseph, Víctor L. Urquidi. *Trayectoria Intelectual*. México, El Colegio de México, 2014.

INFRATUR, Aeropuerto de Zihuatanejo, *Pronóstico de actividad aérea* (Reporte Preliminar), Noviembre de 1970.

INFRATUR, Archivo Histórico de INFRATUR, (AHIn) recopilado y conservado por Pedro Dondé Escalante.

INFRATUR, Memorándum, "Descripción general del proyecto de infraestructura turística en Zihuatanejo", (s.f.) en Archivo de INFRATUR.

INFRATUR, Pedro Dondé y Armando Basurto, "Estimación preliminar del turismo esperado para la zona Ixtapa-Zihuatanejo y relación costo-beneficio", (Febrero de 1970) p. 1 en Archivo de INFRATUR.

INFRATUR, Pedro Dondé y Armando Basurto, *Estimación preliminar del turismo esperado por la zona Ixtapa-Zihuatanejo y relación costo-beneficio*, INFRATUR, Febrero de 1970.

International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, *The Economy of Mexico a Basic Report, (In six volumes)*, Volume 1, Summary and Conclusions, (June 27, 1973).

International Development Association, Document for the International Bank for Reconstruction and Development, "Mexico Tourism Sector Reconnaissance and Project identification", Report no. 322-ME, January 29, 1974.

Izquierdo, Rafael, *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995.

Izquierdo, Rafael, "Protectionism in Mexico", en Raymond Vernon (Ed,) *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1964.

King, Timothy, *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford, Oxford University Press, 1970.

- Lagunilla Iñárritu, Alfredo, "El crédito selectivo y la banca central", *El Trimestre Económico*, Enero-marzo de 1953, vol. xx, núm. 1.
- Lira López, Salvador Ing., *Historia del FIRA*, México, (s.f.), (mimeo).
- Little, Ian, T. Scitovsky y M. Scott, *Industry and Trade in some Developing Countries*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- Martínez Canales, Guillermo, *El Fideicomiso Público; La figura idónea para el desarrollo económico y Social del País*, UNAM, Tesis para Licenciatura en Derecho, México, 1988.
- Memorándum de Octavio Moreno Toscano a Antonio Enríquez Savignac, México, D.F. a 6 de julio de 1973. En Archivo INFRATUR, vol. iv.
- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Estudios Hacendarios, *Plan de Acción Inmediata 1962-1964*, (Confidencial), Mayo de 1962.
- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería y Banco de México, S.A., *Proyecciones de la Oferta y la Demanda de Productos Agropecuarios a 1970 y 1975*, Septiembre de 1965.
- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y Banco de México, S.A., *Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970*, (mimeo) 1965.
- Ortiz Mena, Antonio, "Política Económica Nacional" (PEN) en *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1998, anexo 1, pp. 351-352.
- Ortiz Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Ortiz Mena, Raúl, et. al., *El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera, 1953.
- Navarrete, Alfredo, *Instrumentos de política financiera mexicana*, México, Publicaciones Especializadas, 1963.
- Proyecciones de la Oferta y la Demanda de Productos Agropecuarios en México a 1970 y 1975*, (mimeo), México, D.F., Septiembre de 1965.
- Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano, "Aspectos del problema de la lucha contra la inflación", *Memoria de la Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, (s.e.), 1946.

Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano, “Los encajes flexibles como medida selectiva del crédito” en *Segunda Reunión*, Santiago de Chile, Imprenta Chile, 1947.

Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano, “Principios generales del control monetario o crediticio selectivo”, en Memoria, *Primera Reunión*, México, (s.e.), 1946.

Reynolds, Clark, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, New Haven, Yale University Press, 1970.

Rosenzweig, Fernando, *Algunas ideas sobre la planeación agropecuaria*, (mimeo) (s.f.), en Archivo de Víctor L. Urquidi, en Archivo Histórico de Colegio de México.

Rosenzweig, Fernando, *Observaciones sobre el programa de trabajo de la Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas*, Enero 17 de 1966, (mimeo), en Fondo Víctor Urquidi, Archivo Histórico de El Colegio de México.

Ruiz Cortines, Adolfo, Segundo Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1954, Cámara de Diputados, *Informes Presidenciales*. Adolfo Ruiz Cortines, Servicio de Investigación y Análisis, 2006, p. 61.

