

### **Reglas monetarias y cambio institucional: el Banco de México en el cardenismo.**

Este trabajo analiza las pautas y problemas que guiaron la política monetaria del Banco de México (Banxico) durante el cardenismo<sup>1</sup>. El momento histórico que nos ocupa ha sido objeto de intensos debates y polémicas de historiadores y científicos sociales. Es claro, entonces, que en su caracterización sociopolítica no hay un consenso. La división se ensancha también por las orientaciones políticas de los autores; los de “izquierda”, suelen caracterizar a Cárdenas de burgués pero antiimperialista, de socialista pero utópico, de populista pero maquiavélico. Por su parte los de “derecha” lo han visto como un radical peligroso, como un importador de ideologías exóticas y como un destructor de la propiedad, de la familia y la religión. Desde luego, su nacionalismo ha sido exaltado por muchos historiadores, aunque no han faltado los que han visto en su obra la negación de los ideales de la revolución y la derrota del movimiento obrero. Y si bien no es nuestra intención abundar en el conflicto de las interpretaciones políticas del cardenismo, nos ha parecido necesario mencionar que si en éste terreno el debate aún no ha terminado, en el campo de su historia económica este debate apenas empieza. El objeto de estas notas es, en la medida de lo posible, abrir una revisión<sup>2</sup> del papel jugado por las políticas monetarias de su banca central.

Nuestro análisis describe y examina algunas de las tensiones surgidas entre las funciones del banco y las políticas de desarrollo económico del cardenismo<sup>1</sup>. Cabe señalar que el banco seguía un modelo institucional que hoy sería considerado heterodoxo; su

---

<sup>1</sup> El Banco atravesaba por una segunda etapa institucional. Ésta se abrió luego de un importante proceso de reforma (1931-1933) que modificó su perfil institucional que, entre otros cambios, derogó sus funciones de banca de piso, hizo obligatoria la aceptación de sus billete y como la asociación de los bancos privados.

<sup>2</sup> En *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, texto que ha sido importante para la comprensión histórica del cardenismo, Enrique Cárdenas ha planteado algunas tesis que han dominado nuestra actual visión sobre el funcionamiento de la economía en ése periodo. Por lo demás, nadie puede poner en duda el despliegue de una inteligencia aguda acompañada de un esfuerzo sistemático y de una genuina preocupación por evaluar la veracidad de los argumentos vertidos. Y sin embargo, no obstante ello, una lectura reciente que hemos hecho de éste trabajo, nos ha motivado a presentar estas notas, con la intención de revisar algunas de sus premisas pues con base en el examen de algunas fuentes originales, nos ha parecido pertinente el realizar este ejercicio, replanteando algunas preguntas y abriendo nuevamente viejos problemas con el ánimo de encontrar nuevas explicaciones.

<sup>1</sup> En términos globales, el lector de *La Industrialización* puede quedar con la impresión –insisto-general, de que los desajustes monetarios no influyeron en la tendencia ascendente de la industrialización en el cardenismo. Si bien refutar esta tesis implica elaborar un trabajo más profundo, amplio y sistemático, considero que estas notas pueden

objeto social continuaba siendo amplio e implicaba la posibilidad de participar activamente en el fomento del desarrollo económico. Pero las complicaciones no se reducían a su objeto pues se trataba de una institución en cuyo origen se habían fundido dos naturalezas: la de ser un instituto emisor y la de ser un banco de depósito y descuento. Dicha partición de funciones, vinculada solo formal y/o administrativamente derivó – luego de una década de su fundación- en “una verdadera disyunción”<sup>3</sup>: pues dichas funciones habían convertido al Banco en un organismo con tres cabezas: el Departamento Bancario, el de Emisión y el de Reserva Monetaria “solo nominalmente ocupados de realizar una política común”<sup>4</sup>. Había, en consecuencia, una suerte de predisposición institucional para que florecieran problemas administrativos (los que, por cierto, surgieron en dimensiones no desdeñables). Las sucesivas reformas que se plantearían a mediados de los 30’s revelarían una convicción: la salida de los problema debía orientarse hacia una mayor autonomía del Banco. Sin embargo, la reorientación implicaría en el terreno práctico, la formación de políticas contradictorias y de elementos de tensión con el gobierno federal.

