

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Economía

**La participación de Nacional Financiera en el proceso de industrialización en
México, 1946-1952**

Trabajo terminal que presenta Francisco Javier Morales Gutiérrez para obtener el grado
de Maestro en Economía

Asesor: Dr. Francisco Javier Rodríguez Garza

Junio de 2004

La participación de Nacional Financiera en el proceso de industrialización en México, 1946-1952

Índice

	Pág.
Resumen	4
Introducción	5
Capítulo 1. Los bancos de fomento. Consideraciones generales	10
1.1 Banca de desarrollo o fomento. Hacia una conceptualización	13
1.2 Los bancos de fomento en el mundo	17
Capítulo 2. Los inicios de la banca de desarrollo en México	22
2.1 La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (Un antecedente de la banca de desarrollo en México)	22
2.2 La creación de la banca de desarrollo en México	23
Capítulo 3. El impulso al proceso de industrialización en México	35
3.1 Los proyectos de industrialización	37
3.1.1 El proyecto de Lombardo Toledano	37
3.1.2 El proyecto del sector privado	41
3.2 El sector público en el proceso de industrialización (dos ejemplos)	47
3.2.1 Banco de México	47
3.2.2 Los estímulos fiscales	52
Capítulo 4. La intervención de Nacional Financiera en el proceso de industrialización 1940-1952	55
4.1 La reforma de 1940	56
4.1.1 Desempeño de Nafinsa después de la reforma de 1940	59

4.2 La reforma de 1947	66
4.2.1 Desempeño de Nafinsa después de la reforma de 1947	68
4.3 Estrategia de desarrollo y política de industrialización	70
4.3.1 El carácter mixto de la economía	70
4.3.2 Medidas e instrumentos de política industrial	73
4.4 Nacional Financiera en la estrategia de desarrollo industrial	75
4.4.1 Apoyo financiero a la industria básica y a la infraestructura	75
4.4.2 Las empresas de Nacional Financiera	78
4.5 El desempeño de Nacional Financiera después de 1952	
(un breve recuento)	79
Conclusiones	82
Bibliografía	90

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo hacer un análisis sobre la importancia que tuvo Nacional Financiera en los inicios del periodo de industrialización en México, en especial, en las administraciones de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés, en donde la institución fue reformada para cumplir la misión de apoyar de manera decidida el crecimiento de la actividad industrial mediante su acción.

El estudio consta de cuatro partes. En la primera, se presenta un panorama general del significado de banca y las distintas funciones que cumple. Posteriormente, se realiza una aproximación hacia el concepto de banca de desarrollo o de fomento. Culminando el apartado con un breve repaso de la historia de este tipo de banca en los siglos XIX y XX, en particular en Europa.

La segunda parte tiene como propósito hacer un breve recorrido sobre los antecedentes y el establecimiento de la banca de desarrollo en México, y comprende desde la fundación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura en 1908 hasta la década de los treinta cuando se fundan en el país las instituciones nacionales de crédito, presentado los objetivos y las funciones encomendadas a estas para apoyar a los sectores agrícola, industrial y comercial de México.

El tercer apartado expone algunos aspectos relacionados con el proceso de industrialización que se llevó a cabo en México en la década de los cuarenta. Los temas que se abordan son: los proyectos de industrialización que fueron discutidos en el país en dicha década; y el apoyo que recibió el sector industrial por parte de instituciones del gobierno federal en especial el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el capítulo cuatro tiene como temática la transformación que sufrió Nacional Financiera en la década de los cuarenta y la influencia que tuvo en el sector industrial, mediante el otorgamiento de créditos así como la participación como accionista en empresas vinculadas al sector manufacturero.

INTRODUCCIÓN

Durante un largo periodo de casi seis décadas, interrumpido bruscamente en 1982, el desarrollo económico de México se cimentó con niveles crecientes de inversión pública, materializado en obras de infraestructura territorial, estimulado y sostenido mediante la creación y constante ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora.

Esta conducta inversora de fomento económico del Estado dio como resultado una extensa red de comunicaciones, integrada por carreteras troncales, federales, estatales y vecinales; la mejoría y ampliación de vías ferroviarias, fluviales y terminales portuarias. Pero también, mediante muy grandes, medianas y pequeñas obras de control de ríos y de irrigación, se abrieron al cultivo extensas superficies en las que el país realiza todavía hoy su más productiva agricultura y, que a la vez, permite aprovechar partes importantes de su potencial hidroeléctrico.

En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mexicano mostró gran visión y gran empeño. En ese amplio periodo, la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba de esto fue la creación y operación de múltiples instituciones, tales como Nacional Financiera, los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Banco Nacional de Comercio Exterior; el Banco del Pequeño Comercio y otros, así como diversos fondos fiduciarios (fideicomisos) de redescuento a la banca privada, como lo fueron el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (Fogain); el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin); el de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex); el de Fomento al Turismo (Fonatur); los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), entre otros.

Con esa actividad fundadora de instituciones y de fondos fiduciarios, el Estado mexicano no solo dio cauce a la banca especializada, sino que creó lo que en conjunto hoy todavía reconocemos como banca de fomento:

Ese carácter, esa misión particular de fomento, no se la dio el mero hecho de que las instituciones y fondos funcionaran con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, y propios o intermediados con su aval, sino el de operar por decisión gubernamental en actividades y con sectores empresariales explícitamente definidos, de mayor riesgo relativo que aquellos en los que se involucra la banca comercial, y ofrecer, además, tasas de interés menores y plazos de amortización mayores que los que ofrecen los bancos privados, con sus propios recursos e indiscriminadamente, a actividades deprimidas que el interés nacional iba aconsejando conservar e impulsar, o bien para realizar, innovadoramente dentro de la estructura productiva del país, grandes proyectos que normalmente requieren de largos periodos de construcción y de maduración rentable.

Estas actividades de fomento se complementaron, todo el tiempo, con otras acciones gubernamentales también directas y con medidas indirectas de política fiscal, monetaria, crediticia y comercial. Entre las directas destacaron la creación y el desarrollo permanente de las infraestructuras y sistemas de educación gratuita, de salud pública, de seguridad social y de abasto alimentario básico, todas ellas mantenidas y acrecentadas, totalmente o en grandes proporciones, por el erario, mediante transferencias y subsidios.

A partir de 1934 con la fundación de Nacional Financiera S. A. (Nafinsa), el Estado mexicano no sólo refrenda su carácter de impulsor del desarrollo industrial del país, sino que crea el organismo requerido para ello. Al mismo tiempo y conforme a su Ley Orgánica, a esta nueva institución se le dio el carácter de agente financiero del gobierno federal en los mercados de dinero del exterior con el propósito de obtener suficiencia para financiar al propio gobierno y a las entidades de la administración pública, incluido el propio sector paraestatal. Quedó establecido, también estatutariamente, que a la institución se le encomendaba el desarrollo del mercado de valores nacional, función que desempeñó casi de inmediato con la emisión de sus propios valores.

Sin embargo, no es sino hasta la década de los cuarenta cuando Nacional Financiera inaugura sus funciones de promoción industrial directa. De 1941 a 1944 emprende y apoya sustancialmente la creación de la Compañía Industrial de Atenquique, de Altos Hornos de México y de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex).

Esa vocación inicial por los grandes proyectos básicos continuó en el decenio de los cincuenta: lo demuestran los proyectos que promovió junto con el gobierno federal para el desarrollo del llamado Complejo Sahagún: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diesel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil.

El objetivo general del trabajo es analizar la incidencia que tuvo Nacional Financiera en el desarrollo de la economía mexicana mediante su promoción a la actividad industrial en el inicio del proceso de industrialización en especial durante las administraciones de Manuel Ávila Camacho y de Miguel Alemán (1940-1952).

Nacional Financiera se convirtió en la más importante institución de fomento industrial y, por tanto, al apoyar a este sector, su papel dentro del desarrollo económico del país adquirió una mayor relevancia. De aquí el interés por realizar un análisis sobre su actuación en los sexenios antes mencionados, para vislumbrar la incidencia que tuvo dentro del proyecto de industrialización mexicana.

La escasez de recursos para desarrollar la actividad industrial fue una preocupación constante durante las administraciones de Ávila Camacho y de Miguel Alemán, dado que el sector privado no contaba con el capital necesario para poner en marcha grandes proyectos de inversión necesarios para avanzar en la industrialización de México.

Sin duda alguna, Nacional Financiera fue uno de los principales instrumentos que utilizó el gobierno para fomentar la actividad del sector manufacturero, tanto en materia de financiamiento directo a las empresas como en la dotación de la infraestructura necesaria. En este sentido, los empresarios tuvieron condiciones favorables para realizar sus actividades, un mercado protegido, una política tributaria que otorgaba grandes estímulos y una política de financiamiento que le facilitaba las cosas para iniciar operaciones en un número mayor de sectores industriales con mayor nivel tecnológico.

La acción de Nacional Financiera benefició sólo a las grandes empresas del nuevo empresariado mexicano y los pequeños o medianos empresarios pocas veces pudieron acceder a los créditos otorgados por la institución y tuvieron que recurrir a la banca comercial,

cuyos créditos resultaban bastante difíciles de pagar por las condiciones en que se otorgaban (plazo y tasa de interés).

La idea que se busca desarrollar en el trabajo es que la actuación de Nacional Financiera en el desarrollo industrial del país fue satisfactoria sólo para una parte del empresariado nacional ayudando a conformar una nueva clase empresarial mexicana.

El trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero se aborda brevemente la naturaleza y función de la banca de desarrollo o fomento, además de presentar algunas experiencias de este tipo de banca en países desarrollados en los siglos XIX y XX. Para tal, efecto este capítulo inicia con un panorama muy general del significado de la banca y sus distintas funciones: como banca comercial, industrial y de desarrollo. Posteriormente se hace una aproximación hacia el concepto de banca de desarrollo, culminando con la revisión de la función de la banca en el proceso de industrialización.

El segundo capítulo tiene como propósito hacer un breve recorrido sobre los antecedentes y el establecimiento de la banca de desarrollo en México. En primera instancia se hace una revisión de la historia de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura creada en 1908, la cual a pesar de haber sido una institución fundamentalmente privada representó un primer intento del Estado por incidir directamente dentro de la actividad económica preponderante en el país. La segunda parte de este capítulo tiene como objetivo describir en términos generales el establecimiento de las distintas instituciones nacionales de crédito, sus objetivos y las funciones que les fueron encomendadas para apoyar el desarrollo económico en México.

El tercer capítulo tiene como objetivo exponer algunos aspectos relacionados con el proceso de industrialización que se llevó a cabo en México en la década de los cuarenta. En primera instancia se hace una revisión de los proyectos para industrializar al país que fueron presentados por Vicente Lombardo Toledano y por el sector privado, así como una breve descripción de este último. La segunda parte del capítulo consiste en un análisis de la incidencia que tuvieron tanto el Banco de México como la Secretaria de Hacienda vía los estímulos fiscales y la política monetaria en el proceso de industrialización, con la finalidad de

resaltar la importancia de estas instituciones como instrumentos usados por el gobierno federal para impulsar la actividad industrial

El último capítulo tiene como temática la transformación que sufrió la institución en la década de los cuarenta y su incidencia en el naciente sector industrial, resaltando los aspectos más importantes de Nacional Financiera en el proceso de industrialización mediante el otorgamiento de créditos así como su participación como accionista en empresas vinculadas al sector manufacturero.

Merced a esta estructura podemos apreciar dentro de la historia bancaria pública del país, que Nafinsa desempeño un papel importante aunque con diversos ritmos dentro del proceso de industrialización y en general de desarrollo en el país. Este fenómeno, la industrialización difícilmente se comprendería sin la intervención que Nafinsa tuvo en el periodo (1940-1952) que nos hemos propuesto analizar.

CAPÍTULO 1. LOS BANCOS DE FOMENTO. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente apartado tiene como propósito abordar brevemente la naturaleza y función de la banca de desarrollo o fomento, además de presentar algunas experiencias de este tipo de banca en países desarrollados en los siglos XIX y XX. Para tal efecto este capítulo inicia con un panorama muy general del significado de la banca y sus distintas funciones: como banca comercial, industrial y de desarrollo. Posteriormente se hace una aproximación hacia el concepto de banca de desarrollo, culminando con la revisión de la función de la banca en el proceso de industrialización.

Estudiar la banca de desarrollo o de fomento exigen en primera instancia, preguntarse que se entiende por banca. Según el Diccionario de Economía la banca es un “conjunto de entidades que tienen por objeto básico facilitar directa e indirectamente la financiación de las distintas actividades económicas mediante recursos propios o los que obtienen de terceros” ¹. Lo anterior nos dice poco. De acuerdo al Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca, la banca es un

Término que en forma genérica hace referencia al sector bancario de un país o territorio. También conjunto de banco o banqueros. En sentido estricto hace referencia a entidades de crédito que tienen estatuto específico de banco, aunque impropia mente [...] se utiliza para designar a toda clase de entidades de crédito que tienen autorizadas funciones iguales a las de los bancos pero tienen un estatuto específico diferente, como son las Cajas de ahorros, las Cajas rurales y las demás Cooperativas de Crédito. ²

Es necesario advertir que las definiciones anteriores presentan dificultades debido a que los diferentes tipos de banca existentes hoy en el mundo varían en los países. Además la banca se ha transformado conforme avanza el tiempo si se considera que, en sus orígenes, era un negocio de depósito de dinero o mercancías. En la actualidad se ha convertido en una actividad fundamental para lograr el progreso económico extendiendo su actuación a múltiples cambios. En la época actual la banca no es tan sólo un intermediario financiero sino una actividad de servicios múltiples que comprenden desde el asesoramiento a terceros hasta la misma participación directa en empresas industriales y comerciales. Es tal la dimensión que la

¹ *Diccionario Enciclopédico Economía Planeta* (1990).

² *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca* (1992).

diversificación que la actividad bancaria ha tomado, con base en la innovación financiera, la desregulación y los procesos de desintermediación, a los que se añaden los entramados de grupos y conglomerados, que el sustantivo banca es aplicable a una familia considerable de entidades que realizan múltiples actividades, por lo que el concepto se vuelve cada vez más difuso y, por ende, difícil de aprender. Aparte resulta bastante difícil establecer una definición única del término banca.

Así más que procurar tal definición resulta conveniente tomar en cuenta la característica de un sistema bancario, que en general puede clasificarse en tres grandes grupos:

a) Según la propiedad o control. De acuerdo con este criterio cabe distinguir, por una parte, la banca privada y la banca oficial, y por otra, la banca nacional y la banca extranjera.

Banca privada. Es la que está dirigida por la iniciativa privada, desempeñando un papel fundamental con gran influencia económica y política. La tendencia de esta banca es hacia una creciente diversificación en su campo de operaciones, convirtiéndose de hecho los grandes bancos en grandes grupos financieros de los que dependen diversas empresas industriales y de servicios.

Banca oficial. Según el Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca:

El concepto de banca oficial, equivalente al de banca pública, se aplica universalmente a aquellas entidades de crédito en las que el Estado o cualesquiera otra administración pública sea de ámbito estatal, regional o local, detenta el control político y económico, normalmente a través de la posesión de capital suficiente para dominar los órganos de administración y gestión o bien por estar constituida la entidad o entidades como organismos autónomos u organismos de estatuto público.³

La intervención del Estado en la economía de los países capitalistas tiene también su reflejo en la banca, en algunos casos para controlar directamente el financiamiento de los sectores o actividades específicas, en otros para impulsar el desarrollo económico y en otros más para proveer el financiamiento que la banca privada no cubre.

La banca oficial, salvo alguna excepción, canaliza el crédito del gobierno, instrumento utilizado por todos los países para impulsar el desarrollo económico, propiciando y estimulando la expansión de la producción o sectores determinados.

Banca nacional. Es el conjunto de entidades propiedad de personas o grupo de personas de una determinada nación o del sector público de un país donde tienen ubicadas sus oficinas centrales.

Banca extranjera. Está formada por el conjunto de entidades bancarias extranjeras que ejercen el control bancario dentro del territorio nacional. Corresponde a cada gobierno otorgar la autorización, condicionándose, por regla general, el ejercicio de la actividad de estos bancos al principio de reciprocidad entre dos países respectivos.

b) Según las características operativas. De acuerdo con este criterio se pueden distinguir las siguientes clases de banca: comercial o de depósitos, industrial y de negocios, de desarrollo y mixta.

Banca comercial o de depósito. Es el grupo de bancos cuyas funciones o especialización dentro del sistema bancario de un país se orienta exclusivamente a la obtención de recursos ajenos a corto y a mediano plazo y al financiamiento de operaciones a corto plazo para el comercio y la industria, sin participación directa en las sociedades clientes de sus operaciones.

Banca industrial y de negocios. Es el grupo de bancos cuyas funciones o especialización dentro del sistema bancario se orienta exclusiva o básicamente a la obtención de recursos ajenos a mediano y largo plazo y a la promoción de empresas industriales, así como al financiamiento de operaciones a largo plazo.

Banca mixta. Es la banca doblemente especializada en las funciones de la banca comercial y de la industria o de negocios.

³ *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca* (1992).

Banca de desarrollo. De acuerdo a nuestra fuente, y tratándose del tema que nos ocupa esta banca está formada por el grupo de entidades que tienen por objetivo financiar proyectos de desarrollo. Este financiamiento se realiza por instituciones específicas. Entidades financieras internacionales de ámbito mundial o regional, organizaciones nacionales ubicadas los países prestamistas y bancos de desarrollo de los países prestatarios. Ejemplos típicos del primer caso son el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial); en el ámbito regional se pueden mencionar el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Interamericano de Desarrollo, y del tercer caso son las diversas entidades existentes en casi todos los países en desarrollo con la misión específica de financiar proyectos de desarrollo y que, en sentido estricto, son los conocidos por bancos de desarrollo. Estos últimos generalmente están controlados por el sector público y en algún caso, como en la India, Pakistán y varios países de América Latina, entre ellos México, el capital es en su mayoría del Estado.

c) Según la demarcación geográfica de actuación. Con base en este criterio, se puede distinguir la banca múltiple y la banca unitaria. La primera es la que actúa en todo el territorio de un país y la segunda, la que limita su operatividad a un espacio más reducido.

De las consideraciones anteriores, se observa que es conveniente dar una definición bastante genérica del concepto banca: es un conjunto de entidades que desarrolla dos clases de actividades fundamentales, manejo del flujo de dinero de una economía e intermediación financiera. En la primera, la banca constituye el canal de pagos y cobros de las economías a cambio de comisiones por sus servicios como son transferencias, cobro de cheques, documentos, etc. Para la segunda actividad (intermediación financiera) se toman recursos ajenos en forma de depósitos o empréstitos, todas ellas operaciones de pasivo, para desarrollar operaciones de activo en forma de créditos a los clientes. El beneficio que produce esa intermediación entre depositantes y acreditados es el diferencial entre el costo pagado por los recursos y los intereses cobrados por las operaciones de activo.

1.1 Banca de desarrollo o fomento. Hacia una conceptualización

Si existe un acuerdo acerca de una definición de la banca de desarrollo, éste consiste en que su naturaleza sólo puede ser entendida en su perspectiva histórica. Se trata de intermediarios financieros de origen relativamente reciente que han sido creados para llenar funciones

especializadas, no propias de la banca comercial, usualmente ante la percepción de que las instituciones existentes no cubrían todas las funciones financieras necesarias para impulsar el crecimiento económico.

En la práctica, estas instituciones financieras llevan a cabo un conjunto bastante ecléctico y variado de actividades. Dado que han sido moldeadas por las necesidades de distintos países hay una gran diversidad entre ellas, a la vez que también se puede observar una marcada disparidad entre sus supuestos campos de actividad, de acuerdo con sus leyes orgánicas o estatutos, y los de su actuación práctica. Esta diversidad hace difícil encontrar una definición operativa que cubra a todas las entidades que han sido consideradas como entidades financieras de desarrollo en América Latina y nuestro país en particular.

Existen distintas concepciones de la banca de desarrollo o fomento, por ejemplo Tulio de Andrea sostiene que

En un sentido lato, las instituciones financieras de desarrollo se definen como las entidades que proporcionan recursos financieros y asistencia técnica a los sectores productivos, que estimulan y alimentan el espíritu de empresa y movilizan el ahorro público y privado. Siendo organismos de financiamiento, son sobre todo entidades de promoción, que velan por la aplicación más eficiente de sus recursos, desde el ángulo de desarrollo socio-económico del país en que actúan.⁴

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha definido a las instituciones financieras de desarrollo como “intermediarias financieras especializadas en la movilización de recursos internos y externos para su asignación en la forma de préstamos a mediano y largo plazo hacia proyectos de desarrollo y en la provisión de servicios técnicos de apoyo a dichos proyectos”.⁵

Por último, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) define a la banca de fomento o banca de desarrollo como

Los intermediarios financieros, de propiedad pública o privada, cuyo objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos financieramente viables y, a la vez, congruentes con las prioridades del sistema económico en el que actúan, ya sea que dichos proyectos estén

⁴ Tulio de Andrea (1973).