Ruiz Equihua, Arturo, *El Encaje Legal*, UNAM, Escuela Nacional de Economía, Tesis para obtener el grado de licenciado en Economía, México, 1963.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Crédito, Oficio 305-M-21202, 3 de julio de 1970, “Se comunica aprobación del plan general de desarrollo turístico de Ixtapa Zihuatanajo”.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, 1980, “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (29 de diciembre de 1950), “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (27 de diciembre de 1954) y “Decreto que reforma y adiciona (esa misma Ley)”, (29 de diciembre de 1961), *Ibid.*, Pp.427-428, 463-471 y 557-566.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, 1980. “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, (30 de diciembre de 1947) y “Reglamento del capítulo VII del título segundo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” (27 de mayo de 1948).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, 1980, “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, 29 de diciembre de 1962.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1957, “Ley Orgánica del Banco de México”, (28 de agosto de 1936), ART. 38 fracción XXV, “Ley Orgánica del Banco de México”, (26 de abril de 1941), ART. 24 fracción XXVII y “Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México”, (24 de agosto de 1942) en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, 1980, “Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar”, 11 de febrero de 1946.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo II, “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares” 11 de febrero de 1949, *Exposición de Motivos*, 1980, (s.e.).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Financiero de Vivienda*, México, (s.e.), 1964. Ver los capítulos II y VI, “Estimación del problema de la vivienda” y “Alcances del Programa”, pp. 17 - 124 y 201 -213.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Financiero de Vivienda*, México, 1964.

Segré, Claudio, *El Financiamiento a Plazo Medio de las Exportaciones*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1961.

Sesión 21 de la Comisión Tributaria, Agosto 7 de 1961, en Aboites y Unda, *Op. cit.*, pp. 190 y 191.

Solís M., Leopoldo, “Controles selectivos del crédito: un nuevo enfoque”, *El Trimestre Económico*, oct-dic. de 1961, Núm. 112.

Solís M., Leopoldo, *A Monetary Will-O'the Wisp: Pursuit of Equity through Deficit Spending*, Ginebra, oit, 1977.

Solís M., Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967.

Szekely, Miguel, “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), num. 288.

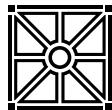
- Tamagna, Frank, *La Banca Central en América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963.
- Trejo Reyes, Saúl, (Ed.), *Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi*, México, El Colegio de México, 2008.
- Turrent, Eduardo, “Víctor Urquidi en el Banco de México”, *Comercio Exterior*, agosto de 2005, vol. 55, Núm. 8.
- Urquidi, Víctor L., Carta a Antonio Ortiz Mena sobre el documento “Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones de 1970 a 1975”, 21 de noviembre de 1964, apéndice en el libro de Luis Aboites y Mónica Unda, *El Fracaso de la Reforma Fiscal de 1961*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 283 y 294.
- Urquidi, Víctor L., “Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso”, Foro Internacional, enero – marzo de 1962.
- Urquidi, Víctor L., “La idea del Mercado Común Latinoamericano”, *Revista de Economía y Estadística de Puerto Rico*, vol. II, num. 1961.
- Vázquez, M. Sergio, *El Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados*, México, 1966.
- Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development: The Role of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.
- Villarreal, René, *El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929 – 1975). Un Enfoque Estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Welsh Rosales, Leobardo R., *Las Tasas de reserva bancaria obligatoria en México. 1897-1986*, (mimeo), (s.f.).
- Wilkie, James W., *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1970.

Índice de cuadros

1. Banco de México, Tasas del depósito legal, 1963. I.- Departamento de depósito	45
2. Banco de México, Tasas del depósito legal, 1963. II.- Departamento de ahorro	46
3. Banco de México, Tasas del depósito legal, 1963. III.- Departamento financiero	47
4. Banco de México, Circulares del depósito legal (1957)	48
5.1 Producto agrícola y apoyo crediticio al sector	90
5.2 Tasas de crecimiento, Crédito agropecuario y pib sectorial	90
6. Proyecto Cancún, Relación beneficio-costo	176
7. Tasas medias de aumento por índices	212

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

VOLUMEN IX



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: 978-607-97639-5-4



9 786079 763954