### Funciones e independencia; ¿es posible medirlas?

Como al comienzo de los años treinta<sup>5</sup> e incluso de la gran mayoría de los gobiernos posrevolucionarios anteriores, el comienzo del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas requeriría de sucesivos ajustes para adecuar la circulación monetaria a las presiones internacionales y a las necesidades internas de la economía. No obstante, a diferencia de los gobiernos anteriores, el cardenista contaba con un mayor número de bancos nacionales; de los que por cierto no parecía tener ni un buen control ni un conocimiento cabal. En lo que respecta a Banco de México existían muchas dudas y rumores de nivel político sobre su funcionamiento, así como un crecimiento notorio de sus facultades institucionales a partir de la reforma de 1932, que motivaron a Cárdenas a dirigir su atención sobre éste. El incremento del precio de la plata provocado por el gobierno norteamericano a través del Acta de Compras de Plata de 1934 sería una aliciente adicional para monitorearlo. La primera manifestación de las supervisiones y del cambio ocurrió con la remoción de Agustín Rodríguez como Director del Banco; en principio, Cárdenas había aceptado su continuidad, quizá observando que pese a no tener experiencia en la administración oficial ni en la política sí la tenía como gerente de bancos comerciales. ¿A qué obedecía la rotación? Una hipótesis política siempre parece seductora al iniciar un nuevo régimen, sin embargo, nos parece que ésta fue motivada por la percepción de que él conducía una visión de rentabilidad que no se correspondía con el objeto social del Banco. Adicionalmente, en su gestión poco o nada se hizo por reorganizarlo administrativamente pese a que se arrastraban problemas, incluso después de los cambios impulsados en 1932. Pero existió,

---

<sup>3</sup> Véase la exposición de motivos, párrafo 35, de la Ley Orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1936.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Al comienzo de los años 30’s México atravesó por una diversa y complicada circunstancia monetaria. De hecho en 1931 y 1932 se sucedieron un par de reformas a la legislación monetaria. Sobre ésta nueva base normativa se inició una expansión del circulante que pareció acorde con las necesidades del mercado nacional pues facilitó al país salir de la contracción económica que se sentía desde 1927 y que agravó la crisis financiera norteamericana de 1929.

además, un tercer factor, las presiones surgidas del movimiento alcista de la plata demandaban una respuesta rápida del banco que, a decir de miembros de la Comisión Nacional Bancaria no pudieron instrumentarse porque el Consejo de Administración del Banco estaba penetrado y dominado por elementos “obstruccionistas” a los cambios. “Elementos” que, a juicio del Secretario de Hacienda, estaban vinculados a Rodríguez<sup>6</sup>. El cambio entonces fue inaplazable.

Rodríguez sería sustituido por el breve interinato de Gonzalo Robles que –todo indica- sólo sirvió para convencer a Luis Montes de Oca de ocuparse de la conducción del Banco. Montes de Oca era un sustituto más experimentado y por el que Cárdenas sentía mayor confianza gracias al trato que había mantenido cuando el primero era Secretario de Hacienda y Cárdenas gobernador de Michoacán y a que como éste, Montes de Oca también rompió políticamente con Calles. El ex secretario también tenía a su favor una amplia experiencia profesional, haber reorganizado administrativamente la Contraloría General y áreas importantes de la Secretaría de Hacienda, el ser reconocido como un intelectual de tendencias liberales moderadas, liderar la naciente profesión de los Contadores Públicos y ser reservado en sus actitudes y opiniones políticas. No obstante, tenía una imagen conservadora en cuanto a sus tendencias económicas y, claramente, estaba a favor de la independencia instrumental del Banco de México; elementos que parecían chocar con la imagen predominante de los funcionarios cardenistas. Este contraste obliga la pregunta: ¿cuál era la política que perseguía Cárdenas al elegirlo como Director de Banxico? ¿no esperaba acaso que Montes de Oca mostrara independencia de criterio y actitudes ‘ortodoxas’? ¿Realmente, esa elección podía generar un contrapeso al programa cardenista? Las preguntas, claro, pueden multiplicarse pero ante todo deben ampliarse al funcionamiento de la institución y al interés que desplegaría la nueva administración por alcanzar mayores márgenes de autonomía; objetivos que, sin embargo, no fructificarían en este periodo.