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (1977).

vinculados a la actividad del sector público o a la del sector privado, haciendo uso para ello, como modalidad instrumental, de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazos y, complementariamente, de servicios promocionales.⁶

Como se habrá podido observar, existen serias dificultades para encontrar una definición operacional que cubra a todas las entidades de desarrollo; por tal motivo, y a fin de delimitar un poco el concepto de banca de fomento, habrá que tener en cuenta los siguientes elementos:

- Se trata de intermediarios financieros, que no solamente son inversionistas sino que son intermediarios, en el sentido de que captan recursos de unidades superavitarias para ponerlos a disposición de unidades deficitarias, además de emprender actividades de promoción y brindar asistencia técnica.
- Se trata de intermediarios financieros especializados, que se distinguen de la banca comercial por el plazo de los préstamos que otorgan (usualmente mayores a un año) y por los criterios que utilizan en la evaluación de los proyectos que someten a su consideración. Sus servicios financieros generalmente incluyen, además del otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazos, la inversión temporal en acciones de las empresas, la garantía de préstamos por parte de los terceros, la colocación de emisiones de bonos y de acciones de empresas, así como el de proporcionar contactos financieros tanto dentro como fuera del país, sirviendo de esta manera como agentes catalizadores de la inversión.
- Su función principal e indispensable consiste en suministrar recursos financieros a mediano y largo plazos, aunque generalmente la banca de desarrollo también participa en actividades de promoción, tales como sugerir mejoras a los proyectos que se someten a su consideración, ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales, realizar estudios de viabilidad para proyectos específicos y aun generar, financiar y echar a andar proyectos nuevos, los que eventualmente traspasan a otros inversionistas.

Es importante reconocer que la banca de desarrollo es un grupo de entidades cuya actividad principal es la de intermediario financiero especializado que promueve y administra proyectos

⁶ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (1985).

en sectores prioritarios de desarrollo, hacia los cuales canaliza recursos a términos y plazos no disponibles en los mercados financieros existentes.

Por otra parte, se debe reconocer también que la banca de desarrollo, como cualquier otra entidad del sistema financiero de la que forma parte, tiene que captar recursos, los cuales pueden ser:

a) Recursos patrimoniales. Son aquellos constituidos por el capital propio de las instituciones, las reservas acumuladas por ellas, las utilidades no distribuidas y las aportaciones no reembolsables.

b) Recursos externos. Son aquellos no patrimoniales, que provienen de fuentes extranjeras, como son organismos multinacionales o gobiernos que otorgan préstamos, colocación de valores en el mercado internacional, bancos, proveedores u otras instituciones privadas.

c) Recursos internos. Éstos provienen de préstamos públicos o privados locales, captaciones mediante la colocación de valores en el mercado nacional, depósitos de ahorros y depósitos a la vista o a plazo.

De lo señalado anteriormente, se desprende que la banca de desarrollo o fomento son un grupo de bancos de crédito cuya misión es la promoción, creación y organización de empresas industriales, agrícolas, mineras y ganaderas, de turismo y construcción, mediante el capital de los mismos; contribuyen a financiar actividades productivas de bienes, especialmente aquellos que suponen un lento reembolso e instalaciones o materias primas que requieren de un largo proceso de producción. Además, estimulan la vinculación de capitales nacionales y extranjeros.

La banca de desarrollo obtiene recursos del mercado financiero a través de la emisión de acciones y bonos, colocación de títulos en los mercados de capital interno e internacional y mediante la consecución de empréstitos internos y externos.

1.2 Los bancos de fomento en el mundo

No siempre fue necesario para los países desarrollados contar instituciones especiales para financiar el desarrollo económico y el crecimiento del sector privado. William Diamond señala que en Gran Bretaña al inicio de la revolución industrial existía una cantidad adecuada de recursos para la inversión y, por tanto, no fue necesario la creación de una institución que dotara de estos a la industria naciente⁷. Señala que:

El grado de industrialización y el nivel del ingreso eran más altos entonces de lo que hoy son en muchos países desarrollados. Había una acumulación significativa de capital, derivada de la reinversión de utilidades en agricultura, comercio exterior y pequeña industria, así como de las utilidades derivadas de los préstamos de dinero tanto al gobierno como a los particulares. Las ganancias de la productividad estaban distribuidas en tal forma, que daban beneficios desproporcionadamente grandes a los propietarios del capital; esto es, la desigualdad de los ingresos favorecía precisamente a aquellas clases que tenían la propensión a ahorrar y tenían más que ahorrar.⁸

La industria en Gran Bretaña en la mayor parte del siglo XIX eran empresas pequeñas, su base era principalmente familiar, su capital fue provisto por los particulares y fue creado y expandido por las utilidades; en la medida que requirió facilidades bancarias, las encontró en los bancos comerciales.

No surgió la necesidad sustancial de capital externo a largo plazo, en grandes cantidades, hasta la última parte del siglo XIX, cuando las empresas se hicieron más grandes. El capital requerido para dar el salto de una pequeña a una gran empresa o para crear una nueva empresa en gran escala, era mayor del que los bancos podían proporcionar, aún cuando éstos estaban dispuestos a proveer de financiación de largo plazo. Había que encontrar otras fuentes de capital.

La conversión de empresas de una base personal o de mera sociedad de personas a sociedades corporativas hizo posible atraer ahorros de los individuos y de empresas no bancarias. Sin embargo, para ser efectivas las empresas, las acciones tenían que ser no

⁷ Otra razón que se puede enunciar, es que en Gran Bretaña predominaba la ideología liberal donde la intervención del Estado en la economía era totalmente rechazada, el sector privado y el mercado serían los encargados de llevar a cabo el crecimiento económico.

solamente lucrativas sino también transferibles inmediatamente, con el resultado de que proliferaron las bolsas de valores y el volumen de sus transacciones se incrementó considerablemente. El crecimiento de la empresa corporativa y de las bolsas de valores no fue un evento simple. Se requirieron de leyes que hiciesen más fácil el establecimiento de sociedades corporativas, asegurando la responsabilidad limitada, haciendo efectivo el acceso inmediato a la información sobre ese tipo de sociedades y regulando las actividades de las bolsas de valores. La importancia de estas, fue decisiva tratándose de los ferrocarriles, canales y servicios públicos; y las prácticas que aquellas permitieron y alentaron fueron rápida y ampliamente adoptadas. Hacia fines del siglo XIX, las mismas fueron ampliamente utilizadas en empresas industriales y comerciales de gran escala.

Otro caso a resaltar es del Francia, donde a finales del siglo XIX el empresario era típicamente un pequeño hombre de negocios, cauteloso, desconfiado de lo nuevo y lo arriesgado, y extremadamente independiente. Su empresa era cuestión de familia y amigos. Los banqueros y los bancos compartían esas características con los comerciantes y los industriales. Diamond nos dice que "la industria francesa se abrigaba en la protección de un conservador tutelaje estatal, el hombre de negocios ocupaba un bajo lugar en la escala social" ⁹

De este antecedente surgieron en 1852 dos nuevas instituciones financieras. El Crédit Foncier fue un banco hipotecario, destinado a conceder préstamos agrícolas a largo plazo, aun cuando también ingreso al campo del desarrollo urbano e industrial. El Crédit Mobilier se concentró en inversiones en servicios públicos y en industria. La novedad de estas instituciones consistió en haber combinado la organización en forma de sociedad anónima, en el énfasis de inversión a largo plazo, en el poder para movilizar recursos mediante bonos y pagarés.

La fecha de creación del Crédit Mobilier fue significativa, y coincidió con el nuevo espíritu de empresa en Francia a raíz de la Revolución de 1848. Los fundadores de la institución creían que la industrialización era un medio de procurar el bienestar de las masas y que la banca tenía un papel fundamental en este proceso.

⁸ Diamond (1960: 34).

El Crédit Mobilier promovió la construcción de miles de kilómetros de ferrocarriles, creó nuevas fábricas, construyó canales y puentes, estableció la primera línea transatlántica francesa e instaló la iluminación a base de gas en París.

Diamond señala que: "El Crédit Mobilier tuvo una corta carrera, tormentosa y no siempre encomiable, de alrededor de 15 años. Antes de su desaparición había llegado a ser un modelo de bancos similares de inversión establecidos en Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Italia, Suiza y España, muchos de los cuales auspició, habiendo llegado aun a participar en alguno de ellos".¹⁰

El Crédit Mobilere y sus sucesores e imitadores, actuando como planeadores, empresarios, financiadores y a menudo como gerentes impulsaron la obtención de recursos en Europa en el siglo XIX mediante:

- La movilización de grandes sumas de capital de otros bancos e individuos.
- La utilización de ese capital para la inversión en acciones y para empréstitos a largo plazo.
- La promoción de nuevas empresas de servicios básicos, minería e industrias secundarias.
- La concesión de préstamos a autoridades públicas.
- La facilitación de uso de la compañía anónima.
- La ayuda para crear las instituciones y los mercados de capital.

La banca de fomento moderna surgió en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, debido principalmente a la demanda social de una distribución más equitativa del ingreso en los países subdesarrollados, en los cuales se encuentran diferencias considerables entre generación de ahorro interno y las inversiones necesarias para satisfacer dicha demanda.

⁹ Diamond (1960: 39).

¹⁰ Diamond (1960: 40).

Hasta la fecha, los países menos desarrollados presentan una situación de escasez de capital. El crecimiento económico en la segunda parte del siglo XX es de un ritmo tal, que la economía no tiene la capacidad suficiente para generar los recursos internos necesarios para las nuevas inversiones. En consecuencia, no se concibe tal crecimiento sin la participación efectiva de intermediarios financieros especializados.

Cuando una economía “despega” hacia el desarrollo, el tamaño de sus empresas industriales y comerciales se expande, la cantidad de autofinanciamiento tiende a disminuir y se hace un uso mayor del mercado financiero para atender las operaciones de las empresas. Entre los sectores de la economía, la industria es quizás el sector más sensible a la insuficiencia de ahorro para el financiamiento de capital, dada su alta densidad de inversión y la necesidad de grandes sumas para la operación eficaz y completa de sus unidades de producción. Por lo tanto, el resultado es un aumento en las operaciones del sistema bancario (préstamos, anticipos, inversiones, etc.), las cuales se incrementan más rápidamente que el ingreso nacional. Tal ha sido la realidad observada en la mayoría de los países en vías de desarrollo. El mayor uso de los recursos financieros y el fortalecimiento de una base industrial más diversificada ha ido creando la demanda de servicios financieros especializados, lo que plantea la necesidad de un tipo más particular de intermediarios financieros, sobre todo destinados a operar a mediano y largo plazos.

Si bien algunas de las instituciones financieras de fomento se crearon en América Latina antes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría son de origen más reciente. Desde la década de los cincuenta este crecimiento se aceleró, quintuplicándose su número total en 1976, al pasar de 46 a 262. Aunque casi todos los países latinoamericanos han participado de este crecimiento, su mayor parte ha tenido lugar en Brasil, Colombia y México.

Este crecimiento de las instituciones financieras de desarrollo ha estado acompañado por la aparición de un gran número de otros intermediarios financieros a los que generalmente no se clasifica como instituciones financieras de desarrollo, pero que también proporcionan recursos de inversión a mediano y largo plazos, tales como los bancos de depósito y de ahorro, las asociaciones de ahorro y préstamo, las compañías de seguros y otras instituciones similares con las que las instituciones financieras de desarrollo mantienen diversos tipos de relaciones. La aparición de estos intermediarios ha permitido el crecimiento de la infraestructura financiera

de los países latinoamericanos, favoreciendo la captación de ahorros internos por parte de todos los intermediarios financieros, incluyendo las instituciones financieras de desarrollo, aunque a la vez dicha aparición ha significado que éstas últimas se hayan visto obligadas a hacer mayores esfuerzos a fin de poder competir exitosamente en la captación de los ahorros internos.

CAPÍTULO 2. LOS INICIOS DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Este apartado tiene como propósito hacer un breve recorrido sobre los antecedentes y el establecimiento de la banca de desarrollo en México. En primera instancia se hace una revisión de la historia de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura creada en 1908, la cual a pesar de haber sido una institución fundamentalmente privada representó un primer intento del Estado por incidir directamente dentro de la actividad económica preponderante en el país. La segunda parte de este capítulo tiene como objetivo describir en términos generales el establecimiento de las distintas instituciones nacionales de crédito, sus objetivos y las funciones que les fueron encomendadas para apoyar el desarrollo económico en México.

2.1 La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (Un antecedente de la banca de desarrollo en México)

La Caja de Préstamos nace como una respuesta del gobierno de Porfirio Díaz a las demandas crecientes de diferentes grupos sociales que pedían se hiciera algo para impulsar la producción agrícola. Para lograrlo se requería de capital; una agricultura moderna exigía de inversiones en obras de riego, en maquinaria y en tecnología. La Caja de Préstamos sería la institución encargada de capitalizar al sector agrícola. El optimismo positivista impulsó la creación de la institución crediticia como base para un proyecto de modernización de la agricultura¹¹.

La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento Agrícola fue fundada el 3 de septiembre de 1908, mediante un convenio realizado entre el gobierno federal y los bancos Nacional de México, de Londres y México, Central Mexicano y Mexicano de Comercio e Industria. El objetivo de la institución era facilitar fondos a plazos largos con réditos moderados a las empresas nacionales de irrigación, a las negociaciones agrícolas o ganaderas y excepcionalmente a las que explotan combustible mineral y a las metalúrgicas.¹²

¹¹ Oñate (1991: 35).

¹² Oñate (1911: 41).

La historia de la Caja de Préstamos tiene tres etapas. La primera comprende desde el año de su fundación en 1908 hasta 1912, cuando Francisco I. Madero ordenó reformas en su funcionamiento con el objetivo de terminar con el favoritismo y la ineficacia que habían caracterizado a este banco semioficial desde su creación. En 1913 la Caja de Préstamos entra en su segunda etapa, la cual se distinguió por el escaso otorgamiento de créditos a raíz de la carencia de fondos y por la inestabilidad política reinante hasta 1917 y aun después. El tercer periodo se inicia en 1918 con el reestablecimiento del orden constitucional y termina en 1926 cuando el gobierno federal decide cerrar este banco una vez que ha restablecido el crédito interno y externo y tiene capacidad para fundar el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

La Caja de Préstamos fue una institución que estuvo vinculada a dos grandes problemas. Por una parte, antes de 1926 tuvo un papel preponderante en los esfuerzos por modernizar la agricultura y se convirtió en uno de los principales instrumentos de los dos primeros gobiernos de la Revolución para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades; y por otra, formaba parte del sistema bancario en formación y tenía vínculos estrechos con los bancos privados con los cuales realizaba gran parte de sus operaciones y dependió en sus primeros años.

La Caja de Préstamos fue el puente que unió dos grandes épocas de la historia bancaria en México. Fue una de las instituciones de créditos que hizo la transición desde el sistema ideado por Limantour hasta la época de los bancos modernos en México, que se inició con el Banco de México en 1925, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926. Este último fue el heredero de la experiencia y los recursos de la Caja de Préstamos.¹³

2.2 La creación de la banca de desarrollo en México

La situación bancaria y crediticia anterior a 1910 poseía varias características que le daban una fisonomía muy distinta a la que la Revolución mexicana le imprimió. En primer lugar, el sistema bancario porfirista, formado por bancos comerciales, era totalmente privado. En segundo lugar, existía una marcada contradicción, que inútilmente trató de corregirse, entre la ley bancaria que

¹³ Oñate (1991: 232).

regulaba bancos de emisión, depósito y descuento, y la realidad crediticia del país, que hacía que estos bancos funcionaran como establecimientos semirrefaccionarios y semihipotecarios por exigirlo así las circunstancias de aquella época. En tercer lugar, existía un sistema de emisión múltiple en manos de los bancos privados, cuyas concesiones emanaban de intereses privados y privilegios especiales. No existía, de hecho, ningún órgano de inspección y vigilancia que asegurara un funcionamiento sano de los bancos y que, al mismo tiempo, protegiera los intereses del público¹⁴.

Por lo anterior al consolidarse la Revolución se hizo necesario establecer instituciones con objetivos específicos, a fin de llevar a cabo los programas de la misma. La Constitución de 1917, en su artículo 28, reservó en forma exclusiva al gobierno federal la facultad de emisión. Hasta entonces el sistema bancario mexicano fue un sistema privado, situación que prevaleció hasta la creación del Banco de México en 1925.

La creación del Banco de México, el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria, el nacimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y, poco tiempo después, la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, modificaron sustancialmente la estructura y las bases de operación del sistema crediticio mexicano.

Así, el control de las emisiones de billetes en manos del Banco de México, acabó con la práctica de emisiones múltiples y convirtió a los bancos comerciales en instituciones ordinarias de depósito y descuento, con limitadas posibilidades de crear medios de pago. La creación de la Comisión Nacional Bancaria, si bien tuvo como antecedentes los diversos intentos del Estado de regular la actividad de las instituciones de crédito, abrió pasó a nuevas formas de regulación y a sistemas permanentes de inspección y vigilancia.

El establecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y el Banco Nacional de Crédito Agrícola fue el punto de partida del desarrollo de múltiples instituciones del Estado que, trabajando en contacto estrecho con el Banco de México, tratarían de canalizar una parte de los recursos

¹⁴ Un análisis más detallado de la banca en el porfiriato se encuentra en los trabajos de Oñate (1991) y Moore (1963).

financieros existentes hacia aquellas actividades que, no obstante su importancia, no eran atendidas adecuadamente por los bancos privados.

La reforma monetaria de 1931-1932 coadyuvó a la consolidación del crédito y al desenvolvimiento del sistema de crédito y, en particular, del Banco Central¹⁵. El abandono del patrón oro facilitó el empleo de los billetes y dio a toda la estructura financiera del país una considerable flexibilidad.

A partir de 1933 el sistema de crédito empezó a desarrollarse en forma vigorosa, tanto por el impulso que le dio la legislación bancaria antes mencionada como porque los obstáculos surgidos con motivo de la depresión que siguió al colapso de 1929 comenzaron a superarse, y los esfuerzos de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria cristalizaron en nuevas formas de cooperación, en una creciente confianza pública, en nuevas instituciones y en el funcionamiento inicial de un mecanismo de asociación al Banco Central. Las diversas formas de absorción de ahorro fueron ampliándose en la práctica y, junto al desarrollo de los depósitos de ahorro y de los sistemas de capitalización, comenzaron a reanudarse las emisiones de papel hipotecario, que durante muchos años había quedado totalmente fuera del mercado.

Independientemente de esos signos de renacimiento de la actividad financiera se procedió al establecimiento de nuevas instituciones nacionales de crédito, que en poco tiempo llegaron a constituir un importante sector del sistema bancario. El Banco de México dio su apoyo a la política de creación de ese tipo de instituciones, como lo expresa en su Informe Anual de 1932.

En nuestro concepto el desenvolvimiento de los negocios mercantiles no puede llegar a su completo desarrollo mientras no entren en juego, ampliamente, los demás sectores de la vida económica. Para lograr ese fin, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se preocupa por complementar el sistema bancario, creando los organismos apropiados para el desenvolvimiento de los negocios que, por su naturaleza, requieren ayuda y apoyo financiero que el banco central no puede impartirles directamente.¹⁶

Fue en el periodo 1932-1940 cuando se consolidó la política destinada a fundar instituciones estatales de desarrollo para el financiamiento de sectores especiales de la economía mexicana.

¹⁵ Un completo análisis de esta reforma se encuentra en el trabajo de Pani (1941) y en Turrent (2001).

¹⁶ Banco de México, *Informe Anual 1932*.

Antes de esa época se había fundado una sola institución importante de esta clase o sea, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, establecido en 1926.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 previó específicamente una categoría de instituciones nacionales de crédito constituidas con intervención del gobierno federal en su capitalización, administración o dirección. De acuerdo a dicha ley, se fundaron en los años posteriores las siguientes instituciones:

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933)

Nacional Financiera, S. A. (1934)

Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935)

Almacenes Generales de Depósito, S. A. (1936)

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. (1937)

Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937)

Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. (1938)

La organización, funcionamiento y misión de estas instituciones, se enuncian a continuación.

En febrero de 1926 se autorizó la fundación del primer banco de desarrollo (Banco Nacional de Crédito Agrícola), y en junio del mismo año se aprobó la Ley de Bancos de Fideicomiso, basada en un proyecto elaborado por la Comisión Permanente de la Convención Nacional Bancaria. En esta ley se definía el fideicomiso propiamente dicho como “un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según su la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado o beneficiario¹⁷.

Dicha ley autorizó a los bancos de fideicomiso que tuvieran departamentos de ahorro. Además, le permitió establecer servicios bancarios de descuentos y depósitos, con sujeción a reglas idénticas a las que regían a los de esta clase. La misma ley prohibió a los bancos o compañías extranjeras tener en el país agencias o sucursales para las operaciones de fideicomiso. A partir

¹⁷ Moore (1963: 48).

de esta legislación en el sistema financiero mexicano, se fundaron en el periodo de 1933 a 1940 la mayoría de las instituciones nacionales de crédito y junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola conformaron la banca de desarrollo en México.