Uno de los primeros cambios a nivel institucional fue la redefinición de sus funciones como autoridad monetaria. *De facto*, éstas eran compartidas con el Ministerio de Hacienda. Los mecanismos de la interacción eran más bien oscuros y no han sido bien comprendidos; un ejemplo de ello lo ofrece uno de los últimos estudios que han atendido directamente este punto. En su investigación sobre las *restricciones institucionales y la estabilidad monetaria*, D. Madero ensaya creativamente la construcción de índices para medir el grado de independencia de la banca central y de la eficiencia de sus reglas monetarias (ajustada ésta a un criterio de estabilidad).

Los criterios que sigue son: a) la importancia del Director General “con respecto al gobierno electo” y la ‘legislación mediante la que se lo elige’, b) la independencia en la formulación de las políticas monetarias (vinculada a los “mecanismos legales para la resolución de conflictos”, suponemos, en caso de competencia de autoridades), c) el objetivo formal –o “escrito”- del Banco con respecto a la estabilidad de precios y d) las limitaciones “del crédito primario” al gobierno y a otras instituciones financieras en general.

Desde luego, la preocupación central del estudio de Madero se dirige a los procesos inflacionarios de ahí que se preocupe por subrayar que la experiencia histórica en los países desarrollados haya mostrado una “relación inversa entre la inflación promedio y la

---

<sup>6</sup> Cfr. Memorando confidencial de abril 15, 1935, del Secretario de Hacienda, Narciso Bassols, AGN, LC, 565.1/78.

independencia legal”<sup>7</sup> de sus bancos centrales; es decir, menor inflación promedio a mayor grado de independencia legal y viceversa. Y de ahí también que se preocupe por reflexionar la pertinencia de esos criterios calificadores de la independencia para explicar diversos procesos inflacionarios en la experiencia histórica mexicana; uno de los cuales, es el de la era cardenista. Sin embargo, esta particular orientación introduce inequívocamente un anacronismo, pues la preocupación de los años 30’s no es la de los años 80’ ni la de los 90’s. El mundo de los 30’s emergía de la más profunda recesión vivida en el marco del ordenamiento capitalista y las preocupaciones iban primero dirigidas a este fenómeno y no al inflacionario, cuyos impactos se consideraban menos dañinos. La mayor parte de la literatura de época constata la anterior afirmación –insisto, solo de orientación y de importancia para un momento histórico perfectamente determinado- y quizá la muestra más destacada de dicho planteamiento –sin prejuzgar su valor actual- sea la obra e influencia de J. M. Keynes.

No obstante lo anterior, creemos que el ensayo de Madero es relevante por insistir en la creación de un mecanismo de contrapeso a las políticas económicas del gobierno federal: la independencia del banco central. De hecho, en los apartados que siguen revisaremos la información documental que hemos reunido orientados por los criterios empleados por él. Convendrá anticipar que sus conclusiones son de una medida tan general que difícilmente nadie puede estar en desacuerdo; sin embargo, las premisas sobre las que se fundan son –como veremos- distintas a las que sostendremos. A nuestro juicio esto no se debe solo a –como él señala- que haya “cierto grado de subjetividad” al “cuantificar” las variables de cada criterio y que dicho “grado” crezca cuando las restricciones institucionales son “laxas”; mientras que cuando sean realmente “restrictivas” –aparezca otro problema-, el de ‘tener cuidado en que los juicios sean mínimos y consistentes’. Fundamentalmente, creemos, se debe a que su reflexión se basa en estudios teóricos y se restringe a la interpretación del marco institucional sin disponer de un análisis sistemático del funcionamiento histórico del Banco de México.

#### Las reglas monetarias: criterios y variables de una evaluación.

Si bien se puede interpretar –sin exceso- que en los cuatro criterios arriba mencionados, el primero y tercero se refieran a la independencia del banco central, mientras que el segundo y el cuarto incidan sobre las reglas monetarias, Madero (p. 102) se concentra en el cuarto para indagar sobre dichas reglas. Por lo demás no es del todo incorrecto pues en el criterio “d” se resumen la mayoría de los problemas importantes de regulación monetaria. La idea central del punto “d)”, como lo transcribimos, consiste en observar ‘las limitaciones “del crédito primario” al gobierno y a otras instituciones financieras en general’. En una versión ampliada de análisis, Madero propone observar las siguientes variables:

- a. límites en el crédito al gobierno
- b. límites a la emisión de moneda fiduciaria

---

<sup>7</sup> Conviene recuperar la distinción sintética de Fischer (1995) distingue la independencia de meta respecto de la instrumental: la primera es la que tiene el banco para fijar sus propias metas; la instrumental refiere el control real del banco central sobre la política monetaria. Sobre esta base, Madero ensaya el refinamiento de “una definición alternativa” que “logra capturar toda la experiencia histórica desde el patrón oro hasta la flotación cambiaria con moneda fiduciaria”.

- c. ¿quién decide los términos del crédito primario
- d. la amplitud potencial del crédito primario
- e. los tipos de límites al crédito primario canalizado a bancos
- f. los plazos máximos de los créditos concedidos a bancos

Madero propone una ponderación para cada una de estas variables sin embargo es en este punto en donde su análisis se torna más oscuro. Se oscurece porque desafortunadamente, en ningún momento del trabajo, aclara al lector por qué pondera con el valor que ha asignado y no con otro. Una falta quizá mayor es que no cita ningún apoyo documental para sustentar su ponderación. En vista de no ser injustos en este juicio decidimos anexar el Apéndice 2.1 de su ensayo para permitir un mejor juicio de nuestros lectores.

Hecho el comentario anterior procederemos a revisar la información documental que hemos reunido orientados por las variables arriba enunciadas. Valga por último confesar que no aspiramos a ponderar cuantitativamente el proceso sino a mostrar un cuadro de las políticas monetarias del Banco de México en el cardenismo:

#### **a. Límites en el crédito al gobierno**

Esta variable fue dividida por Madero en cuatro condicionales, a saber: *si* los límites son laxos, *si* son restrictivos, *si* no hay límites y, finalmente *si* no hay crédito. Como se observa las cuatro posibilidades son lógicas y es evidente que históricamente ocurrieron incluso bajo figuras combinadas.

En este punto nos interesa señalar que existieron otros mecanismos de expansión de crédito al gobierno que no son fácilmente perceptibles y que en muchas ocasiones aparecen como créditos confidenciales del Banco hacia entidades que no son directamente asociables a aquél. Así lo primero que hay que considerar es que la realidad histórica fue más complicada que el citado esquema lógico. Así, por ejemplo, antes de la reforma de 1932, la Secretaría de Hacienda había presionado al Banco para aceptar al menos cuatro líneas de crédito que no pudieron ser resueltas –sin pérdidas– para éste: el salvamento del Banco de Londres y México, el crédito del Banco Nacional de México, los depósitos girados al Banco Mercantil y Agrícola y, las suscripciones *en firme* que realizó de Bonos de Caminos. El primero se justificó con el argumento de salvar de la quiebra a una de los intermediarios más antiguos en México. El segundo se hizo para que el Gobierno Federal anticipase el pago de una deuda con el Nacional, con lo cual el gobierno adquirió una ampliación de crédito con el Nacional y de tiempo legal para sus operaciones con Banco de México. El tercero era el de mayor riesgo porque el Mercantil era insolvente. En el cuarto el Banco quebrantó el artículo 22 de la Ley que lo regía.