Banco Nacional de Crédito Agrícola

En febrero de 1926 se autorizó la fundación de esta institución para alcanzar una de las metas que se había propuesto la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura: el otorgamiento de crédito a los pequeños agricultores, incluidos ya los ejidatarios que participaban en el reparto de las grandes haciendas antes de la Revolución. Según la visión del Estado mexicano, era necesario crear este banco nacional para suplir la falta de organización de los bancos agrícolas previstos en la Ley General del 24 de diciembre de 1924, y la ausencia casi total de pequeños créditos agrícolas de los bancos privados. Además de cubrir este vacío, hacían falta créditos especiales para financiar programas orientados a modernizar la agricultura mediante la mecanización, el mayor uso de fertilizantes, el empleo de técnicas más avanzadas, etc.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola se creó como sociedad anónima con un capital autorizado de 50 millones de pesos, dividido en acciones "A" de propiedad inalienable del gobierno federal, acciones "B" suscritas únicamente por los gobiernos locales y acciones "C" suscritas por particulares y por sociedades regionales de crédito.

Los objetivos de la institución quedaron establecidos de la forma siguiente:

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

d) Vigilar y garantizar las suscripciones que se hagan del Registro Público del Crédito Agrícola.

e) Practicar las operaciones bancarias y comerciales y celebrar los contratos y ejecutar los actos que sean conducentes a su objetivo.¹⁸

La Ley de Crédito Agrícola estableció las categorías de crédito que el banco quedaba autorizado para otorgar (en las condiciones y límites estipulados) a las sociedades locales y regionales y a las uniones de sociedades, a fin de que dichas entidades pudieran a su vez financiar (mediante préstamos de avío, de refacción o inmobiliarios) las actividades productivas o de mejoramiento de sus socios.

Con respecto al desempeño del banco en sus inicios Moore señala que

otorgó en los primeros meses de operación un volumen muy fuerte de préstamos, equivalente casi al total de los fondos capitales del Banco; los préstamos de los primeros años se concedieron de preferencia a particulares (en 1926 los prestatarios fueron particulares casi exclusivamente) más que a las sociedades, que habían constituido la principal preocupación de los legisladores; el volumen de los préstamos iba disminuyendo después del primer año hasta 1931, inclusive, a consecuencia de la falta de capital y, la mayor parte del crédito concedido lo fue a corto plazo, a juzgar por la alta proporción de las recuperaciones anuales.¹⁹

El mismo autor afirma que

En el periodo 1926-1940 más de la mitad del monto total de préstamos otorgados consistió en préstamos de avío cuyo vencimiento máximo era de 18 meses. Es probable que la mayoría de los préstamos comerciales se otorgaran a corto plazo. Los refaccionarios, con vencimiento máximo de 5 años, constituyeron menos de la cuarta parte del monto total de créditos concedidos, y los inmobiliarios solamente 1.6% de ese monto, durante el periodo 1926-1940.²⁰

De lo anterior se observa que el Banco Nacional de Crédito Agrícola no llegó, en ningún momento de dicho periodo, a satisfacer más que las necesidades de crédito de una pequeña porción de los agricultores pequeños y medianos de México.

¹⁸ Gómez Morín (1928: 261-262).

¹⁹ Moore (1963: 144).

²⁰ Moore (1963: 144).

Banco Nacional de Crédito Ejidal

El Banco Nacional de Crédito Ejidal inició sus operaciones el 1 de enero de 1936, con fundamento en la ley del 2 de diciembre de 1935. su capital nominal se fijó en 120 millones de pesos, compuesto por 115 millones en acciones de la serie “A” del gobierno federal, 2.5 millones en acciones “B” de los gobierno locales y 2.5 millones de acciones “C” de diferentes sociedades.²¹

Se dispuso en la ley mencionada que el Banco Ejidal operaría a través de sociedades locales de crédito ejidal en las cuales participasen por lo menos el 51% de los ejidatarios que disfrutaran de parcela, con un mínimo de 15 socios²². Las principales del banco eran tres: a) organizar las sociedades locales de crédito ejidal; b) otorgar créditos a dichas sociedades, organizar la producción y venta de cosechas, comprar y vender a los socios semillas, abonos, implementos y equipos agrícolas, y c) representar a los socios en toda negociación administrativa o fiscal con las autoridades federales o locales en materia agrícola, así como realizar el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos.

Es importante señalar que aunque el volumen de operaciones del Banco excedía en mucho al Banco Nacional de Crédito Agrícola, no abarco más que una pequeña fracción del numero total de ejidatarios. Los préstamos de avío constituyeron con mucho, la mayor proporción del crédito otorgado entre 1936-1940.

Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.

Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) comenzó a operar el 22 de abril de 1936 en virtud de la concesión otorgada el 31 de marzo del mismo año por la Secretaría de Hacienda. Esta institución se concibió como sucesora de Almacenes Generales de Depósito del Crédito Agrícola, filial del Banco Nacional de Crédito Agrícola, que había funcionado desde 1932 y que fue absorbida por ANDSA. El capital social de ésta se fijó en 5 millones de pesos y comenzó a funcionar con un capital exhibido de 2.9 millones.

²¹ Torres Vivanco (1937: 91).

El objetivo de esta institución nacional auxiliar era idéntico al perseguido por los Almacenes Generales de Depósito, de propiedad privada, es decir, almacenar mercancías y dar servicios de comisionista, además de estar autorizada para emitir certificados de depósito y bonos de prenda, para otorgar préstamos prendarios y ejecutar algunas otras operaciones crediticias.

A medida que el gobierno ha intervenido en los problemas agrarios, organizando a los campesinos e invirtiendo grandes sumas en el desarrollo de la agricultura, ANDSA ha ido adaptando su funcionamiento a las cambiantes necesidades de la economía nacional. Su doble objetivo de almacenar los productos de los agricultores y de ayudarlos en la consecución de préstamos prendarios para poder vender sus cosechas posteriormente a mejores precios, llevó al gobierno a incorporar a esta institución a un consorcio en el que participó, en forma coordinada con la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA), el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Este consorcio se estableció para abordar en forma congruente problemas tan complejos como son los relativos a compra, almacenamiento y venta de cosechas, en beneficio de los productores y para la protección de los consumidores en general.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. (Bancomext) se fundó el 22 de junio de 1937, su objetivo fue y ha sido promover, desarrollar y organizar el comercio exterior. Su creación se basó en un proyecto formulado por el Banco de México al que le preocupaban lo inadecuado de la reserva monetaria y las perspectivas inciertas de la balanza de pagos de México. Para lograr fortalecer la reserva monetaria mediante la mejoría de la balanza de pagos, el Banco de México había llegado a la conclusión de que la solución consistía en no reducir las importaciones (ya que estas constituían un factor imprescindible para el desarrollo de la economía) ni aumentar las inversiones extranjeras en México o en disminuir los pagos al extranjero por intereses y amortizaciones de la deuda, sino en el incremento de las exportaciones, sobre todo agrícolas,

²² Torres Vivanco (1937: 90).

las que, a diferencia de las exportaciones mineras y de petróleo, redundarían en beneficio de los mexicanos y no de inversionistas extranjeros.²³

El Banco de México reconoció que el problema de impulsar las exportaciones era mucho más que crediticio y que exigía todo un conjunto de esfuerzos en varios campos, tales como las técnicas de producción, la organización de los productores, las comunicaciones, la política comercial, la información y estudios técnicos y prácticos, la celebración de tratados de comercio, etc. Para resolver el problema se propuso crear una institución crediticia privada cuyo capital sería suscrito por el gobierno, el Banco de México y la banca privada, que en vez de otorgar préstamos directamente al productor ofrecería a los bancos regionales las facilidades de redescuento y las garantías adicionales que necesitaran para financiar ellos mismos, a los productores.

Así, lo que hoy conocemos como Bancomext inició sus operaciones el 2 de julio de 1937, habiendo sido protocolizada su escritura constitutiva el 8 de junio. Se fijó inicialmente su capital autorizado en 20 millones de pesos, que se suscribieron de la siguiente manera: el gobierno federal, 5 millones de pesos; el Banco de México y otros varios bancos oficiales y privados suscribieron y pagaron íntegramente 5,424,800 pesos.

Las operaciones del Bancomext han sido muy variadas; van desde el financiamiento de la producción agrícola o pecuaria con fines de aumentar los sobrantes exportables o sustituir importaciones y la prestación de los servicios bancarios comunes donde falta, hasta los préstamos para apoyar la política comercial del Estado.

Unión Nacional de Productores de Azúcar

La Unión Nacional de Productores de Azúcar (UNPASA) se fundó el 22 de agosto de 1938 como sucesora de Azúcar, S. A. de C. V. con el fin de lograr la coordinación y desarrollo de la industria azucarera en el país, y fue clasificada como institución nacional auxiliar de crédito bajo la forma de sociedad anónima de capital variable. El gobierno no tuvo participación en el capital

²³ Véase, Mora Ortiz (1950: 1-4).

de la Unión, cuyo carácter nacional derivaba de la representación estatal en su consejo de administración a través de los secretarios de Hacienda, Agricultura e Industria y Comercio, con derecho a voto y veto.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

Esta institución se fundó el 20 de febrero de 1933 con un capital autorizado de 25 millones de pesos y exhibido 10 millones, habiendo suscrito ese monto en un 60% por el gobierno federal y en un 40% por empresas semioficiales e instituciones y empresas privadas²⁴.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas comenzó sus operaciones sin una ley orgánica propia, motivo por el cual quedó sujeto a las disposiciones sobre bancos hipotecarios contenidas en la Ley General de Instituciones de Crédito.

Inició sus operaciones en las mismas condiciones y persiguiendo iguales objetivos que los bancos hipotecarios privados, aun cuando le correspondían, como funciones especiales, el financiamiento de las obras de servicios públicos, la creación y desarrollo de industrias de transformación de interés general y el fomento de construcciones urbanas que llenasen una necesidad social.²⁵

La función de esta institución en el campo de las obras públicas fue básica, por cuanto que contribuyó a transformar la vida material y social de una gran parte de la población en diferentes lugares del país. Otra función realizada por este banco ha sido el manejo de los fideicomisos integrados por el gobierno federal, y cuyo establecimiento ha tendido a reforzar las operaciones de esta institución, aunque los recursos se destinan a operaciones específicas de financiamiento.

²⁴ Véase Sánchez Cuén (1958: 158).

²⁵ Véase Sánchez Cuén (1958: 185-186).

Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial

Con fundamento en la ley del 23 de junio de 1937, las finalidades de esta institución fueron las siguientes: a) realizar operaciones con las sociedades cooperativas y las uniones de crédito popular para otorgar crédito a los productores organizados que no tuviesen acceso a los bancos privados; b) conceder apoyo financiero al movimiento cooperativo, y c) fomentar directamente el desarrollo industrial. Su capital inicial fue de 3,0037,000 pesos se constituyó con el saldo de dos organismos estatales existentes con anterioridad: el Fondo de Crédito Popular y el Fondo de Fomento Industrial.²⁶

El Banco Nacional Obrero solo contó con su propio capital para el financiamiento de las cooperativas y uniones de crédito con que operó. No fue una institución asociada con derechos de acceso al Banco de México, ni estaba facultada para recibir depósitos ni realizar otras operaciones pasivas que le permitieran aumentar sus recursos.

Cabe resaltar que esta institución financiera de fomento fue fundada por Enrique González Aparicio, probablemente, uno de los economistas más lúcidos de los años treinta. Formado en Inglaterra, después de recibido como abogado, fue uno de los consejeros principales del Gral. Cárdenas, primer director de la Escuela Nacional de Economía, protagonista de la expropiación petrolera; fundador del Ingenio de Zacatepec. Su muerte temprana, a los 36 años, le impidió consolidar al Banco Obrero.

La banca de desarrollo nace institucionalmente en el periodo entre-guerras. Da cuenta de la nueva naturaleza del Estado; un Estado interventor en prácticamente todas las dimensiones de la vida social y, entre ellas la economía. Instrumento para promover el crecimiento económico fueron estas instituciones que primero, se identifican con el impulso a la agricultura, pero conforme se activo el proceso de industrialización, pusieron énfasis en la importancia de este fenómeno, como sinónimo de autonomía ante un contexto internacional adverso. Con este sentir es que surge Nacional Financiera en el año de 1934.

²⁶ Véase, Campos Salas (1960: 433).

Nacional Financiera

Nacional Financiera, que con el tiempo ha llegado a ser la institución de mayor importancia en el sistema de crédito nacional, fue fundada en 1934. De acuerdo con el decreto original, el propósito central de su creación consistía en restituir al sistema bancario el grado de liquidez indispensable para el desempeño de su función. En el capítulo 4 de este trabajo, realiza un análisis sobre la evolución de la institución y la importancia que tuvo en el proceso de industrialización en México para el periodo 1940-1952.

CAPÍTULO 3. EL IMPULSO AL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO

El objetivo de este apartado es exponer algunos aspectos relacionados con el proceso de industrialización que se llevó a cabo en México en la década de los cuarenta. En primera instancia se hace una revisión de los proyectos para industrializar al país que fueron presentados por Vicente Lombardo Toledano y por el sector privado, así como una breve descripción de este último. La segunda parte del capítulo consiste en un análisis de la incidencia que tuvieron tanto el Banco de México como la Secretaría de Hacienda vía los estímulos fiscales y la política monetaria en el proceso de industrialización, con la finalidad de resaltar la importancia de estas instituciones como instrumentos usados por el gobierno federal para impulsar la actividad industrial.

La década de los cuarenta significó para México un cambio en su estrategia de crecimiento. La industrialización del país fue presentada como la alternativa para lograr el desarrollo económico. Según Raymond Vernon²⁷ el año de 1940 marcó un hito en el desarrollo de las relaciones entre los sectores público y privado en el país. Es el año en que asumió el poder, el primero de una sucesión de presidentes dedicados a demostrar que, el crecimiento industrial de acuerdo con un criterio moderno, era indispensable para la nación. Es el año en que el impacto de la Segunda Guerra Mundial empezó a hacerse sentir, dando a México una oportunidad inmejorable para empezar a comprender sus posibilidades industriales. También fue el principio de un periodo en el que el funcionario público y el hombre de negocios comenzaron a mantener una comunicación efectiva a través de la pared ideológica que alguna vez pareció separarlos.²⁸

En este sentido los planes de industrializar al país fueron decididamente impulsados por los presidentes Ávila Camacho y Miguel Alemán haciéndose cada vez más importante la intervención del Estado en la economía. Tomme Clark destaca que el primitivo concepto de Ávila Camacho sobre el gobierno como guía y auxiliar de la empresa privada para lograr que el país se industrialice, ha cedido ante el control gubernamental en la economía nacional y su participación directa en el desarrollo industrial²⁹.

²⁷ Vernon (1966: 105).

²⁸ Véase el trabajo de Contreras (1977).

²⁹ Clark (1957: 25).

El gobierno del general Manuel Ávila Camacho allanó el camino para adoptar un modelo abiertamente capitalista con énfasis en la industrialización. Durante su periodo, la economía se encaminó hacia la sustitución de importaciones favorecida por la guerra y se aprovecharon las oportunidades de exportación abiertas por la misma, con lo que la industria mexicana tuvo acceso a nuevos mercados que luego se revelaron efímeros. Los salarios reales no se elevaron al ritmo de la inflación e incluso se les puso freno al prohibirse las huelgas por razones de seguridad nacional; a su vez, se estableció el Seguro Social; se reforzó el papel arbitral del Estado, y se retiró al sector militar del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Igualmente se eliminó la orientación socialista de la educación consignada en el artículo 3º a fin de limar asperezas con importantes sectores, y disminuyó el reparto de tierras así como el aumento de dotación de certificados de inafectabilidad.

Las circunstancias provocadas por el conflicto armado mundial hicieron posible en nuestro país la formación de grandes y rápidas fortunas, ligadas sobre todo a la especulación de bienes de consumos que eran enviados del exterior, y a la inclusión de la industria mexicana en áreas antes desconocidas como la exportación de textiles a los países centro y sudamericanos. Bajo el manto de la unidad nacional, en abril de 1945 se firmó el pacto obrero industrial entre la CTM, la CNIT y la CONCAMIN, donde se reconocía la interdependencia económica que se venía venir al término de la contienda y la necesidad de una concertación entre capital y trabajo que posibilitara el avance industrial y elevara el nivel de vida popular. Se admitía que el capital extranjero era necesario, siempre y cuando se asociara al esfuerzo del desarrollo mexicano y no expoliara recursos naturales y mano de obra. En 1941 se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en lugar del Departamento Autónomo del Trabajo, con lo que se afianzó el control estatal sobre el movimiento obrero.

Luis Medina, establece que durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho empezó a perfilarse un importante cambio ideológico, que fue “el de la idea del crecimiento económico como fin y justificación de la revolución mexicana”³⁰, claro antecedente del gobierno que le sucedió.

³⁰ Medina (1979: 283).

3.1 Los proyectos de industrialización

A partir de 1943 en México se discutió el porvenir de la nación amplia y apasionadamente en diversos foros y en la prensa. En estas discusiones se adivinaba el clima de incertidumbre internacional que, contribuía a acentuar la inseguridad en el futuro mexicano, alimentada ya por la insatisfacción de necesidades materiales, por la inmoralidad pública y privada y la confusión ideológica que vivía el país.

El fin de la guerra y la campaña electoral avivaron la polémica en la que se percibió una inquietud difusa sobre la vigencia de la Revolución mexicana. En los círculos políticos e intelectuales se reconocía, en términos generales, la validez de sus objetivos, y se aceptaba que no todas sus metas se habían cumplido satisfactoriamente. Por ello, algunos pidieron evaluar el proceso revolucionario para ver cuales habían sido sus avances y hasta donde se habían abandonado sus ideales y sus objetivos. Para otros, con el fin del conflicto bélico mundial, terminaba también un capítulo de la historia nacional.

3.1.1 El proyecto de Lombardo Toledano

La izquierda oficial, que había perdido terreno en la lucha política, fue de los primeros en presentar su proyecto. El encargado de articularlo fue Vicente Lombardo Toledano, quién fue uno de los primeros en señalar los rumbos industrialistas que debía tomar la revolución. En septiembre de 1944, señaló lo que consideraba los tres grandes problemas de México a través de su historia: la parquedad de los recursos naturales y su desigual distribución por el territorio nacional, la supervivencia del régimen feudal de la colonia y de la intervención del imperialismo extranjero, obstáculos que explicaban a su vez la persecución de los mismos objetivos en las grandes revoluciones que ha protagonizado el pueblo mexicano (la de 1810, la de reforma y la de 1910). En sus palabras “queremos ser un pueblo que tenga posibilidades de cultura, posibilidades de trabajo, posibilidades de vivir de un modo civilizado; y queremos que México sea no un país semicolonial, sino una nación soberana, emancipada de veras, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista material”.³¹

³¹ Lombardo Toledano (1972: 69).

En lo referente a la falta de recursos naturales, Lombardo adelantaba uno de los argumentos preferidos por el alemanismo: es una “mentira piadosa” lo del cuerno de la abundancia; México posee un suelo pobre, surcado por una sinuosa orografía, carece de agua (la excepción son las cuencas de los grandes ríos, por lo demás escaso); 79% de la tierra es de cultivo temporalero, lo que se refleja en el hecho de que ocupemos el lugar 58 a nivel mundial en lo que respecta al rendimiento de maíz por hectárea, a pesar de que 66% de la población económicamente activa está ocupado en el campo. De lo anterior se colige que nuestro país jamás será una nación agrícola, pues carece de recursos naturales para ello. En cuanto al segundo punto, aseguraba que seguíamos siendo un país exportador de minerales, como durante la época colonial, aunque por otra parte se había roto una de las supervivencias de aquélla, la existencia de una estructura territorial dominada por el latifundio, gracias a la reforma agraria de la revolución de 1910. No dejó de señalar que durante el porfiriato el 1% de la población rural poseía 97% de la superficie censada del país³²; durante la dictadura, a pesar de los pregonados éxitos materiales del régimen, seguimos siendo un país importador de bienes suntuarios y exportador de minerales como en la colonia. La única industria que merecía tal nombre era la textil, y el capital extranjero controlaba los renglones más dinámicos de la economía. Lombardo Toledano negaba enfáticamente que la revolución hubiera fracasado en materia agraria; aseguraba que la productividad del ejido era la adecuada y que el problema del campo era el crédito, que estaba acaparado en un 90% por los comerciantes agiotistas y prestamistas. Los gobiernos emanados de la Revolución se habían preocupado por tecnificar la agricultura, pero a pesar de ello “todavía pesa sobre México la pobreza original de nuestro país, su falta de recursos naturales para la agricultura”³³.

La salida a esta situación había sido el impulso a la industrialización que, sin embargo y a pesar de todos los esfuerzos, todavía no daba los frutos esperados; 98% de las exportaciones mexicanas estaba compuesto por materias primas o semielaboradas, y 86% de nuestras importaciones eran manufacturadas o semielaboradas. Solo 10% de la industria nacional producía insumos básicos: electricidad, siderurgia, productos químicos. A pesar de tan desalentador cuadro, Lombardo argumentaba que estábamos mejor que en el Porfiriato, ya que

³² Lombardo Toledano (1972: 61).

las reformas revolucionarias habían elevado el nivel de vida popular, base firme para emprender con mejores bases la industrialización. Veía el destino del país con optimismo, pues si bien era cierto que para 1940, 20% de la riqueza nacional estaba en manos extranjeras (30% durante el porfiriato), el petróleo era nuestro, así como una parte creciente de la industria eléctrica, y la totalidad de la tierra.

Para Lombardo, la meta debía de ser una “Mayor prosperidad para el porvenir. Sin ella, nada es posible pensar del progreso colectivo de la nación”.³⁴ Para lograr tal objetivo era necesario darle atención preferencial a la agricultura, modernizándola y capitalizándola, los esfuerzos debían encaminarse hacia cultivos de alto rendimiento y precio y a estimular la agricultura tropical, que tiene grandes posibilidades de exportación. Junto al abandono de la agricultura tradicional, de subsistencia, debía darse la batalla por la industrialización:

Industrializar a México, revolucionar a nuestro país mediante de la industrialización, hacer de la producción una unidad indivisible, de acuerdo con un plan previsor, lleno de estímulo, es la única solución que puede ofrecerse a un país que no solo quiere vivir mejor –vieja aspiración secular- sino que va a ser objeto o puede serlo en la posguerra, de la intromisión de poderosas fuerzas económicas del extranjero.³⁵

La tarea de la emancipación económica de México era “una de las mejores, de las más grandes tareas, de las más altas tareas históricas que un pueblo consciente de su destino puede proponerse: nuestra emancipación total, nuestro progreso incesante, inmediato”.³⁶

Lombardo Toledano dividió el programa propuesto en dos partes: la primera, concerniente a la política exterior de México, abarca los siguientes principios, que no debían de abandonarse por ningún motivo: la amistad y solidaridad con todos los pueblos, la defensa del régimen democrático como sistema universal de gobierno; la condenación a toda política de agresión, y la participación de México en un sistema de seguridad colectiva que garantizara el respeto a la

³³ Lombardo Toledano (1972: 65).

³⁴ Lombardo Toledano (1972: 71).

³⁵ Lombardo Toledano (1972: 72).

³⁶ Lombardo Toledano (1972: 73).

soberanía de las naciones, el apoyo a la independencia política y económica de todos los países coloniales, semicoloniales y dependientes, la cooperación fraternal con América Latina y el decidido respaldo a la política del buen vecino, dada la necesidad de convivir amigablemente con Estados Unidos, país que albergaba en su seno sectores sociales simpatizantes con las luchas de nuestro pueblo, y el cumplimiento de los principios y objetivos contenidos en la Carta del Atlántico y en los acuerdos de la Conferencia de Teherán³⁷.

En cuanto al segundo punto, Lombardo resumía los ideales históricos que conforman el programa de las tres grandes revoluciones nacionales acaecidas en México: “1) plena autonomía económica y política de la nación. 2) El desarrollo económico del país. 3) La elevación de las condiciones materiales y culturales en que viven las grandes masas del pueblo. 4) El respeto fiel a la voluntad popular para el eficaz funcionamiento de las instituciones democráticas.”³⁸ Para el cumplimiento de tales condiciones se requería regular la inversión extranjera para impedirle el control de ramas fundamentales de la economía y el desplazamiento del capital nacional; debía aquella encaminarse primordialmente hacia actividades productivas que nuestra economía demandaba para su buen funcionamiento, reinvertir sus utilidades y respetar la legislación referente a los derechos de los trabajadores. Sobre todo debía de cuidarse sobremanera que los precios de las materias primas de exportación fueran justos, equiparables a los precios de bienes de capital y manufacturas de importación.

Había que echar mano de la técnica a efecto de ampliar la industria eléctrica, siderúrgica y química, así como la de bienes de capital y de consumo, y propiciar la modernización de los centros industriales ya establecidos. En cuanto a los transportes, recomendaba la rehabilitación de los ferrocarriles, la ampliación de la red de carreteras, la formación de una marina y una aviación mercantes. El escaso crédito debía de orientarse prioritariamente hacia las actividades productivas, no hacia las especulativas, como sucedía generalmente; asimismo encarecía la creación de un sistema de crédito popular barato para los artesanos, al igual que para los pequeños y medianos industriales.

³⁷ Lombardo Toledano (1972: 78).

Lombardo insistía en que el desarrollo económico no era un fin en sí mismo, sino que éste “debe tener como objetivo elevar las condiciones materiales y culturales de las grandes masas del pueblo.”³⁹ Para lograr los objetivos deseados, la función interventora del Estado era esencial: precisaba controlar los precios y racionalizar la distribución de productos básicos, incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores mediante el aumento de los salarios reales, ampliar el seguro social y mejorar los servicios sanitarios y de asistencia social. Sugería perfeccionar la legislación protectora del trabajador y la expedición de una ley federal de protección a la infancia, a la par que señalaba la necesidad de incorporar a la población indígena, la más marginada del país, a la vida nacional.

3.1.2 El proyecto del sector privado

Dentro del sector privado, nos explica Martha Rivero⁴⁰, existieron dos proyectos de industrialización relacionados por una parte con un grupo que aglutinaba a la mayoría de industrias cuyo origen se remontaba hasta el siglo XIX o principios del siglo XX y que se pronunciaban por un desarrollo de la industria orientado hacia la exportación y rechazaban fuertemente la participación del Estado en la economía. El otro grupo de la burguesía nacional era el que representaba a los empresarios nuevos de las industrias de la transformación, cuyo nacimiento estuvo íntimamente ligado al periodo bélico, ellos apoyaban la idea de una participación mas activa del gobierno mediante los apoyos financieros y fiscales a la industria, así como la protección al mercado interno.

El Estado favoreció el desarrollo del empresariado nacional como punto necesario para la realización de su proyecto de industrialización. La política económica del gobierno pretendía facilitar la tarea de los empresarios industriales, ya que su debilidad y mentalidad conservadora dificultaban el crecimiento de la industria⁴¹. Precisamente por esta gran debilidad, el Estado jugó un papel muy importante en el desarrollo de la industrialización.

³⁸ Lombardo Toledano (1972: 78).

³⁹ Lombardo Toledano (1972: 84).

⁴⁰ Rivero Torres (1982: 23).

⁴¹ La idea de Alemán al proporcionar al Estado incumbencia social; proporción emprendedora; adecuación política y oportunismo económico, abrió nuevos canales al futuro nacional. El Estado, sin ser intruso iba a ser concurrente a todos los asuntos concernientes al bienestar del pueblo de México. El país

Los empresarios industriales, a su vez, imprimieron ciertas características a la realización de dicho proyecto, al aprovechar las condiciones otorgadas por el gobierno y por la situación económica que la Segunda Guerra Mundial le brindaban para aumentar su producción y sus ganancias.

Cuando hablamos del sector industrial solamente podemos referirnos a dos grupos, que contaban con cierta influencia política: el sector más fuerte económicamente que agrupaba a la mayoría de las industrias cuyo origen se remonta hasta el siglo XIX o principios del XX⁴², y el sector de reciente creación, que representaba a los industriales nuevos de las industrias de la transformación, cuyo nacimiento estuvo íntimamente ligado al periodo bélico.

El sector más tradicional del empresariado industrial apoyó la política económica del gobierno, porque indudablemente la beneficiaba, pero ante la política que pretendía lograr el crecimiento horizontal de la industria, por medio de la creación y el fortalecimiento de nuevas industrias, sintió amenazados sus intereses y se opuso a la acción del Estado en la economía.

Así, con la promulgación de la Ley de Cámaras (1941) que separó a los industriales de los comerciantes⁴³, el sector industrial tradicional aceptó la ingerencia del Estado, mientras que el sector comercial se manifestó en contra. La implicación de esta ley se redujo a que los industriales, con ayuda del Estado, fueron liberados de la tutela de los comerciantes y se les brindó una presencia y una opinión política propias, actitud que contrastó con aquella que asumieron ante la creación de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT) y la promulgación de la Ley de Industrias de Transformación, en que unieron fuerzas con los comerciantes para oponerse a estas medidas.

llegaba así a la síntesis de su autoridad; y si ello no era la excelsitud de una vida política, cuando menos constituía un Estado que trataba de ser lo menos imperfecto posible. Véase Valadés (1985: 142-143).

⁴² Roger Hansen señala que :a principios y a mediados del siglo XIX, los residentes franceses, españoles, ingleses, alemanes y norteamericanos de México habían contribuido en diversos renglones al desarrollo del mercado interno a consecuencia del auge ferrocarrilero, una creciente proporción de mexicanos, se unió a las filas capitalistas: de hacendado a industrial. Ingenio azucarero, de comerciante a manufacturero. Inversión en fábrica textil. En Hansen (1975).

⁴³ Ayala Espino (1998: 258).

El desarrollo de las industrias de transformación que significó la diversificación de la base industrial existente fue estimulada en primer lugar por la política del gobierno, que supo aprovechar la situación internacional para facilitar el crecimiento de dichas industrias. Los nuevos empresarios apoyaron la política intervencionista del Estado y descalificaron la entrada discriminada de productos e inversiones extranjeros, a diferencia de lo que sostuvo el sector industrial conservador. Esta posición de los nuevos industriales redundó en un fortalecimiento del poder de negociación del Estado frente al sector más tradicional del empresariado nacional, compuesto por los grupos más conservadores de los comerciantes, los industriales y los banqueros, quienes a su vez apoyaron la posición del gobierno estadounidense para luchar por la liberalización de la economía. Este enfrentamiento se sintetizó en la contraposición de dos proyectos económicos para la posguerra: por un lado, estaba el proyecto librecambista que buscaba la entrada libre de productos e inversiones estadounidenses a México propuesto por Estados Unidos y apoyado por los grupos más conservadores del empresariado nacional. A este proyecto los empresarios nacionales "tradicionales" le agregaron otro objetivo referente a la liberalización de precios y salarios, todo lo cual exigía la menor regulación posible de la economía.

Por otro lado, estaba el proyecto propuesto, entre otros, por la CNIT y la CTM. El proyecto pretendía que las relaciones obrero-patronales se rigieran bajo el principio de que ambos sectores compartirían los beneficios de la industrialización, reconociendo los privilegios que deberían de corresponderles a los empresarios, así como los derechos de los trabajadores. Se oponía terminantemente al proyecto estadounidense y se declaraba a favor de que el Estado protegiera el desarrollo de la industria nacional contra la llamada "penetración imperialista"⁴⁴.

Raymond Vernon, en su libro *El dilema del desarrollo económico de México*, realiza un descripción de la ideología de estos grupos de empresarios mexicanos:

[...] la clase de hombre de negocios en México había llegado a ser dominada por dos tipos principales. Uno es el del tipo macho, ya familiar, quien se ve a sí mismo como si estuviera empeñado en una contienda secreta con objeto de superar al gobierno, al consumidor y al competidor. El engaño, las maniobras, la influencia y el secreto, son sus herramientas. El otro grupo –más nuevo en origen, más joven en edad– consiste en los ejecutivos "científicos", mejor

⁴⁴ Rivero Torres (1982: 24).

preparados, quienes tascan el freno de las restricciones impuestas por sus mayores, mientras buscan con impaciencia las oportunidades para aplicar sus implementos de análisis "racionales" a los problemas de negocios.⁴⁵

Este segundo grupo realizó una serie de propuestas al presidente Alemán durante su campaña presidencial, entre las que destacan:

De la industria azucarera, que el gobierno debía prohibir la instalación de ingenios adicionales y que los existentes debían de ser subsidiados.

De los productores y comerciantes de algodón, que se prohibiera el establecimiento de nuevas despepitadoras en otro lugar que no fuera cerca de las zonas productoras, y que se garantizara el precio del algodón.

De la industria química, que el gobierno debería garantizar una utilidad del 7 por ciento a la inversión, proporcionar electricidad gratuita a la industria y promover un sistema de asociaciones monopolistas entre Pemex y las plantas químicas existentes.

De la industria de equipo eléctrico, que el gobierno debería garantizar la compra de cantidades fijas de ciertos tipos de motores de diseño convenido.

De la industria frutera, que debía requerirse a los restaurantes que incluyeran fruta fresca en sus menús, a los panaderos que mezclaran un porcentaje establecido de harina de casabe y de plátano en todo el pan que hornearan y que la industria debía de ser eximida de su deuda existente y obligaciones con el gobierno.

De la industria de la maquinaria, que la importación de maquinaria excedente debía ser prohibida.

De la industria del chicle, que debía prohibirse la utilización del árbol del chicle en construcciones o en agricultura.

Y de prácticamente todas las industrias, que se concediera más protección contra las importaciones extranjeras.⁴⁶

Estos dos grupos, a consecuencia de sus distinta composición y posición dentro de la estructura productiva, mostraron diversos intereses, en muchos casos encontrados. Por ejemplo, puede citarse la política proteccionista, que mientras dificultaba la actividad de los comerciantes, aseguraba para los empresarios modernos el mercado interno (que les resultaba inalcanzable sin políticas proteccionistas). Esta divergencia sólo ilustra lo que resultó su principal discrepancia, las distintas concepciones y perspectivas sobre el desarrollo económico

⁴⁵ Vernon (1966: 177).

de México. El llamado por Sanford Mosk⁴⁷ Grupo Tradicional (empresarios pro libertad de mercados) defendía un crecimiento que asignaba a la industria un papel secundario a través de su confinamiento a determinadas ramas y productos, manteniendo un esquema de relaciones con el exterior donde predominaba la colaboración con el capital internacional, la exportación de insumos básicos y la importación de todos los productos que no se produjeran internamente en condiciones competitivas con el exterior. El llamado Nuevo Grupo, a diferencia de esa visión, centraba sus objetivos en la industrialización del país, la cual resultaba impracticable sin el concurso y apoyo de la actividad estatal.⁴⁸ Cabe sin embargo, hacer notar su concepción sobre la intervención económica del Estado. En palabras de Sanford Mosk;

A lo que el Nuevo Grupo se abocaba no significaba una intervención estatal en el sentido ordinario del término. Ellos asignaban al gobierno un papel prominente, es verdad, pero ellos querían que el gobierno arribara a sus decisiones sobre la base de la información y el consejo ofrecidas por el interés de los grupos industriales. Lo que ellos se proponían era una intervención de los negocios en el gobierno más que una intervención del gobierno en los negocios.⁴⁹

Si bien la separación de los grupos empresariales representó un éxito notable para una línea estratégica a favor de la industrialización, esto no significó que el Estado circunscribiera su actividad exclusivamente a favorecer el predominio del Nuevo Grupo; por el contrario, la estrategia de desarrollo incluyó también a los empresarios tradicionales.

Las nuevas relaciones que estableció el Estado con el sector privado vinieron acompañadas por un cambio en la política frente al movimiento obrero. En efecto, el objetivo de industrializar, aliándose a los empresarios, requirió de un nuevo trato político hacia los obreros, principalmente de un mayor control estatal de las organizaciones sindicales para disminuir su peso político e ideológico así como sus demandas.

⁴⁶ Vernon (1966: 178-179).

⁴⁷ Mosk (1951).

⁴⁸ Como se observa el llamado Nuevo Grupo asumió una posición muy cómoda, como se observa en sus demandas, estaban dispuestos a invertir una cierta cantidad de recursos siempre y cuando el Estado les garantizara una alta rentabilidad para sus inversiones mediante estímulos fiscales y protección de sus mercado, lo que originó que se convirtiera en una clase ociosa y altamente beneficiada y protegida por el Estado.

⁴⁹ Mosk (1951).

La culminación del cambio en la relación entre el Estado y los trabajadores se expresó, durante la administración del presidente Miguel Alemán, en dos hechos: un control más estricto del movimiento obrero por parte del Estado y la expulsión de la izquierda de los organismos de masas.

El Estado apoyó a los líderes y grupos de trabajadores que estuvieran estrechamente comprometidos con el gobierno y con sus líneas estratégicas. Esta conducta fue generalizándose poco a poco al resto de la economía, siendo incluso utilizada por las propias organizaciones obreras para controlar a los sindicatos independientes.

La salida de la izquierda de los organismos de masas estuvo ligada al despliegue de distintas campañas de presión, y a un contexto internacional marcado por la Segunda Guerra Mundial y por la Guerra Fría. Esta situación encontró eco tanto en el gobierno como en los líderes obreros, que orillaron a los grupos de izquierda a un repliegue, de tal forma que incluso el presidente Alemán advertía:

El movimiento obrero debe alimentar por tanto, su inspiración ideológica en las realidades de su existencia histórica. El adelanto de la clase obrera requiere el alejamiento de toda doctrina ajena a los principios de nuestra Constitución política, que es enseñanza y norma de justicia, de patriotismo y de progreso⁵⁰.

El control obrero se convirtió en una de las líneas maestras para respaldar la estrategia de industrialización y al Nuevo Grupo en al menos tres aspectos:

- a) La estabilidad política y el apoyo del movimiento organizado al Estado en sus conflictos con otros grupos sociales.
- b) La posibilidad de una caída drástica del salario real que mejoró las condiciones de rentabilidad del capital privado sin que simultáneamente creciera la inestabilidad social.
- c) La convergencia de los dos puntos anteriores favorecieron notablemente la configuración de un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado.⁵¹

⁵⁰ Medina (1979: 147).

⁵¹ Medina (1979: 148).

De lo expuesto hasta aquí se puede notar que los gobiernos de Ávila Camacho y Alemán buscaron crear las condiciones tanto políticas como económicas necesarias para apoyar el desarrollo de la industria en el país, donde el gobierno sería el conductor de la economía y el sector privado sería el vehículo para llegar al objetivo del crecimiento económico.

3.2 El sector público en el proceso de industrialización (dos ejemplos)

3.2.1 Banco de México

En materia de industrialización, los temas que con mayor frecuencia se discutieron en el seno del Consejo de Administración del Banco de México fueron los siguientes: situación y promoción de las industrias exportadoras, estudio de proyectos de nuevas empresas o procesos industriales, programa de becas del Banco, la creación del Departamento de Investigaciones Industriales y los planes de darle un uso racional a la acumulación de reservas. De ahí se derivó el proyecto para recomprar empresas y grandes extensiones de terreno que estaban en manos de inversionistas extranjeros.

La preocupación por la cuestión industrial que abrigaron los encargados del Banco de México (Eduardo Villaseñor y algunos de sus colaboradores) no sólo se manifestó en las discusiones dentro del Consejo de Administración o en los proyectos que emprendió el Departamento de Investigaciones Industriales, del cual nos ocuparemos en breve. En abril de 1941, Eduardo Villaseñor recurría a la prensa para manifestar su inquietud por la “abundancia de capitales que ahora existen en el mercado de México, debido principalmente a la repatriación de los fondos mexicanos que antes se habían refugiado en Estados Unidos”⁵².

A lo largo de 1942, Villaseñor volvió a los medios de información para explicar a la población los objetivos que perseguía el Estado mexicano con sus políticas de fomento; anunciar el apoyo del Banco de México a las sociedades financieras mediante la toma de sus bonos financieros y, más tarde, el fortalecimiento financiero de los ferrocarriles nacionales. A finales de ese año Eduardo Villaseñor lanzó una llamada de atención al grave peligro que “con perfiles siniestros”,

⁵² Villaseñor (1941).

amenazaba a la industria textil una vez que terminara la guerra. Las empresas de dicha rama, “Concretamente las fábricas de hilados y tejidos de algodón y lana” que operaban en la República, atravesaban por una “situación de engañosa prosperidad” que ocultaba los peligros señalados.⁵³

Al año siguiente, Villaseñor volvió sobre el tema planteado imperativo de recurrir a los ingresos extraordinarios generados por la Guerra, a fin de renovar la maquinaria y el equipo de esa industria: en tanto que en el resto del mundo el progreso de la técnica de la industria textil ha sido evidente y acelerado, en nuestro país lleva años de estar estancado.

La Oficina de Investigaciones Industriales

En el volumen Economía e Industrialización, editado por Nacional Financiera y el Fondo de Cultura Económica para honrar la memoria de Gonzalo Robles, Manuel Bravo Jiménez rememora la fundación del Departamento de Investigaciones Industriales y los antecedentes que lo precedieron.⁵⁴

De acuerdo a Bravo Jiménez, después de dejar la dirección del Banco de México en diciembre de 1935, el Ingeniero Gonzalo Robles fue designado para encabezar la Comisión de Investigaciones Industriales.

En 1937, el general Lázaro Cárdenas decidió fundar el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial con el fin de financiar el desarrollo de la manufactura con base en la figura de cooperativa, con lo cual se disolvió la Comisión de Investigaciones Industriales y sus archivos, “muy valiosos” según Bravo, pasaron al Banco Obrero.

Según Manuel Bravo, las actividades de la Oficina de Investigaciones Industriales se desarrollaron en cuatro campos de acción: 1) evaluación y cuantificación de los recursos

⁵³ Villaseñor (1942).

⁵⁴ La creación de esta empresa intelectual que nació en el Banco de México a finales de 1941, está indisolublemente ligada a los nombres de Eduardo Suárez, Eduardo Villaseñor y Gonzalo Robles. Véase: Bravo Jiménez (1982: 244-248).

naturales del país; 2) investigaciones por sectores, ramas y productos, así como preparación de proyectos específicos; 3) desarrollo de recursos humanos, y 4) publicaciones.

Estos dos últimos campos, la formación de recursos humanos y las publicaciones derivaron en forma natural de los esfuerzos de investigación que encabezó Robles en la Oficina de Investigaciones Industriales. Las publicaciones, como producto de los propios estudios que realizaba la Oficina, y las becas para formar a los especialistas que requerían las actividades de investigación. Años después el Departamento de Investigaciones Industriales editó el reporte en donde se hace un recuento bibliográfico de todos los trabajos publicados bajo la promoción o patrocinio de ese órgano, los cuales dan cuenta de las inquietudes y el grado de desarrollo que, durante el primer lustro de los cuarenta, tuvo la floreciente industrialización sustitutiva de importaciones mexicana.