**Además de este tipo de créditos disfrazados al gobierno, el crédito directo se expandió a una magnitud que preocupó al Banco y a la Secretaria de Hacienda, hasta el punto de nombrar una comisión para estudiarlo en agosto de 1938. La comisión distinguió tres periodos en el sobregiro<sup>8</sup>:**

Entre septiembre de 1936 y mayo de 1937, el sobregiro (incluyendo el permitido por la Ley Orgánica) ascendió a 68.4 millones de pesos. De ese mayo a marzo de 1938 casi se duplicó al sumar otros 60.4 millones; sin embargo, en este segundo momento se resintió una pérdida de 18 millones de dólares en los fondos de la reserva monetaria. Al parecer lo que motivó la pérdida fue la crisis deflacionaria norteamericana (el índice de los precios

---

<sup>8</sup>doc. 32003, 13.08.938; a Lic. Eduardo Suárez, Srío de Hacienda y Crédito Público.

americanos bajó de 87.4 a 79.5) que agravó los desequilibrios en la relación de los poderes adquisitivos de ambos países; otra causa de esos movimientos de capital fue la desconfianza, motivada por la inestabilidad política y el ascenso de movimientos sociales y huelgas. Una expresión de la magnitud del problema lo ofrecen las cifras de los depósitos a la vista de los Bancos comerciales del país que bajaron de 294.5 millones de pesos a 219.7 durante esos diez meses.

Entre marzo 19 y julio de 1938, es decir, cuando Banco de México dejó de sostener el tipo de cambio, la devaluación deslizó la moneda de los 3.60 por dólar a un rango entre los 4.60 y los 5 pesos. Para este último periodo de inestabilidad el sobregiro continuó aumentando y alcanzó la suma de 172.1 millones de pesos; esto es, el sobregiro casi se triplicó en dos años<sup>9</sup>.

El volumen exponencial con el que crecía el adeudo gubernamental se debía en término simples a que los ingresos normales del Erario no cubrían los gastos de inversión y corrientes del Gobierno Federal por lo que éste debió recurrir –sobre todo a partir de 1937- al crédito de Banxico, fuera por solicitudes de préstamos directos o por la emisión de valores sostenidos por el Banco. Así, un modo desglosar la anterior cifra es sumando: las inversiones del Banco en Títulos del Estado que subió de \$13,888,000.00 al final de 1936, a \$21,631,480.85 para agosto de 1938; más, el sobregiro propiamente dicho o sea el saldo de la cuenta de la Tesorería de la Federación -donde se asentaban el resto de los adeudos-, que sumó \$150,789,765,87, en ese agosto<sup>10</sup>.

Por último, se debe señalar que el impacto de esta voluminosa cuenta atentaba gravemente contra la solidez financiera del Banco; de manera que las reducciones posteriores del porcentaje legalmente permitido de crédito al gobierno sólo parecían reconocer *post facto* las violaciones o incumplimientos del marco legal del Banco y uno de los orígenes de sus problemas financieros.