El Banco de México en 1945 calificó su colaboración en el proceso de industrialización de la manera siguiente:

El Banco, por su parte, está contribuyendo también en la industrialización y al efecto ha celebrado contratos con importantes firmas norteamericanas para hacer estudios y determinar la posibilidad de establecer industrias, y en cuanto los expertos den fin a su labor, se propone poner los resultados de las investigaciones a disposición de sectores interesados, para que éstos organicen las empresas. Esta institución sigue dispuesta a apoyar el mercado de los bonos que se emitan con garantía de las carteras industriales de las financieras. Es condición de esa ayuda que las financieras no usen los fondos obtenidos por la emisión de bonos que el Banco apoya, para adquirir y controlar cada vez mayor número de empresas, pues el punto de vista del Banco es que, una vez que las industrias o empresas inicien su marcha formal, el control de éstas debe pasar a manos de particulares. El Banco ha venido siguiendo esta política hasta ahora tratando de contribuir a que se acreciente la producción y la continuará con más vigor si es necesario, cuando el medio circulante decrezca por efecto de mayores importaciones como resultado de alguna depresión económica u otro motivo similar.⁵⁵

Otro declaración del apoyo a la industrialización se puede observar en los siguientes párrafos:

El Banco ha seguido contribuyendo a la industrialización del país y concibe los propósitos gubernamentales en el sentido de que el Estado asuma la iniciativa en el desarrollo de industrias de importancia general en que el sector privado se muestra incapaz, bien porque los estudios iniciales resulten muy costosos o porque la rentabilidad del capital para invertir parezca poco atractiva a los empresarios. Siguiendo estos lineamientos ha emprendido diversas

⁵⁵ Banco de México, *Informe anual 1944*.

investigaciones de interés nacional –algunas ya terminadas y otras proceso de elaboración– referentes al establecimiento de plantas empacadoras de carne en las regiones ganaderas, a industrias químicas pesadas, a plantas de energía para la satisfacción de las necesidades locales, a industrias mecánicas, a fibras duras, a tecnología forestal, a curtiduría, a extracción de alcaloides y a problemas de la pesca, como derivación de un amplio estudio que realizó una firma norteamericana para el establecimiento de empresas de navegación. Ha continuado abordando, además, diversos estudios de los recursos naturales del país, principalmente el carbón y el hierro, teniendo en cartera otros trabajos de interés general.

Se han concedido, asimismo, numerosas becas a técnicos mexicanos con el deseo de que se especialicen en el extranjero y puedan servir en el futuro en las fábricas nacionales ya existentes o que se establezcan.⁵⁶

El Banco de México hizo valiosos esfuerzos para impedir que los factores inflacionarios – característicos del periodo bélico– repercutieran en la economía. La institución, que inició sus actividades modestamente en 1925 sin conciencia clara de su papel ni extraordinarios conocimientos técnicos, había llegado a ser no solamente el banco de los bancos y del Estado, sino el baluarte de la moneda y toda la economía. Entre las diversas medidas que empleó para reducir el ritmo de la inflación, la más poderosa parece haber sido la de las reservas obligatorias de tasa flexible. A fines del año de 1945, los bancos de depósito y ahorro tenían en esa forma 1,097 millones de pesos, cantidad que representaba la neutralización del 44% de su propio pasivo exigible o la cuarta parte más o menos del total de la circulación monetaria mexicana (moneda y depósitos a la vista).

En un análisis hecho por De Beers en 1951 respecto a los créditos e inversiones del Banco de México en el periodo 1940-1949 llega a las siguientes conclusiones:

[...]La porción más importante del déficit gubernamental puede atribuirse a su programa de inversiones, sobre todo en obras públicas tales como carreteras, programas de irrigación y proyección de energía. La contribución inmediata de estas actividades a la corriente de bienes de consumos disponibles debe haber sido negativa, es decir, que se contrató obreros, sacándolos de la agricultura, para obras o proyectos cuya finalidad era aumentar la productividad a largo plazo. Puede considerarse, sin embargo, que el impacto inmediato de los gastos gubernamentales en déficit fue altamente inflacionario, siendo la única excepción importante los déficit que resultan de subsidios gubernamentales sobre artículos alimenticios importados.

Los bancos nacionales que daban preferencia a préstamos productivos en la agricultura y la industria estaban, en cierto modo, financiando proyectos similares a largo plazo (especialmente Nacional Financiera, institución oficial promotora del desarrollo industrial). En cierta escala, sin embargo, hicieron préstamos que fueron en efecto créditos al consumo, es decir, créditos que

⁵⁶ Banco de México, *Informe anual 1944*.

pueden haber estimulado la producción, pero que sin duda, estimularon también el consumo, hasta el punto en que en muchas ocasiones dichos créditos nunca se pagaron.⁵⁷

A conclusiones semejantes llegó Sanford Mosk, quién señala que:

Ha de reconocerse que el hacer uso del crédito del banco central para el desarrollo industrial de México, en el periodo posterior a 1941, ha tenido efectos inflacionarios máximos en una situación en que ya existían fuerzas con esa tendencia.

Las nuevas inversiones hechas durante los años de guerra estaban destinadas a tener efectos inflacionistas en México, independientemente de quien hiciera la inversión; pero el efecto inflacionario neto de una inversión dada, era menor cuando la hacía un banco privado o un individuo que cuando la hacía el Banco de México. En el primer caso disminuían las reservas de los bancos, reduciendo así el poder crediticio del sistema bancario; en el segundo caso disminuía el efectivo o los saldos bancarios de los individuos. En cambio, cuando el Banco de México hacía las inversiones, no ocurrían reducciones similares, y en esa forma las consecuencias inflacionarias se realizaban plenamente.

De hecho la acción del Banco de México al adquirir bonos generales de las financieras tuvo efectos inflacionarios dobles, ya que las financieras usaban el producto de ellos para realizar préstamos comerciales y especulativos. La multiplicación de las operaciones de intermediación y de las operaciones de intermediación y de las operaciones de acaparamiento de mercancías, contribuyeron sustancialmente al aumento de precios. El crédito del banco central destinado a estimular la producción industrial y por lo tanto, a mantener los precios, fue dirigido por las financieras a otros fines, produciendo efectos opuestos.

La adquisición de bonos gubernamentales por el Banco de México fue, asimismo, la forma más inflacionaria de cubrir las necesidades de inversión pública.⁵⁸

Otra opinión importante sobre el financiamiento deficitario del desarrollo económico es la que expresa Víctor Urquidi

Durante los años de depresión mundial se empezó a enfocar en muchos países subdesarrollados, entre ellos México, la política fiscal y presupuestal como un arma de fomento de la actividad económica, mediante el simple expediente de crear déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas, no importa como se financiara el déficit (por ejemplo, mediante el crédito del banco central). Se apoyó esta política aparentemente en las recomendaciones de la escuela keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos probablemente fue bastante atinada en los años de depresión, pero por desgracia la formulación teórica del problema no evolucionó, y la política de déficit se ha seguido aplicando en condiciones en que ya no se justifica y más bien hace daño. Tal fue el caso de México a partir de 1941 y durante la guerra, así como el de todos los países de América Latina.⁵⁹

⁵⁷ De Beers (1953: 40-41).

⁵⁸ Mosk (1951: 195-196).

⁵⁹ Urquidi (1951: 641).

3.2.2 Los estímulos fiscales

Otra vertiente del impulso gubernamental a la industrialización se manifestó en la protección a la industria doméstica a partir de una serie de decretos que facultaban a la Secretaria de Hacienda para restringir la importación de artículos o mercancías susceptibles de producirse en el país. Como complemento a estas medidas se concedieron exenciones fiscales a industrias nuevas, como la química, la siderúrgica y la alimenticia.

De lo anterior se desprende la importancia que la política fiscal tuvo en el esfuerzo por estimular el desarrollo industrial, otorgando exenciones en virtud de la Ley de Industrias de Transformación (21 de abril de 1941). A fines de 1945 y dentro de los términos de esta ley, se habían otorgado 350 subsidios, que afectaban a 28,200 trabajadores y representaban un capital invertido de \$425 millones.

El uso de los estímulos fiscales se convirtió en una política generalizada que adquirió gran importancia para promover el desarrollo industrial, como afirma Ortiz Mena:

Las exenciones de impuestos llegaron a formar parte importante de la política de fomento industrial del gobierno a partir de 1941. En este año se expidió una ley que autorizaba la exención de impuestos por un periodo de cinco años a industrias nuevas e industrias consideradas como necesarias para el desarrollo de la producción nacional. En 1946 se reemplazó esta ley por otra que establecía tres categorías de industrias a las que podía concederse exención de impuestos y prolongaba la duración de ésta a diez años. Además de la exención de todos los impuestos a la importación de equipo y materias primas necesarias para iniciar operaciones.⁶⁰

Con la expedición de la Ley de Industrias de Transformación, el Estado asumió un nuevo papel impulsando ampliamente toda industria nueva que se estableciera en el país a partir de su financiamiento, subsidios o exenciones fiscales.

De acuerdo a John De Beers, el monto fiscal de los subsidios otorgados a la industria pasó de \$65 millones en 1940 a 347 millones en 1946, representando un 21% de los ingresos en efectivo del Gobierno federal en 1946.⁶¹

⁶⁰ Ortiz Mena (1953: 264).

⁶¹ De Beers (1953: 133).

En suma, las obras públicas representaron una proporción muy considerable del presupuesto mexicano en la década de los años 40, destacando la proporción asignada a la Secretaría de Comunicaciones para la construcción de carreteras y a la Secretaría de Agricultura (creación de infraestructura) las cuales, para el final del sexenio (1946) absorbieron el 38% del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶²

Asimismo el gasto observó una reorientación en donde descenderían el rubro correspondiente a los gastos militares, en favor del gasto en educación, la cual se convirtió en la erogación más importante del gobierno.

El balance fiscal del sexenio de Ávila Camacho (1940-1946) arroja una participación anual de los ingresos tributarios en el producto interno bruto del 8.9%, un porcentaje significativo aunque dadas las necesidades requeridas por el proceso de industrialización y en general el desarrollo económico del país resultó, según algunos analistas del periodo, insuficiente proponiéndose como forma de salvar esa necesidad el aumento de la carga tributaria especialmente la correspondiente a los impuestos indirectos. Sin embargo, el Ministro de Hacienda, Eduardo Suárez, fue durante su segunda gestión proclive a continuar el gasto público con tasas impositivas moderadas para no desincentivar a la inversión privada:

Paralelamente a su propio programa de inversiones, el gobierno consideró aumentar y apoyar la inversión privada para la organización de nuevas empresas de preferencia industriales...Así, para señalar un aspecto muy claro de esta actitud, puede mencionarse desde luego la política tributaria. México decidió firmemente por la moderación de gravámenes. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el erario [recogía], a través de impuestos, seguramente menos del 8% del ingreso nacional; cifras cuya modestia se pone de relieve cuando se considera que en otras naciones la participación por ese concepto [excedía] del 30 por ciento.⁶³

De la cita anterior podemos concluir que, si bien el fisco participó directamente en el desarrollo económico del país, su participación estuvo orientada más a promover nuevas industrias vías exenciones fiscales que a participar con ingresos en este proceso. Los ingresos, respondieron fundamentalmente al incremento de los precios de exportación de ciertos productos (la plata) y

⁶² De Beers (1953: 72-73).

⁶³ Suárez (1949).

a la entrada de capitales golondrinos. Una coyuntura que permitió observar una frágil salud de las finanzas públicas durante este sexenio que, al término de la guerra, observó de nueva cuenta saldos deficitarios; primeras luces que llevaron dos años más tarde a la devaluación monetaria (1948).

Durante el gobierno de Ávila Camacho, la teoría económica keynesiana comenzó a incidir en el diseño de políticas fiscales instrumentadas por los órganos hacendarios con una lógica de intervención estatal. La "Teoría General" de Keynes, reflexionada ya por nuestros economistas hacendarios, confirmaba la afortunada actuación de los encargados del quehacer económico del país; primero, para superar los tiempos críticos consecuentados por la Revolución; segundo en el desarrollo de una maquinaria hacendaria novedosa dentro del contexto de reconstrucción institucional; tercero, para superar los traumas que trajo consigo la crisis del 29; y cuarto, en las políticas económicas imaginadas para promover un decidido desarrollo económico a partir de la industrialización contando ya con nuevos instrumentos financieros.

CAPÍTULO 4. LA INTERVENCIÓN DE NACIONAL FINANCIERA EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN 1940-1952

La administración de Miguel Alemán Valdés tuvo como firme propósito la industrialización del país, y presentó este proyecto como la panacea para los problemas económicos que enfrentaba México. La estrategia de desarrollo propuesta significó un cambio en la manera de intervenir el Estado en la actividad económica, en especial en cuatro aspectos: a) en el sentido estratégico del intervencionismo; b) en el ritmo de la intervención; c) en la modificación de la correlación de fuerzas en el interior del Estado, y d) en la relación del Estado con las clases sociales. Esto implicó que el sector privado adquiriera una mayor importancia y, al amparo de las acciones que el gobierno hizo para apoyarlo, este sector tuvo el camino despejado para desarrollar sus actividades.

Una vertiente del impulso al desarrollo industrial fue la política de financiamiento puesta en marcha en la administración alemanista. Se requería de una política de financiamiento de largo plazo con altos montos de capital y baja rentabilidad, y es aquí cuando la importancia de Nacional Financiera empieza a hacerse notar. La institución se encargó de realizar inversiones en ramas de actividad donde el sector privado no podía participar al no contar con los recursos suficientes para iniciar operaciones.

La escasez de recursos para desarrollar la actividad industrial era una preocupación que existía en el gobierno de Miguel Alemán: el sector privado no contaba con el capital necesario para poner en marcha grandes proyectos de inversión necesarios para avanzar en la industrialización de México.

En este capítulo, se presenta un análisis del desempeño de Nacional Financiera que fue marcado por las reformas que se llevaron a cabo en la década de los cuarenta con el objetivo de impulsar la actividad industrial en el país.

4.1 La reforma de 1940

Nacional Financiera inicia sus operaciones en 1934, de acuerdo a la Ley del 24 de abril de 1934. La institución fue creada con el propósito central de restituir liquidez al sistema bancario por la vía de vender los bienes inmuebles que formaban parte importante de las instituciones de crédito, las cuales representaban una sólida garantía, pero limitaban la función propiamente bancaria.

El sistema bancario de la época se encontraba en pleno proceso de formación y uno de los problemas más importantes era la falta de liquidez⁶⁴ y la inamovilidad general de la riqueza. Por ello, no es de extrañar que el Gobierno hubiera decidido crear específicamente una institución para superar en parte el problema de la movilización del crédito. Otro aspecto importante de la desorganización bancaria que se venía arrastrando desde 1910 lo constituía la desconfianza⁶⁵ del público hacia las instituciones de crédito en la política financiera del Gobierno Federal. Ante esta situación, se contempló la posibilidad de utilizar a Nacional Financiera como la institución que contribuyera a la rehabilitación de los valores públicos y, en general, actuar como agente financiero del Estado.

Las principales atribuciones que le fueron señaladas en la Ley del 24 de abril de 1934 consistieron en fomentar el crédito territorial, a través de fraccionar o enajenar los predios rústicos aportados por el Gobierno Federal, los particulares o instituciones a los que por ley les estaba prohibido poseer inmuebles; suscribir o contratar empréstitos públicos o privados; comprar, vender o recibir en depósito acciones, bonos y valores de cualquier clase y hacer

⁶⁴ Pani (1941: 144-187).

⁶⁵ Durante el periodo de la lucha armada en México, tanto el sistema bancario como la economía fueron devastados. Los bancos comerciales eran en ocasiones obligados a realizar préstamos para financiar los gastos militares, como Shelton señala: para los bancos la lucha armada significó el caos. Las oficinas de los bancos fueron saqueadas y destruidas, los depósitos de los ahorradores fueron retirados ante el temor de perderlos definitivamente. El gobierno de Venustiano Carranza prácticamente liquidó el sistema bancario durante el periodo de 1917 a 1922 los bancos comerciales no operaron en el país, a consecuencia de la abrogación de la legislación bancaria hecha por Victoriano Huerta. Carranza emitía su propio dinero, el cual fue repudiado por el público. La gente comenzó a tener una seria desconfianza hacia las instituciones bancarias emanadas de los gobiernos de la Revolución que se prolongó hasta la década de los treinta. Véase Shelton (1964: 132-137).

sobre ellos operaciones activas de préstamo, reporto o anticipo (quedando definida con estas dos últimas atribuciones su función en el mercado de valores); encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles (lo cual debe considerarse como antecedente de lo que llegaría a convertirse en su importante función promotora del desarrollo industrial); y actuar como agente Financiero de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Durante sus primeros años de vida, Nacional Financiera tuvo una participación significativa en el proceso de rehabilitación del sistema bancario, de acuerdo con el nuevo giro de la política gubernamental que apuntaba hacia la utilización de la inversión pública⁶⁶ como motor del crecimiento económico, en combinación con un apoyo decidido a la inversión privada.

Dada su propia estructura legal y financiera y debido a las condiciones precarias del mecanismo de ahorro-inversión del país, la institución no pudo ejercer una influencia definitiva en el sistema en sus primeros años.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la institución no contó con mucho apoyo dado que buena parte de su atención se centró en los Bancos Agrícola y de Crédito Ejidal, así como el Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. Dadas las circunstancias prevalecientes en el sistema financiero en esos años, lo primero era restituir la confianza del público y de los bancos privados en el Gobierno, a fin de que estos últimos empezaran a operar como intermediarios financieros entre ahorradores e inversionistas y que, a través de su asociación con el Banco de México y en convivencia con las instituciones nacionales de crédito que se crearon entre 1933 y 1938, se constituyera el sistema bancario nacional.

Hacia 1940, Nacional Financiera se transforma en la entidad oficial que habría de operar como banco de fomento, en una circunstancia histórica que requería cubrir huecos profundos en

⁶⁶.Dentro del sistema bancario algunas instituciones privadas y en particular las sociedades financieras realizaron, aun durante los años de la guerra, la tarea de captar y canalizar ahorros privados para establecer y ampliar empresas industriales. Entre las instituciones bancarias nacionales, corresponde a Nacional Financiera lugar preeminente en el otorgamiento de créditos y asistencia a empresas industriales de la iniciativa privada o mixta, así como la promoción de industrias básicas y servicios fundamentales patrocinados por el Estado. Véase Robles (1960: 36).

materia de capitalización. Dentro de las razones que explican la transformación de la institución se encuentra la actitud del Presidente Manuel Ávila Camacho, quien era un hombre con valores más capitalistas que los de su predecesor Lázaro Cárdenas. Su visión como hombre de negocios de la clase media, posiblemente restauró la confianza del sector privado. Quizá, como resultado de esto, Nacional Financiera pudo convertirse en un “poderoso instrumento para el progreso”.⁶⁷ Ávila Camacho, que era un hombre moderado con inclinación pro-negocios, utilizó a la institución para extender el sector público en muchas empresas sin destruir una sola reforma de la era de Cárdenas.

En la exposición de motivos de la ley que reformó a Nacional Financiera, se definió a ésta como la institución capacitada para promover la inversión de capitales en obras y empresas que requirieran enormes sumas, y en las cuales la recuperación del capital tuviera que ser lenta. De igual manera se dejó claro que ésta no establecería competencia con los bancos existentes, sino que, por el contrario, se dedicaría a auxiliar a aquellos sectores de la economía nacional cuyas necesidades de crédito no pudieran ser atendidas por los bancos comerciales⁶⁸.

La Ley Orgánica de 1940, en su artículo 20 determinaba como objeto de la institución:

- a) Vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo;
- b) Promover la inversión del capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país;
- c) Operar como institución de apoyo con las sociedades financieras o de inversión, cuando hubieren concedido créditos con garantía de valores;
- d) Vigilar y dirigir el funcionamiento de las bolsas de valores;
- e) Actuar como sociedad financiera o de inversión;
- f) Actuar como fiduciaria, especialmente del Gobierno Federal y sus dependencias;
- g) Actuar como agente y consejero del Gobierno Federal, de los Estados, Municipios y Dependencias Oficiales, en la emisión, contratación, conversión, etc., de los valores públicos;
- h) Ser la depositaria legal de toda clase de valores;

⁶⁷ Véase Blair (1964: 211).

- i) Actuar como caja de ahorros;
- j) Orientar y asesorar las labores de Comisión Nacional Bancaria en cuanto afecten a los antes dichos objetos o puedan contribuir a su realización.⁶⁹

Esta ley precisaba el tipo de operaciones de Nacional Financiera como institución de crédito, pero no definía el criterio que debía seguirse para promover y apoyar empresas.

Cabe mencionar que Nacional Financiera encontró a principios de la década de los cuarenta un ambiente que clamaba el desarrollo de su función promocional. Las condiciones económicas emanadas de la Segunda Guerra Mundial significaron un estímulo para la promoción de actividades industriales dada la demanda por artículos manufacturados.

4.1.1 Desempeño de Nafinsa después de la reforma de 1940

A partir de la reforma de 1940, Nacional Financiera inició un fuerte crecimiento como lo indica la favorable evolución registrada por ciertos renglones de su balance, como se observa en el cuadro 1.

⁶⁸ Nacional Financiera (1976: 84).

⁶⁹ Nacional Financiera (1976: 97).

Cuadro 1
Principales Renglones del Balance de Nafinsa, 1940 y 1945.
(millones de pesos)

Renglones	Final de		Diferencia
	1940	1945	
Pasivo			
Capital exhibido	8	11	+ 3
Reservas	1	8	+ 7
Pérdidas y ganancias	1	5	+ 4
Obligaciones a la vista	--	31	+ 31
Obligaciones a plazo	8	477	+ 469
Activo			
Acciones, bonos y valores	6	96	+ 90
Descuentos, préstamos y créditos	3	354	+ 351
Reportos	6	36	+ 30
Otros créditos	1	15	+ 14
Recursos afectos en garantía de obligaciones	1	18	+ 17

Fuente: Nacional Financiera (1950a: cuadro 6).

En el renglón de "obligaciones a plazo", que constituyó en 1945 casi todo el pasivo aparte de los fondos propios, se incluyeron los valores que Nacional Financiera había emitido hasta la fecha por su propia cuenta, los cuales sumaban un total aproximado de 260 millones de pesos, incluyéndose lo adeudado por concepto de varios préstamos obtenidos en México y el extranjero.

En 1941 se hizo la primera emisión de certificados de participación, con plazo de 10 años y tasa de interés anual de 7.2 por ciento. Su monto fue de 8 millones de pesos con la cobertura de bonos de caminos y bonos del Departamento del Distrito Federal. Se pensó ofrecer al público, con esta emisión, la posibilidad indirecta de comprar valores gubernamentales y a la vez absorber una parte, aunque pequeña, de la excesiva circulación monetaria. En el mismo año se lanzó por primera vez una emisión de títulos financieros expresados en dólares, cuyo monto fue de un millón de dólares. El plazo de esta emisión fue de 10 años, la tasa de interés de 5 por ciento y la garantía consistió principalmente en bonos de caminos de la Federación y de los estados, y en bonos del Departamento del Distrito Federal.

En 1941 se recibió del Eximbank un préstamo de 30 millones de dólares, destinado sobre todo a financiar la construcción de carreteras.

Durante el año se iniciaron los primeros estudios y negociaciones encaminados a canalizar capitales nacionales y extranjeros hacia el desarrollo de la industria. Se formularon varios proyectos industriales y se crearon Cementos Guadalajara, S. A., Unión Forestal de Jalisco y Colima, y Cía. Industrial de Atenquique (papel)⁷⁰.

Hasta fines de 1945 las emisiones de certificados de participación⁷¹ totalizaron la suma de 238 millones de pesos, quedando la mayor parte en circulación. La última de esta serie de emisiones de certificados de participación se realizó en junio de 1945, con plazo indefinido y a una tasa de interés del 6 por ciento.

El crecimiento de las operaciones con valores durante el quinquenio se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Operaciones de Nafinsa con valores, 1940 y 1945.

	1940	1945
Compraventa (millones de pesos)	73	3,470
Emisiones		
Número	1	17
Millones de pesos	0.5	260
Custodia y administración (millones de pesos)	20	571

Fuente: Nacional Financiera (1950a: cuadro 1).

Las empresas industriales impulsadas por Nafinsa, comenzaron efectivamente a funcionar durante el quinquenio, tal y como se muestra en el cuadro 3.

⁷⁰ Moore (1963: 232).

⁷¹ Los certificados de participación comenzaron a emitirse en 1941, y fueron un instrumento eficaz para proveer a la institución de una importante fuente de recursos para financiar sus inversiones... Los certificados de participación fueron como un puente entre el mercado de capitales y el de dinero. En efecto, por un lado promovían la inversión a largo plazo, al incluir en los fondos comunes que los apoyaban valores del Gobierno Federal y valores de empresas que no tenían mucha aceptación entre los ahorradores; y por otro, satisfacían la demanda del público de un instrumento líquido con rendimiento asegurado. En Nacional Financiera (1985: 38).

Cuadro 3

Empresas impulsadas por Nafinsa que comenzaron a funcionar en 1941-1945
(millones de pesos)

Año	Empresas	(1)	(2)
1941	Chapas y Triplay, S. A.	10,000	3,700
1942	Nueva Cía. Eléctrica de Chapala y Anexas	33,600	155,000
1943	Carbonífera Unida de Palau, S. A.	9,200	35,000
1943	Cementos Guadalajara, S. A.	12,000	17,300
1943	Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.	5,100	6,000
1944	Altos Hornos de México, S. A.	75,000	113,000
1944	Guanos y Fertilizantes de México, S. A.	6,000	18,800
1945	Empacadoras Calidad, S. A.	4,000	5,800

1. Producción anual (capacidad de producción de la planta)

2. Inversiones totales a junio de 1949, en miles de pesos.

Fuente: Nacional Financiera (1950a: cuadro 3).

Como consecuencia del apoyo otorgado por Nacional Financiera la empresa privada floreció, la institución realizó una importante suma de inversiones para la apertura de nuevos establecimientos. La participación del gobierno en la economía era visto en esa época como algo deseable. Las grandes potencias no estaban en posición de condenar la intervención del Estado mexicano en la actividad económica. La demanda por materias primas y el deseo de Estados Unidos⁷² y sus aliados por contar con la cooperación de más países, cambiaron muchas actitudes. En 1942 México y Estados Unidos negociaron un tratado de comercio y llegaron a un acuerdo con respecto a los pagos por el servicio de la deuda externa mexicana⁷³.

Después de la reforma de 1940, Nafinsa empezó a actuar como el mayor intermediario financiero, canalizando los fondos domésticos y los externos hacia inversiones productivas. En el periodo 1941-1947, emitió valores con valor de 318 millones de pesos y otros con valor de 15 millones de dólares. En el mismo lapso de tiempo, ayudó a obtener préstamos alrededor de 93

⁷² El gobierno de Roosevelt –más sensible que el de sus predecesores a las necesidades de América Latina- se mostró consciente de la importancia de evitar el derrumbe económico de la región. Como en los treinta ciertos grupos políticos apoyaban ruidosamente el fascismo –y hasta el nacionalsocialismo-, no estaba garantizada la solidaridad latinoamericana con Estados Unidos en caso de una guerra. Al mismo tiempo, Estados Unidos tenía que asegurarse el abasto de materias primas y de productos estratégicos en caso de que quedaran interrumpidas sus fuentes tradicionales fuera de América Latina. Bulmer Thomas (1998: 280).

⁷³ Torres (1984: 64).

millones de dólares en préstamos del extranjero, muchos de los cuales se dirigieron para caminos y ferrocarriles.⁷⁴

Como símbolo de su nuevo rol, Nacional Financiera estableció en 1941 un departamento de promoción y empezó a realizar estudios de proyectos de desarrollo industrial. Con una predilección por las manufacturas, promovió empresas en prácticamente cada sector de la economía mexicana en el curso de siete años. La lista de compañías apoyadas mediante préstamos, o venta de acciones y bonos muestra el “quién es quién” en el sector empresarial mexicano.⁷⁵

Durante los años de la guerra, una promoción seguía rápidamente a la otra. A finales de 1945 Nacional Financiera tenía créditos pendientes o inversiones en valores en la industria mexicana que totalizaban cerca de 30 millones de pesos (Véase Cuadro 4).

⁷⁴ Blair (1964: 213).

⁷⁵ Blair (1964: 213).

Cuadro 4

Nacional Financiera: Préstamos e inversiones en empresas industriales^a, 1945, 1947 y 1952
(Saldo al 31 de diciembre)

Industria	En millones de pesos			Participación porcentual		
	1945	1947	1952	1945	1947	1952
Total	297.2	501.3	1,559.4	100.0	100.0	100.0
Alimentos (excluyendo, azúcar y bebidas)	3.4	5.9	39.2	1.1	1.2	2.5
Azúcar	18.4	90.8	118.0	6.2	18.1	7.6
Cervezas y licores	----	14.4	33.0	----	2.9	2.1
Textiles y productos	15.9	32.0	41.9	5.3	6.4	2.7
Productos de madera	1.8	1.3	----	0.6	0.3	----
Muebles	----	1.2	0.9	----	0.2	0.1
Papel y productos Químicos (excluyendo fertilizantes)	11.0	33.1	39.2	3.7	6.6	2.5
	----	4.6	27.6	----	0.9	1.8
Fertilizantes	10.0	10.5	50.6	3.4	2.1	3.2
Petróleo	62.9	29.1	21.6	21.2	5.8	1.4
Carbón	4.7	0.6	25.7	1.6	0.1	1.6
Vidrio	0.3	2.1	0.1	0.1	0.4	----
Cemento	9.8	13.2	24.5	3.4	2.6	1.6
Construcción y materiales (excluyendo cemento)	26.9	15.0	58.7	9.1	3.0	3.8
Hierro y acero	71.2	79.8	143.6	24.0	15.9	9.2
Cobre y estaño	2.5	5.5	8.0	0.8	1.1	0.5
Productos metálicos	3.9	4.7	12.2	1.3	0.9	0.8
Equipo eléctrico	23.0	3.8	17.0	7.7	0.8	1.1
electricidad	4.7	26.5	295.3	1.5	5.3	18.9
Transportes y comunicaciones	16.8	111.2	548.1	5.5	22.2	35.1
Minería	0.7	3.0	21.0	0.2	0.6	1.3
Hoteles	----	4.3	7.3	----	0.9	0.5
Películas	8.3	6.9	4.2	2.8	1.3	0.3
Otros	1.0	1.8	21.7	0.4	0.4	1.4

a. La definición de Nafinsa de empresas industriales incluye algunos servicios (hoteles) y a la construcción.

Fuente: Elaboración propia con base en: Nacional Financiera (1950b: 73) y Nacional Financiera (1954: 65).

Los principales créditos de Nacional Financiera habían sido destinados para financiar el equipamiento de Ferrocarriles Nacionales, una refinería para PEMEX, trabajos hidráulicos y plantas generadoras para la Comisión Federal de Electricidad, construcción de carreteras y fabricas de cemento.

Muchas de las promociones de Nacional Financiera estaban interrelacionadas, por ejemplo, la extracción del carbón, complementaba a la manufactura de acero; el cemento era necesario

para las carreteras, escuelas y para la construcción de presas; y la refinación de petróleo fue auxiliar para los ferrocarriles y el transporte y para la generación de electricidad.⁷⁶

Quizá uno de los apoyos más significativos de Nacional Financiera fue el otorgado a Altos Hornos de México. S. A. Esta empresa fue planeada para aliviar la escasez de productos de acero enrollado que eran importados. Los recursos financieros de la iniciativa privada resultaron insuficientes para una empresa del tamaño y el alcance de Altos Hornos. Nafinsa apoyó con 6 millones de dólares provenientes de el Eximbank a la empresa que inició sus operaciones en 1942. Los primeros problemas que encontró fue la dificultad para conseguir maquinaria y equipo debido a las que tenía Estados Unidos a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, para 1944, su planta productora ya funcionaba y existían proyectos para ampliar la empresa. Hacia 1947 Nafinsa era el mayor accionista y empezó a hacer de Altos Hornos un caso representativo de intervención estatal en la esfera industrial.⁷⁷

Cuando la Segunda Guerra Mundial terminó, la industria mexicana producía bienes en cantidad y calidad que probablemente cinco años antes se pensaba imposible. Cemento, acero, carbón, fertilizantes, productos de madera, energía eléctrica, y madera laminada eran industrias que fueron organizadas o reorganizadas bajo el auspicio de Nacional Financiera.⁷⁸

Asimismo, uno de los aspectos que se pueden destacar de Nafinsa fue que desarrolló una filosofía de industrialización y cambio estructural:

El progreso de la economía mexicana no se debe basar solamente en la exportación de un reducido número de artículos, esencialmente minerales y materias primas agrícolas [...] también debe descansar en un cambio en su estructura, exportando no sólo materias primas sino también ciertos productos manufacturados o materias primas con algún grado de procesamiento⁷⁹.

El éxito de Nacional Financiera como promotor del desarrollo industrial dio lugar a un entendimiento con el sector privado. Las inversiones de Nafinsa eran grandes y diversificadas, su posición de propietario fue algunas veces predominante, y sus recursos financieros junto con

⁷⁶ Blair (1964: 215).

⁷⁷ Blair (1964:216).

⁷⁸ Blair (1964: 218).

⁷⁹ Blair (1964: 218).

el apoyo del gobierno la colocaron en posición para hacer lo que unos cuantos empresarios nacionales habían hecho alguna vez.

4.2 La reforma de 1947

La elección de Miguel Alemán significó la llegada de un presidente que mostraba ser un promotor de las empresas privadas⁸⁰. En 1947, Nacional Financiera es reformada por segunda ocasión en la década de los cuarenta, en el texto que el presidente Alemán envía al Congreso afirma que :”es apropiado delimitar el campo de operaciones de Nacional Financiera, de manera que no invada actividades que deban pertenecer a la banca privada o a otras instituciones públicas”⁸¹.

En la Ley Reformatoria de diciembre de 1947 se incorporan por primera vez ciertos criterios, para encauzar la labor de la institución en materia de promoción industrial.

El artículo 5º de dicha ley reformativa establece que Nacional Financiera, en sus funciones de promoción así como en el otorgamiento de créditos, deberá dedicar sus recursos a la creación o fortalecimiento de empresas fundamentales para la economía del país, bien porque:

1. aprovechen recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;
2. busquen la mejoría técnica o el incremento sustancial de la producción de ramas importantes de la industria nacional;
3. contribuyan a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea porque liberen al país de importaciones no esenciales, o porque permitan el desarrollo de la producción de productos exportables, o en general, desenvuelvan industrias que alimenten de divisas la economía nacional.⁸².

⁸⁰ Alemán no llegó sólo a dirigir los negocios del Estado. Llegó asimismo a estimular la iniciativa del talento y de la empresa. Alemán enfrentó el dilema: o repartir las pocas riquezas existentes, o hacer riquezas para luego distribuirlas equitativamente. Esto último, era compatible con el desenvolvimiento que adquiriría el país. El desarrollo de la urbe enseguida de la distribución agraria, era un faro que no podía ser perdido de vista. Véase Valadés (1985: 126-128).

⁸¹ Nacional Financiera (1963: 40).

⁸² Nacional Financiera (1976: 113).

La cuestión de mayor trascendencia de la ley reformativa de 1947 es la que se refiere a la función de Nacional Financiera en el endeudamiento externo. Conforme a esta Ley, la institución adquiriría la exclusividad en

todo lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y largo plazo de las instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales, incluyendo el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuando como requisito para el otorgamiento de dichos créditos se exija que los garantice el Gobierno Federal.⁸³

De igual forma se asignó como función exclusiva de Nacional Financiera la de “ser el agente para la emisión y colocación de títulos de deuda de vencimiento mayor de un año que realice el Gobierno Federal o que se lleven a cabo con su garantía”⁸⁴.

Esta ley señaló que Nacional Financiera se esforzaría en obtener la cooperación privada en las promociones que emprendiera. Antes de otorgar financiamiento, la institución se cercioraría de que los promotores hubieran dotado a las empresas del máximo de recursos de capital que razonablemente pudiesen obtener en esas circunstancias. Como una defensa adicional, se dijo que Nacional Financiera no otorgaría créditos para el refinanciamiento de pasivos o para que el control de una empresa pasara de unas manos a otras, salvo en los casos de notorio interés público, calificado así por el Consejo de Administración.

Es pertinente observar que con el paso del tiempo, la institución fue adquiriendo una importancia creciente que, en cierta forma, se ve reflejada en los cambios en su legislación constitutiva.

La nueva ley no atentó contra la empresa privada. Esta amplió el poder de la institución, incrementó su capital, la confirmó como la única institución para manejar emisiones de valores gubernamentales, la designó como el agente para gestionar los créditos de mediano y largo plazo que requerían la garantía gubernamental. Los préstamos del exterior fueron canalizados por Nafinsa y significó una forma de intervención en el proceso de asignación de recursos por parte del Gobierno Federal. Muchas empresas públicas y privadas solicitaron capital extranjero,

⁸³ Nacional Financiera (1976: 112).

⁸⁴ Nacional Financiera (1976: 112).

y las prioridades de inversión pudieron ser establecidas en parte por las revisiones y reglas de la institución.

4.2.1 Desempeño de Nafinsa después de la reforma de 1947

Una combinación de motivos políticos y económicos ayudan a explicar el desempeño de Nacional Financiera después de 1947. La rápida expansión industrial hizo que México encaminará sus esfuerzos por tener una mejor infraestructura. El sector comunicaciones y transportes pasó de ser un factor limitante, a ser un factor eficiente para el uso de la capacidad industrial y para la creación de oportunidades de inversión. La electricidad fue fundamental para la actividad manufacturera, para el consumo de los grandes centros urbanos y para el cumplimiento de la vieja promesa de la Revolución de elevar la calidad de vida en las áreas rurales⁸⁵.

Nacional Financiera en su apoyo a la actividad industrial, contribuyó en el área de crédito, aumentando fuertemente su financiamiento a obras de infraestructura, a industrias básicas y a importantes industrias manufactureras. Durante el periodo de 1945 a 1952 la institución aumentó considerablemente su financiamiento total: al 31 de diciembre de 1952 este fue de 3,733.5 millones de pesos, creciendo en promedio anual un 25 por ciento.

La participación del financiamiento de Nacional Financiera respecto del financiamiento total concedido por el sistema bancario se ubicó en 29.5 por ciento en 1952.

Las principales fuentes de fondos para estos financiamientos fueron la emisión de valores de Nacional Financiera y los créditos del exterior. Durante el periodo referido, la creciente penetración de los valores emitidos por Nafinsa (principalmente los certificados de participación) en el mercado nacional de renta fija puede apreciarse al observar que en 1946 representaba el 19.9 por ciento del total en circulación, y en 1952 el 27.3 por ciento.

⁸⁵ Los principios de la reforma agraria habían cambiado de una mera redistribución de tierras a un programa general para mejorar la productividad, y esto requería mayores desembolsos no sólo en la electrificación rural sino también para obras de irrigación. Véase, Blair (1964: 222).

El 47.3 por ciento de los 3,755.3 millones de pesos del financiamiento total de diciembre de 1952 se destinó a ramas de infraestructura (transportes y comunicaciones, energía eléctrica y riego); el 26.0 por ciento a la industria, destacando hierro y acero, petróleo, carbón mineral, productos alimenticios, textiles, cemento, papel y productos químicos. El resto se distribuyó a actividades varias.

Cuando en julio de 1948 se abandonó el tipo de cambio, el presidente Alemán elaboró un programa de estabilización donde figuraron dos puntos específicos relacionados con Nafinsa:

Nacional Financiera limitará sus operaciones al financiamiento de industrias de interés fundamental para el país.

La intervención de Nacional Financiera se encaminará principalmente a suministrar los recursos en moneda nacional a las industrias que hayan obtenido u obtengan en el futuro financiamiento en el exterior para sus maquinarias, equipos e instalaciones.⁸⁶

Después de que se normalizó la situación en 1949 y el tipo de cambio se estabilizó, Nafinsa pudo desenvolverse con mayor flexibilidad en sus operaciones.

Es pertinente señalar que algunas empresas fundamentales como Altos Hornos de México, el Ingenio de Sanalona y la Compañía Industrial de Atenquique, pasaron a formar parte del sector público porque la única manera de salvarlos de la quiebra fue que Nacional Financiera capitalizara sus créditos y llevara a cabo nuevas aportaciones.

Con la banca privada de Estados Unidos, Nafinsa empezó a operar en 1947. En un principio fueron solamente créditos a corto plazo que se utilizaban para obtener fondos de préstamos ya negociados con el Banco Mundial, o con el Eximbank en vías de documentación.

Nacional Financiera advirtió que tanto el crédito interno como el externo, eran muy difíciles para las empresas medianas y pequeñas. Por esta razón, negoció y obtuvo del Banco Mundial una línea de crédito de 10 millones de dólares para que el sistema bancario mexicano financiara las importaciones de dichas entidades. Cabe señalar que este crédito no pudo ejercerse debido a

⁸⁶ Nacional Financiera (1985: 50).

que las empresas mexicanas se resistían a tener compromisos en dólares. De ahí la idea de crear el Fondo de Fomento y Garantía para la Industria Mediana y Pequeña⁸⁷.

4.3 Estrategia de desarrollo y política de industrialización

4.3.1 El carácter mixto de la economía

Un punto ideológico en el que se apoyó la estrategia de desarrollo es el reconocimiento de la iniciativa privada como el agente básico del esfuerzo productivo, en quien recae la responsabilidad de la industrialización y a cuyo estímulo se dedicaron los programas y políticas del Gobierno mexicano a partir de la década de los cuarenta. Este reconocimiento, sin embargo, no inhibió la acción directa del Estado en la economía.

La creación de un ambiente propicio para que el empresario pueda cumplir su papel como agente dinámico del desarrollo, implicó protegerlo de la competencia exterior, facilitarle el uso y manejo de los recursos de capital, eliminarle las restricciones de oferta que actúan en su contra, resolverle los problemas que se le presentan en el mercado de trabajo, etc.

La intervención del Estado mexicano en la vida económica, no representó para los empresarios obstáculos para la realización de sus actividades productivas. El control por parte del Estado, de diversas ramas de la producción, la política de inversiones públicas y la serie de disposiciones de fomento, formaron parte de una estrategia que en realidad ha tendido a asegurar y a afianzar el funcionamiento de la economía de mercado. Los organismos públicos se han movido dentro de límites estrechos y en función de las coyunturas de la economía de mercado. Las empresas e instituciones gubernamentales no han atentado contra la iniciativa privada, al contrario han significado un apoyo para ésta, como lo es el caso de Petróleos Mexicanos y Nacional Financiera.

El desarrollo industrial del país se sustentó en una división del trabajo entre el sector público y el privado. Al primero le ha correspondido a través de la inversión pública y de las actividades

⁸⁷ Que se constituyó durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines y cuyo manejo en fideicomiso se otorgó

de las empresas estatales, dotar a la industria privada de la infraestructura necesaria y de un flujo de insumos básicos a bajo precio. Sobre estas bases, los empresarios privados han emprendido el proceso de acumulación de capital, atendiendo fundamentalmente a criterios de mercado y respaldados por una serie de medidas de fomento previstos para darle una cierta dinámica y orientación a las decisiones privadas, pero no para eliminar las distorsiones del aparato productivo y los graves desequilibrios sociales a lo largo del proceso.

El gobierno mexicano en la década de los treinta inició una política de inversión y gasto con objeto de asentar las bases para el desarrollo del país. Una de las primeras manifestaciones de dicha política fue la construcción masiva de caminos y carreteras para unir los principales centros comerciales e industriales del país y para incorporar los territorios hasta entonces aislados, contribuyendo así a la integración y expansión del mercado interno. Después se inició una etapa de reparto agrario y de construcción de obras de riego en todo el país. Esta política significó a mediano plazo un impulso a la producción agrícola, de la que dependía más de dos tercios de la población. Estas orientaciones de política asentaron las bases de la paz interna, movilizaron los recursos humanos atados a la vieja estructura agraria e impulsaron la formación del excedente agropecuario, prerequisites todos para comenzar una etapa de industrialización.

El cuadro 5 muestra el destino de la inversión pública federal a partir de 1934 y puede observarse claramente los cambios de prioridades que ocurrieron ante el proceso de industrialización. En 1934 no se registran todavía inversiones de fomento industrial. De la inversión pública federal autorizada en ese año, 77 por ciento se canalizó a transportes y comunicaciones, 10 por ciento a obras de riego y 13 por ciento a obras de beneficio social. En 1940 la situación había cambiado por completo; las inversiones de fomento industrial representaron ya 21 por ciento de la inversión total y eran superiores a las de fomento agropecuario. Este cambio marcó el comienzo de una tendencia que predominó a largo plazo, con ciertas fluctuaciones.

Cuadro 5
Destino de la Inversión Pública Federal
(Millones de pesos corrientes)

Año	Inversión Total	Fomento agropecuario	Fomento industrial	Transportes y comunicaciones	Beneficio social	Administración y defensa
1934	98	10		75	13	
1935	137	30		93	14	
1936	168	32		122	14	
1937	192	34		140	18	
1938	198	36	3	139	20	
1939	233	39	27	144	22	1
1940	290	45	60	152	29	4
1941	337	59	28	189	54	7
1942	464	65	38	300	54	7
1943	568	86	36	387	51	8
1944	657	124	63	388	71	11
1945	848	146	132	460	91	19
1946	999	194	153	526	106	20
1947	1,310	261	168	674	181	26
1948	1,539	320	279	681	241	18
1949	1,956	459	472	758	236	31
1950	2,672	516	796	1,079	256	25
1951	2,836	581	732	1,158	345	20
1952	3,280	562	697	1,378	600	43

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones públicas

Como se mencionó anteriormente, dentro de la división del trabajo que se estableció entre el sector privado y el público, ha correspondido a este último aportar la infraestructura necesaria y muchos de los insumos básicos para el desarrollo industrial. Gran parte de las inversiones en comunicaciones y transportes han tenido efecto directo en la industria o ha sido inducida por el crecimiento industrial, aunque es claro que la influencia de estas inversiones no se limita a este sector. Asimismo, la industria ha recibido, bajo la forma de economías externas, el beneficio de muchas de las inversiones en servicios urbanos⁸⁸ y vivienda. Además, muchas otras obras de infraestructura, como las relativas a los parques industriales, han sido realizadas específicamente en este sector. El rubro de fomento económico, que comprende preponderantemente inversiones en la rama petrolera y en la eléctrica, refleja la magnitud del esfuerzo emprendido por el sector público para llenar necesidades de insumos básicos. Todos estos apoyos han sido provistos , al parecer, en forma oportuna, sin provocar rigideces que a

⁸⁸ Un ejemplo de ellas es agua potable y alcantarillado.

menudo militan contra el crecimiento industrial. Muchas veces han ido incluso delante de las decisiones de inversión, tal vez en detrimento de la eficiencia global de la inversión pública⁸⁹.

4.3.2 Medidas e instrumentos de política industrial

Las medidas e instrumentos de política industrial no han formado parte de un política orgánica de desarrollo industrial, “entendida como un conjunto de objetivos, instrumentos y medidas estrictamente coordinadas entre sí y con la política global de desarrollo”⁹⁰. Han respondido más bien a presiones u oportunidades coyunturales, lo que ha originado gran dispersión de acciones, multiplicidad de líneas de responsabilidad institucional, y no pocas veces, contradicciones internas y con otros campos de política “...en la práctica se crearon organismos con propósitos de orientación o fomento industrial y se instrumentaron numerosas medidas con el mismo objeto, sin llegar a definirse en estricto sentido...una política de industrialización”⁹¹.

Nacional Financiera se cuenta entre esos organismos, y aunque por sus atribuciones y por la magnitud de sus recursos ocupa un lugar destacado en la estructura institucional y ha logrado imprimir una mayor continuidad y coherencia a sus acciones, no ha estado a salvo de las presiones y limitaciones que pesan sobre todo en el campo de la política en cuestión.

Existen cuatro grupos medidas e instrumentos de política industrial

- a) de protección
- b) fiscales
- c) de apoyo financiero
- d) de asistencia técnica y apoyo educacional

Estos instrumentos surgen y se consolidan en diferentes etapas del proceso de industrialización. Parece que los instrumentos que primero se consolidan y comienzan a operar

⁸⁹ Hay autores como Hirschman que consideran que cierto tipo de rigideces en el aprovisionamiento de infraestructura o capital social fijo en general, lejos de ser perjudiciales constituyen un estímulo para alcanzar una secuencia óptima de crecimiento desequilibrado. Véase Hirschman (1961).

⁹⁰ Nacional Financiera y Comisión Económica para América Latina (1971: 124).

⁹¹ Nacional Financiera y Comisión Económica para América Latina (1971: 124).

con eficiencia son los de apoyo financiero e incluso promoción directa, concretamente los de Nacional Financiera que hacia 1940 ya había definido su orientación básica y su forma de operar. Los instrumentos proteccionistas son los segundos en consolidarse, fundamentalmente a raíz de las modificaciones al arancel de 1947 y la implantación del sistema de permiso previo, por esa misma época. Las medidas fiscales de estímulo, encuentran su cristalización más acabada con la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955. Por último, los instrumentos de asistencia técnica se desarrollan y consolidan en su mayoría en la actualidad⁹².

La estrategia de desarrollo industrial encierra la evolución del paternalismo estatal hacia la iniciativa privada que fue exigiendo cada vez mayor número de estímulos y beneficios para mantener un ritmo de inversión y de crecimiento del producto cada vez menor en términos relativos. Un proceso de crecimiento acelerado requiere de una alta tasa de inversión, pero el volumen y la disponibilidad de créditos no son los últimos factores que afectan a las decisiones de inversión en la industria. Influyen también, las consideraciones respecto al tamaño de mercado, la disponibilidad de tecnología y los rendimientos en otros sectores de la economía. En la etapa de arranque de la industrialización mexicana, el uso de instrumentos crediticios se vio restringido por el bajo grado de avance tecnológico, por la inexistencia de las economías externas y de escala y por la ausencia de una clase empresarial sólida y eficiente. Por eso no es de extrañar que la implantación y difusión de los instrumentos de crédito en México hayan sido siempre aparejados a una intensa labor de promoción por parte del sector público. En la medida en que la responsabilidad de la promoción directa fue cedida a los particulares, los instrumentos de protección y las medidas de apoyo cobraron más fuerza como condicionantes y orientadores de la estructura industrial.

⁹² Actualmente la asistencia técnica es quizá, la forma más importante en que Nacional Financiera apoya a la pequeña y mediana empresa.

4.4 Nacional Financiera en la estrategia de desarrollo industrial

Las actividades de Nacional Financiera en el sector industrial se concentraron en tres objetivos básicos: en primer lugar, como agente financiero del sector público, movilizó recursos para apoyar los programas de aprovisionamiento de infraestructura, así como las grandes obras que desarrolla el Gobierno Federal y los organismos y empresas públicas; en segundo lugar, se ha encargado directamente de promover y desarrollar múltiples empresas, paraestatales o “mixtas”, que llenaron las necesidades importantes de oferta de insumos básicos; por último, ha apoyado proyectos concretos a la iniciativa privada, sobre todo en la pequeña y mediana industria, a través de una serie de mecanismos crediticios, financieros y técnicos.

Nacional Financiera fue un respaldo fundamental de la política de inversiones públicas en infraestructura y jugó un papel decisivo en materia de fomento de la industria básica. Sus principales vías de acción han sido el apoyo crediticio, la promoción y la inversión directa, a través de una serie de instrumentos y mecanismos específicos de operación. Simultáneamente trató de cumplir otras funciones entre las que destacan el fomento de la industria pequeña y mediana y la descentralización industrial.

No debe pensarse en el apoyo crediticio, la promoción y la inversión directa como actividades aisladas y separadas entre sí, ni tampoco como partes sucesivas de una secuencia lineal que tiene un principio y un final claramente discernibles. Son, por el contrario, actividades estrechamente interrelacionadas y que se retroalimentan entre sí a lo largo de un proceso continuo. Además, en conjunto, estos medios de acción han sido usados en la consecución de cada uno de los diferentes objetivos relacionados con las funciones mencionadas.

4.4.1 Apoyo financiero a la industria básica y a la infraestructura

Es un hecho que la estrategia de desarrollo adoptada por el Estado implicó una canalización masiva de la inversión y el crédito públicos hacia la industria básica y hacia la infraestructura económica general. Nacional Financiera estuvo en el centro de esta estrategia y fue uno de los principales apoyos.

En el cuadro 6 puede observarse la estructura porcentual de los saldos de financiamiento por ramas en distintos años de existencia de la institución. Así destaca por su importancia la rama industrial que, a partir de la década de los cincuenta empezó a absorber alrededor de dos terceras partes del total. Dentro de ella, la industria básica ocupa un lugar preponderante.

Cuadro 6

**Financiamiento por ramas económicas concedido por Nacional Financiera
(Saldos al 31 de diciembre en millones de pesos)**

Ramas económicas	1934	1940	1950	1960
Total ¹	16	20	2,237	13,568
Infraestructura		3	333	1,305
Industrias	7	2	1,460	11,052
Básicas		2	1,077	8,593
Otras de transformación	7		383	2459
Otras actividades	9	15	444	1,211

¹ El financiamiento total comprende la suma de créditos, inversiones en valores, avales y endosos efectuados con recursos propios, con los provenientes de obligaciones directas y por aval y con fondos fideicomisos.
Fuente: Nacional Financiera (1974).

Resulta ilustrativo ponderar el peso relativo del financiamiento otorgado a la industria por Nacional Financiera en el total concedido a dicho sector por el sistema bancario mexicano. Como se observa en el cuadro 7, a mediados de la década de los cincuenta, los recursos canalizados por la financiera del Estado llegaron a representar la mitad del total concedido por el sistema bancario a la rama industrial.

Cuadro 7

**Financiamiento por ramas económicas concedido por Nacional Financiera
(porcentaje)**

Ramas económicas	1934	1940	1950	1960
Total ¹	100.0	100.0	100.0	100.0
Infraestructura	2.0	14.5	14.9	9.6
Industrias	44.7	11.4	65.3	81.5
Básicas	0.3	8.2	48.1	63.4
Otras de transformación	43.8	3.2	17.2	18.1
Otras actividades	53.3	74.1	19.8	8.9

Fuente: elaborado con base en el cuadro 6.

El impacto de las actividades industriales debe medirse no sólo en términos del monto del apoyo financiero que canaliza, sino también por las modalidades que este apoyo reviste. La institución otorga créditos a tasas preferenciales para cumplir su función de fomento, que implica canalizar financiamiento barato no sólo a las industrias básicas y a la infraestructura, sino también a otras ramas de la industria en general, atendiendo a ciertos criterios, como el

efecto de las industrias en la creación de nuevos empleos, en el proceso de descentralización industrial en la formación de polos de desarrollo y en el aumento de las exportaciones de los productos manufacturados. Estos criterios que aparecen en la Ley Orgánica de la institución apuntan hacia determinada selectividad de los instrumentos crediticios, pero son tan generales que su aplicación resulta difícil en la práctica.

Cuadro 8

Participación de Nacional Financiera en el financiamiento a la industria, 1942-1952
(Saldos al 31 de diciembre en millones de pesos)

Año	Financiamiento del sistema bancario a la industria	Financiamiento de Nacional Financiera a la industria	Participación de Nacional Financiera %
1942	499	24	4.8
1943	749	92	12.3
1944	1,092	164	15.0
1945	1,443	347	24.0
1946	1,917	458	23.9
1947	2,597	693	26.7
1948	3,268	925	28.3
1949	3,756	1,245	33.1
1950	4,396	1,460	33.2
1951	5,931	1,834	30.9
1952	6,616	2,409	36.4

Fuente: Banco de México, Informes anuales.

Otro uso importante del crédito es el uso al que se le destina a cada rama. Desde este punto de vista, los fondos canalizados a través de la financiera han servido para apoyar los más variados fines. Las empresas se han servido de ellos para atender desde sus necesidades más urgentes de capital de trabajo hasta sus proyectos más importantes de expansión, para realizar ajustes financieros, para importar partes de repuesto y materiales, para realizar obras civiles, etc. Un análisis del destino específico de los fondos prestados permite percibir más claramente el efecto productivo de la actividad crediticia de la institución. Vale la pena destacar el predominio de los créditos para compra de maquinaria y equipo, para gastos de instalación y para proyectos de ampliación. Esto mismo da idea, además, de las posibilidades que tendría esta actividad en el marco de una política más coherente e integral de industrialización.

4.4.2 Las empresas de Nacional Financiera

Un estudio que se aboca al caso de las empresas de Nacional Financiera es el realizado por Robert Aubey⁹³. Este autor analizó la estructura financiera de estas empresas y el efecto del financiamiento de la institución en dicha estructura, así como las supuestas ventajas de que gozan las compañías que mantienen ciertas ligas con ésta. Las principales conclusiones a las que llegó se resumen a continuación.

En cuanto al último punto afirma que estas empresas "aparentemente no han recibido ventajas que representen una competencia desleal hacia otras compañías"⁹⁴, refutando así una acusación hecha a Nacional Financiera y otros organismos descentralizados. Esta conclusión se basa no sólo en el análisis de algunos indicadores de las utilidades obtenidas por las empresas, sino en las opiniones de algunos empresarios con quienes fue discutido el asunto: "La opinión de la mayoría de los entrevistados fue que la asociación con Nacional Financiera no daba a las empresas ninguna ventaja competitiva, ni ningún privilegio o concesión especiales que no estuvieran al alcance de otras"⁹⁵. Desde otro punto de vista, "la mayoría de los empresarios entrevistados creían que en ocasiones algunas de las actividades de Nacional Financiera eran motivadas por influencias políticas. Sin embargo, los entrevistados expresaron la opinión de que, en conjunto, estos casos eran más la excepción que la regla"⁹⁶

En lo que toca al examen a la estructura financiera, Aubey muestra evidencias de que el apoyo de la institución ha afectado la estructura financiera de las empresas en tres aspectos fundamentales. Primero, que "ha ayudado a muchas empresas a obtener mayor monto de deuda a largo plazo en relación a la deuda de corto plazo, de lo que hubiera sido posible en otras circunstancias"⁹⁷. En la situación particular del mercado financiero mexicano, ésta es una ayuda bastante estimable, ya que los fondos a largo plazo son particularmente difíciles de obtener. En segundo lugar, el autor muestra que la intervención de Nacional Financiera ha permitido a las empresas "mantener saldos de activos circulantes más pequeños de lo que sin

⁹³ Aubey (1966).

⁹⁴ Aubey (1966: 134).

⁹⁵ Aubey (1966: 134).

⁹⁶ Aubey (1966: 134).

⁹⁷ Aubey (1966: 143).

su intervención hubiese sido posible..., lo que podría ser un signo favorable en términos de las operaciones comerciales y, por tanto, un estímulo al desarrollo⁹⁸. En tercer lugar, el estudio indica que estas empresas tienen mayor proporción comparativa de pasivos en relación a su capital contable, lo cual las hace menos dependientes de la colocación de acciones como fuente de financiamiento.

Aubey afirma que el efecto del apoyo global de Nacional Financiera en la estructura financiera de las empresas era favorable en conjunto, ya que en las particulares condiciones de los mercados mexicanos de dinero y capital, les permitía operar con la máxima eficiencia financiera.

4.5 El desempeño de Nacional Financiera después de 1952 (un breve recuento)

En la década de los cincuenta, la institución continuó promoviendo los grandes proyectos, y una muestra clara de ello fue la participación junto con el gobierno federal en el desarrollo del llamado Complejo Sahagún donde se instalaron la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y Diesel Nacional, empresas pioneras en el país en la fabricación de equipos de transporte ferroviario, automotor y de maquinaria textil.

Durante el decenio de los sesenta, la actividad promotora industrial directa de Nacional Financiera prácticamente se paraliza o estanca. En esos años sus operaciones de fomento se circunscriben, principalmente, a aportes crediticios que solicitan tanto el sector empresarial privado como sus propias filiales y a la intermediación de recursos financieros internos y externos destinados a financiar proyectos gubernamentales para la continua ampliación de la infraestructura territorial a cargo del Estado y para nutrir, por medios indirectos, la reserva monetaria.

En la década de los setenta dio un cambio muy visible que operó hasta 1981. La institución desplegó una acción de proporciones que pueden clasificarse como mayúsculas, no sólo por los numerosos proyectos industriales que por propia iniciativa promovió, sino por los productos

⁹⁸ Aubey (1966: 145).

y el monto de las inversiones involucrados. Esta inusitada actividad de fomento industrial elevó a 108 el número de empresas matrices en las que participaba mediante la tenencia de acciones y a 37 adicionales que eran filiales de éstas. En otras palabras, la presencia inversora de Nacional Financiera a fines de 1981, se daba en los capitales de 145 empresas industriales; en 67 de las matrices desde su fundación. Cabe señalar, además, que en 79% de las 108 matrices, su participación accionaria representaba entre 25 y 100% del capital y sumaba un total de 82,000 millones de pesos de 1981, monto al que hay que agregar el de créditos y avales que había otorgado a ese conjunto de empresas.

La mayor parte de los proyectos directamente promovidos por la institución entre los años setenta y 1981, derivaron de dos programas institucionales prioritarios: el de Bienes de Capital y el de Materias Primas Básicas, concebidos por grupos multidisciplinarios de la institución y, el primero, con asesoramiento de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). En la misma forma (con sus propios medios), cada proyecto particular fue identificado, estructurado y evaluado.

Con este proceder, Nacional Financiera llegó a integrar el mayor, más capacitado y experimentado equipo evaluador de proyectos industriales del país. Gracias a él, la institución pudo aportar 47 nuevos productos básicos al catálogo de la producción industrial nacional: máquinas, equipos, bienes intermedios y materias primas.

La llamada crisis de la deuda externa con sus múltiples efectos y causas, como la baja internacional en los precios del petróleo y de otras materias primas; la coyuntura recesiva y la prolongada debilidad de la economía mundial y del comercio internacional, aunadas a la medida estatizadora de la banca privada nacional decidida en el último episodio de la administración de José López Portillo, trastornaron todas las expectativas, se redujeron sensiblemente los ingresos fiscales, las reservas internacionales del país y los flujos de capital del exterior. Todo ello llevó al gobierno federal a implementar medidas estructurales para enfrentar la crisis.

Consecuentemente, las directrices de la banca de fomento nacional cambiaron. En el caso de Nacional Financiera, ésta dejó de ser la gran institución de iniciativa promotora, y su misión paso a ser el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante operaciones de redescuento a la banca privada.

El comportamiento de la institución en los periodos del desarrollo estabilizador, del desarrollo compartido y después de la crisis de la deuda de 1982, escapan al alcance de este trabajo y son tema de investigaciones a realizarse en el futuro, donde resultaría importante analizar el cambio que sufrió Nacional Financiera como resultado de la implementación de la política económica ortodoxa.

CONCLUSIONES

La banca de fomento es un grupo de instituciones cuya actividad fundamental es ser un intermediario financiero especializado que promociona y administra proyectos en sectores esenciales para el desarrollo, hacia los que destina recursos a términos y plazos no disponibles en los mercados financieros existentes. Su principal misión es el impulso, formación y organización de empresas que estimulen el desarrollo económico, a través del capital de los mismos; contribuyen a financiar actividades productivas de bienes, especialmente aquellos que suponen un lento reembolso e instalaciones o materias primas que requieren de un largo proceso de producción. Además, estimulan la vinculación de capitales nacionales y extranjeros.

La historia de los bancos de fomento en el mundo se remonta hacia el siglo XIX. En Gran Bretaña, a medida que el tamaño de empresa y las necesidades de infraestructura aumentaron, la cantidad de recursos requerida para estos fines fue mayor, por lo que se impulsó la actividad de las bolsas de valores con el objetivo de que las empresas se allegaran de recursos que no provinieran del sistema bancario tradicional.

En Francia, el establecimiento de El Crédit Foncier y El Crédit Mobilier significaron la primera experiencia de la banca de fomento, la novedad de estas instituciones radicó en haber combinado la organización en forma de sociedad anónima, en el énfasis de inversión a largo plazo y en la movilización de recursos mediante bonos y pagarés.

La banca de fomento moderna surge después de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta a la demanda social de una distribución más equitativa del ingreso en los países no desarrollados, en donde existen diferencias considerables entre generación de ahorro interno y las inversiones necesarias para satisfacer dicha demanda.

Cuando una economía inicia su camino hacia el desarrollo, el tamaño de sus empresas industriales y comerciales se expande, la cantidad de autofinanciamiento tiende a disminuir y se hace un uso mayor del mercado financiero para atender las operaciones de las empresas. Entre los sectores de la economía, la industria es quizás el sector más sensible a la insuficiencia de ahorro para el financiamiento de capital, dada su alta densidad de inversión y la necesidad de grandes sumas para la operación eficaz y completa de sus unidades de producción. Por lo

tanto, el resultado es un aumento en las operaciones del sistema bancario (préstamos, anticipos, inversiones, etc.), las cuales se incrementan más rápidamente que el ingreso nacional. Tal ha sido la realidad observada en la mayoría de los países en vías de desarrollo. El mayor uso de los recursos financieros y el fortalecimiento de una base industrial más diversificada ha ido creando la demanda de servicios financieros especializados, lo que plantea la necesidad de un tipo más particular de intermediarios financieros, sobre todo destinados a operar a mediano y largo plazos.

Si bien algunas de las instituciones financieras de fomento se crearon en América Latina antes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría son de origen más reciente. Desde la década de los cincuenta este crecimiento se aceleró, quintuplicándose su número total en 1976, al pasar de 46 a 262. Aunque casi todos los países latinoamericanos han participado de este crecimiento, su mayor parte ha tenido lugar en Brasil, Colombia y México.

La Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura fundada en 1908 durante el gobierno de Porfirio Díaz, representa el primer intento por establecer la banca de fomento en México, la principal tarea que se le encomendó a la institución fue el otorgamiento de créditos para la modernización del sector agrícola el cual representó junto con la minería, la principal actividad económica del país. Otro aspecto a resaltar de la institución fue que se convirtió en uno de los principales instrumentos de los dos primeros gobiernos de la Revolución para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades.

La Caja de Préstamos significó el puente que unió dos grandes épocas de la historia bancaria en México. Fue una de las instituciones de créditos que hizo la transición desde el sistema ideado por Limantour hasta la época de los bancos modernos en México, que se inició con el Banco de México en 1925, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926. Este último fue el heredero de la experiencia y los recursos de la Caja de Préstamos.

El establecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y el Banco Nacional de Crédito Agrícola representó el punto de partida del desarrollo de múltiples instituciones del Estado que, trabajando en contacto estrecho con el Banco de México, tratarían de canalizar una parte de los recursos financieros existentes hacia aquellas actividades que, a pesar de su importancia, no fueron atendidas adecuadamente por los bancos privados.

La reforma monetaria de 1931-1932 coadyuvó a la consolidación del crédito y al desenvolvimiento del sistema de crédito y, en particular, del Banco Central. El abandono del patrón oro facilitó el empleo de los billetes y dio a toda la estructura financiera del país una considerable flexibilidad.

Fue en el periodo 1932-1940 cuando se consolidó la política destinada a fundar instituciones estatales de desarrollo para el financiamiento de sectores especiales de la economía mexicana. Antes de esa época, se había fundado una sola institución importante de esta clase o sea, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, establecido en 1926.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 previó específicamente una categoría de instituciones nacionales de crédito constituidas con intervención del gobierno federal en su capitalización, administración o dirección. De acuerdo a dicha ley, se fundaron en los años posteriores las siguientes instituciones: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera, S. A. (1934), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), Almacenes Generales de Depósito, S. A. (1936), Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. (1937), Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1937), Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. (1938).

La banca de fomento en México estuvo estrechamente ligada al proceso de industrialización del país, el cual fue presentado por los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán como la forma más adecuada para lograr el desarrollo económico. El crecimiento industrial recibió un fuerte impulso por parte del Estado, lo que significó una nueva forma de intervención de este en la economía. El gobierno federal se encargó de estimular el crecimiento de la actividad manufacturera a través de su acción directa e indirecta.

La administración de Manuel Ávila Camacho abrió el camino para adoptar un modelo abiertamente capitalista con énfasis en la industrialización. Durante su periodo, la economía se encaminó hacia la sustitución de importaciones favorecida por la Segunda Guerra Mundial, que trajo consigo un aumento en la demanda de exportaciones y una importante afluencia de capitales foráneos que buscaban un lugar para sus inversiones. En el gobierno de Ávila

Camacho empezó a perfilarse un importante cambio ideológico que fue el de la idea del crecimiento económico como el fin y justificación de la Revolución Mexicana.

Miguel Alemán por su parte, continuó con el apoyo decidido al proyecto de industrialización del país, la principal preocupación de su administración fue económica y a ella se supeditó todo lo demás. En términos generales, Alemán deseaba construir una economía moderna basada en la iniciativa y en la inversión privada y en una actividad rectora del Estado que, a través del control de las industrias básicas, fomentara la actividad económica general.

La alianza entre el gobierno federal y la iniciativa privada fue la que le dio el sello distintivo al proceso de industrialización en México. El desarrollo de las industrias de transformación significó la diversificación de la base industrial existente fue estimulada en primer lugar por la política del gobierno, que supo aprovechar la situación internacional para facilitar el crecimiento de dichas industrias. Los nuevos empresarios que aparecieron a raíz del crecimiento industrial apoyaron la política intervencionista del Estado y descalificaron la entrada discriminada de productos e inversiones extranjeros, a diferencia de lo que sostuvo el sector industrial conservador. Esta posición de los nuevos industriales redundó en un fortalecimiento del poder de negociación del Estado frente al sector más tradicional del empresariado nacional, compuesto por los grupos más conservadores de los comerciantes, los industriales y los banqueros, quienes a su vez apoyaron la posición del gobierno estadounidense para luchar por la liberalización de la economía.

Las nuevas relaciones que estableció el Estado con el sector privado vinieron acompañadas por un cambio en la política frente al movimiento obrero. En efecto, el objetivo de industrializar, aliándose a los empresarios, requirió de un nuevo trato político hacia los obreros, principalmente de un mayor control estatal de las organizaciones sindicales para disminuir su peso político e ideológico así como sus demandas.

La culminación del cambio en la relación entre el Estado y los trabajadores se expresó, durante la administración del presidente Miguel Alemán, en dos hechos: un control más estricto del movimiento obrero por parte del Estado y la expulsión de la izquierda de los organismos de masas.

En lo que se refiere al apoyo que otorgó el Banco de México al proceso de industrialización, destaca la creación de la Oficina de Investigaciones Industriales que se abocó a la evaluación y cuantificación de los recursos naturales del país; a investigaciones por sectores, ramas y productos, así como preparación de proyectos específicos; también se dio a la tarea de el desarrollo de recursos humanos y las publicaciones de estudios relacionados con el sector industrial, siendo estos dos últimos campos los más relevantes de la labor de la Oficina.

El Banco de México hizo valiosos esfuerzos para impedir que los factores inflacionarios repercutieran en la economía, y entre las diversas medidas que empleó para reducir el ritmo de la inflación, la más poderosa parece haber sido la de las reservas obligatorias de tasa flexible.

Otra vertiente del impulso gubernamental a la industrialización se manifestó en la protección a la industria doméstica a partir de una serie de decretos que facultaban a la Secretaria de Hacienda para restringir la importación de artículos o mercancías susceptibles de producirse en el país. Como complemento a estas medidas se concedieron exenciones fiscales a industrias nuevas, como la química, la siderúrgica y la alimenticia.

El uso de los estímulos fiscales se convirtió en una política generalizada que adquirió gran importancia para promover el desarrollo industrial. Con la expedición de la Ley de Industrias de Transformación (21 de abril de 1941), el Estado asumió un nuevo papel impulsando ampliamente toda industria nueva que se estableciera en el país a partir de su financiamiento, subsidios o exenciones fiscales.

Hacia 1940, Nacional Financiera se transforma en la entidad oficial que habría de operar como banco de fomento, en una circunstancia histórica que requería cubrir huecos profundos en materia de capitalización. Dentro de las razones que explican la transformación de la institución se encuentra la actitud del Presidente Manuel Ávila Camacho, quien era un hombre con valores más capitalistas que los de su predecesor Lázaro Cárdenas. Su visión como hombre de negocios de la clase media, posiblemente restauró la confianza del sector privado. Quizá, como resultado de esto, Nacional Financiera pudo convertirse en un poderoso instrumento para el progreso. Ávila Camacho, que era un hombre moderado con inclinación pro-negocios, utilizó a la institución para extender el sector público en muchas empresas sin destruir una sola reforma de la era de Cárdenas.

Nacional Financiera encontró a principios de la década de los cuarenta un ambiente que clamaba el desarrollo de su función promocional. Las condiciones económicas emanadas de la Segunda Guerra Mundial significaron un estímulo para la promoción de actividades industriales dada la demanda por artículos manufacturados.

Como consecuencia del apoyo otorgado por Nacional Financiera la empresa privada floreció, la institución realizó una importante suma de inversiones para la apertura de nuevos establecimientos. La participación del gobierno en la economía era visto en esa época como algo deseable. Las grandes potencias no estaban en posición de condenar la intervención del Estado mexicano en la actividad económica. La demanda por materias primas y el deseo de Estados Unidos y sus aliados por contar con la cooperación de más países, cambiaron muchas actitudes.

Después de la reforma de 1940, Nafinsa empezó a actuar como el mayor intermediario financiero, canalizando los fondos domésticos y los externos hacia inversiones productivas. En el periodo 1941-1947, emitió valores con valor de 318 millones de pesos y otros con valor de 15 millones de dólares. En el mismo lapso de tiempo, ayudó a obtener préstamos alrededor de 93 millones de dólares en préstamos del extranjero, muchos de los cuales se dirigieron para caminos y ferrocarriles.

Cuando la Segunda Guerra Mundial terminó, la industria mexicana producía bienes en cantidad y calidad que probablemente cinco años antes se pensaba imposible. Cemento, acero, carbón, fertilizantes, productos de madera, energía eléctrica, y madera laminada eran industrias que fueron organizadas o reorganizadas bajo el auspicio de Nacional Financiera.

El éxito de Nacional Financiera como promotor del desarrollo industrial dio lugar a un entendimiento con el sector privado. Las inversiones de Nafinsa eran grandes y diversificadas, su posición de propietario fue algunas veces predominante, y sus recursos financieros junto con el apoyo del gobierno la colocaron en posición para hacer lo que unos cuantos empresarios nacionales habían hecho alguna vez.

El arribo de Miguel Alemán a la presidencia significó la llegada de un mandatario que mostraba ser un promotor de las empresas privadas. En 1947, Nacional Financiera es reformada por segunda ocasión en la década de los cuarenta, el fin que perseguían los cambios en la institución fue delimitar el campo de operaciones de Nacional Financiera, de manera que no invadiera actividades que debían pertenecer a la banca privada o a otras instituciones públicas.

Con el paso del tiempo, la institución fue adquiriendo una importancia creciente que, en cierta forma, se ve reflejada en los cambios en su legislación constitutiva.

La nueva ley no atentó contra la empresa privada. Esta amplió el poder de la institución, incrementó su capital, la confirmó como la única institución para manejar emisiones de valores gubernamentales, la designó como el agente para gestionar los créditos de mediano y largo plazo que requerían la garantía gubernamental. Los préstamos del exterior fueron canalizados por Nafinsa y significó una forma de intervención en el proceso de asignación de recursos por parte del Gobierno Federal. Muchas empresas públicas y privadas solicitaron capital extranjero, y las prioridades de inversión pudieron ser establecidas en parte por las revisiones y reglas de la institución.

Una combinación de motivos políticos y económicos ayudan a explicar el desempeño de Nacional Financiera después de 1947. La rápida expansión industrial hizo que México encaminara sus esfuerzos por tener una mejor infraestructura. El sector comunicaciones y transportes pasó de ser un factor limitante, a ser un factor eficiente para el uso de la capacidad industrial y para la creación de oportunidades de inversión. La electricidad fue fundamental para la actividad manufacturera, para el consumo de los grandes centros urbanos y para el cumplimiento de la vieja promesa de la Revolución de elevar la calidad de vida en las áreas rurales.

Nacional Financiera en su apoyo a la actividad industrial, contribuyó en el área de crédito, aumentando fuertemente su financiamiento a obras de infraestructura, a industrias básicas y a importantes industrias manufactureras. Durante el periodo de 1945 a 1952 la institución aumentó considerablemente su financiamiento total: al 31 de diciembre de 1952 este fue de 3,733.5 millones de pesos, creciendo en promedio anual un 25 por ciento.

La participación del financiamiento de Nacional Financiera respecto del financiamiento total concedido por el sistema bancario se ubicó en 29.5 por ciento en 1952.

Las principales fuentes de fondos para estos financiamientos fueron la emisión de valores de Nacional Financiera y los créditos del exterior. Durante el periodo referido, la creciente penetración de los valores emitidos por Nafinsa (principalmente los certificados de participación) en el mercado nacional de renta fija puede apreciarse al observar que en 1946 representaba el 19.9 por ciento del total en circulación, y en 1952 el 27.3 por ciento.

El 47.3 por ciento de los 3,755.3 millones de pesos del financiamiento total de diciembre de 1952 se destinó a ramas de infraestructura (transportes y comunicaciones, energía eléctrica y riego); el 26.0 por ciento a la industria, destacando hierro y acero, petróleo, carbón mineral, productos alimenticios, textiles, cemento, papel y productos químicos. El resto se distribuyó a actividades varias.

Las actividades de Nacional Financiera en el sector industrial se concentraron en tres objetivos básicos: en primer lugar, como agente financiero del sector público, movilizó recursos para apoyar los programas de aprovisionamiento de infraestructura, así como las grandes obras que desarrolla el Gobierno Federal y los organismos y empresas públicas; en segundo lugar, se ha encargado directamente de promover y desarrollar múltiples empresas, paraestatales o "mixtas", que llenaron las necesidades importantes de oferta de insumos básicos; por último, ha apoyado proyectos concretos a la iniciativa privada, sobre todo en la pequeña y mediana industria, a través de una serie de mecanismos crediticios, financieros y técnicos.

En suma, Nacional Financiera fue un respaldo fundamental de la política de inversiones públicas en infraestructura y jugó un papel decisivo en materia de fomento de la industria básica. Sus principales vías de acción han sido el apoyo crediticio, la promoción y la inversión directa, a través de una serie de instrumentos y mecanismos específicos de operación. Simultáneamente trató de cumplir otras funciones entre las que destacan el fomento de la industria pequeña y mediana y la descentralización industrial.

BIBLIOGRAFÍA

- Aubey, Robert T. (1966). *Nacional Financiera and Mexican industry: a study of the financial relationship between the Government and the private sector of Mexico*, UCLA Latin America Center.
- Ayala Espino, José. (1998). *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México: Fondo de Cultura Económica-SEMIP.
- Banco de México, *Informe Anual 1932*.
- Banco de México, *Informe anual 1944*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1977). *Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1976, Washington D.C.
- Blair, Calvin. (1964). "Nacional Financiera. Entrepreneurship in a Mixed Economy", en Vernon Raymond (editor), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge Massachussets: Harvard University Press.
- Bravo Jiménez (1982). "Con Gonzalo Robles 1946-1980", en Baldovinos, Gabriel y René Becerra, *Economía e Industrialización*, México: FCE-Nafinsa.
- Bulmer Thomas, Victor (1998). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos Salas, Octaviano (1960). "Las Instituciones Nacionales de Crédito", en *México: Cincuenta años de Revolución, t. 1, La Economía*, México: FCE.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (1985). *Boletín del CEMLA*, marzo-abril, México.
- Clark, Tomme (1957). "De la revolución política a la revolución industrial en México", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol IX, núm. 3, México.
- Contreras, Ariel José. (1977). *México 1940: Industrialización y crisis política*, México: Siglo XXI editores.
- De Beers, John S. (1953). "El peso mexicano, 1941-1949", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. V, núm. 1, México.
- Diamond, William (1960). *Bancos de Fomento*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Diccionario Enciclopédico Economía Planeta*, Barcelona: Planeta, 1990.
- Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, 1992.
- Gómez Morín, Manuel (1928). *El crédito agrícola en México*, Madrid: Espasa-Calpe.

- Hansen, Roger,(1975). *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI.
- Hirschman, Albert O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lombardo Toledano, Vicente (1972). *Selección de obras de Vicente Lombardo Toledano*, México: Ediciones del Partido Popular Socialista.
- Medina, Luis (1979). *Del Cardenismo al Ávila-Camachismo. Colección Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 19, México: El Colegio de México.
- Moore, Ernest O. (1963). *Evolución de las instituciones financieras en México*, México: CEMLA.
- Mora Ortiz, Gonzalo (1950). *El Banco Nacional de Comercio Exterior*, México: Ruta.
- Mosk, Sanford (1951). "La revolución industrial en México" en *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 2, vol. III, México.
- Nacional Financiera (1946). *Duodécima asamblea general ordinaria de accionistas*. México: Nacional Financiera.
- (1950a). *Quince años de vida, 1934-1949*, México: Nacional Financiera.
- (1950b). *Decimosexta asamblea general ordinaria de accionistas*, México: Nacional Financiera.
- (1963). *Ley orgánica y estatutos sociales*, México: Nacional Financiera.
- (1974) *40 años en el desarrollo de México*, México: Nacional Financiera
- (1976). "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Institución de Crédito denominada "Nacional Financiera", S. A., de 30 de diciembre de 1940" en *Legislación constitutiva de Nacional Financiera, S. A.*, México: Nacional Financiera, S. A.
- (1985). *Medio siglo de banco de desarrollo 1934-1984*, México: Nacional Financiera.
- (1985). *Medio siglo de banco de desarrollo 1934-1984*, México: Nacional Financiera.
- y Comisión Económica para América Latina (1971). *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México: Nacional Financiera.
- Oñate, Abdiel (1991). *Banqueros y hacendados. La quimera de la organización*, México: UAM-Xochimilco.
- Ortiz Mena, Raúl, et al. (1953). *El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capitales del exterior*, México: Nafinsa.
- Pani, Alberto J. (1941). *Tres monografías*, México: Atlante.

- Rivero Torres, Martha (1982). "Dos proyectos de industrialización ante la posguerra (1944-1946)" en *Investigación Económica*, México, núm, 161, julio-septiembre.
- Robles, Gonzalo (1960). "El desarrollo industrial" en *México: Cincuenta años de Revolución, t. 1, La Economía*, México: FCE.
- Sánchez Cuén, Manuel (1958). "El crédito a largo plazo en México" en *El Banco Nacional de Crédito Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., 25 años de vida*, México.
- Shelton, David (1964). "The Banking System. Money and goal of growth", en Vernon Raymond (editor), *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge Massachussets: Harvard University Press.
- Suárez. Eduardo (1949). "Política Financiera" en *Seis Años de Actividad Nacional*, México.
- Torres Vivanco, Juan (1937). *El desenvolvimiento del crédito rural en México*, México.
- Torres, Blanca (1984). *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, México: El Colegio de México.
- Tulio de Andrea (1973). *Políticas operativas de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina*, Lima: ALIDE.
- Turrent Eduardo (2001) "La reforma monetaria de 1931: ortodoxia fallida y heterodoxia exitosa", en *Análisis Económico*, núm. 31, UAM-Azcapotzalco, México.
- Urquidi, Víctor (1951). "El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico" en *El Timestre Económico*, vol. XVIII, núm. 4, octubre-diciembre.
- Valadés, José (1985). *Historia general de la Revolución Mexicana. La Unidad Nacional*, México: SEP-Ediciones Gernika.
- Vernon, Raymond (1966). *El dilema del desarrollo económico en México*, México: Editorial Diana.
- Villaseñor, Eduardo (1941). "El destino de los fondos recién importados y las inversiones", *El Universal*, 17 de abril.
- Villaseñor, Eduardo (1942) "La industria de hilados y tejidos está en peligro", *El Universal*, 11 de diciembre.