---

<sup>9</sup> a.- y la circulación de moneda (en poder del público) llegó a 436.9 millones de pesos, es decir, tuvo un incremento de 66.1 El índice Gral. de precios en Mex. subió de 106.5 a 118.2 La Reserva Metálica no sufrió alteración sensible, ya que en mayo de 1937 se mantenía a la altura de 46.3 millones de dólares, cifra igual a su importe medio durante el año de 1936. la razón de esta fijeza en el acervo metálico es fácil de percibir si se observa q' durante ese periodo los precios americanos (EE.UU.A) tuvieron un alza simultánea y muy semejante a la de los precios nuestros, en tal forma que no llegó a determinarse ningún desequilibrio grave en el poder adquisitivo interior y exterior, q' hubiera podido afectar la Balanza de Pagos.

b.- el aumento en la circulación (en manos del público) fue únicamente de 12.9 millones de pesos. El índice general de precios sólo subió de 118.2 a 124.7, sin embargo, en esta ocasión la Reserva Metálica sí sufrió una pérdida de consideración pues bajó a 28.4 millones de dólares, es decir una disminución de cerca de 18 millones de dólares.

La circulación (publico) alcanzó los 486.8, registrando un aumento de 37.0 millones de pesos. Es conveniente hacer notar q' entre este período y el último mes del anterior, la circulación de moneda de plata subió de 203.0 a 252.5 millones de pesos; de igual modo, el índice de precios subió, si bien en una proporción menor, pasando del nivel de 124.7 al de 126.7. Para explicar esta alza menor conviene no olvidar la acción del Comité de Subsistencia sobre algunos de los artículos fundamentales del índice de precios. En cuanto a la Reserva durante este período no sufrió pérdidas cambiarias sino únicamente las derivadas de la adquisición de plata para la acuñación.

<sup>10</sup> Cfr., Memorando de septiembre 30 de 1938 elaborado por Miguel Palacios Macedo al Consejo de Administración, doc. 32224.

## b. “Límites a la emisión de moneda fiduciaria”

Como en el apartado anterior, en Madero se encuentran las posibilidades: de que no haya límites a la emisión, que los límites sean laxos o restrictivos y que no haya emisión.

En el concepto “emisión de moneda fiduciaria” parece latir una ambigüedad, pues se refiere a la *moneda fiduciaria* o aquella cuyo valor intrínseco no se corresponde con su valor nominal (que en realidad es la de todo el período, tanto para las acuñaciones de plata como para las monedas de cupro-níquel) pero también parece aludir a la *emisión fiduciaria* propiamente dicha: a los billetes. Como Madero no lo aclara, consideramos pertinente referirnos a los problemas generales tanto de la acuñación monetaria como a los de emisión.

Lo primero que cabría destacar es una mala administración en las políticas del Banco; de hecho, ésta condujo a que al finalizar 1934 se tuviese un importante stock de monedas almacenadas y en paralelo se continuara una política de nuevas acuñaciones. El resultado de esta combinación fue que las necesidades de circulante parecían satisfechas desde el inicio de 1935 y que no obstante los cambios de signos de ese año (que implicaron su desmonetización), vendrían a ser claramente excesivas para el segundo semestre de 1937.

La ineficiencia administrativa se reflejaba también o, sobre todo, en las formas cotidianas operación de la reserva monetaria; misma de la que era responsable el Banco de México a través de un fideicomiso. Dichas formas involucraban lo mismo gastos onerosos que deficiencias administrativas y aparentes violaciones a la ley. Al respecto valga el ejemplo de las compras de plata: estas se hacían conforme a las cotizaciones de la Casa Handy & Harman más un sobreprecio de  $\frac{1}{2}$  de centavo de dólar para el representante de las Compañías productoras de plata; en simultáneo se hacían las deducciones correspondientes a los gastos de transporte efectuados desde los centros de producción hasta el de entrega en Nueva York. Ello implicaba primero, ventajas a dichas compañías por ahorrarles los riesgos de transportación y de su aseguramiento, así como por pagarles el mismo día que entregaban el metal. Adicionalmente el precio era gravoso por dos razones; porque el promedio máximo por los trabajos de representación era de  $\frac{1}{4}$  y el mínimo de  $\frac{1}{8}$ ; y segunda, porque el sobreprecio fue suspendido luego del Acta de Compras de Plata estadounidense pues ésta clausuró el mercado libre del metal. Tan solo las erogaciones por este concepto significaron a lo largo de los 9 primeros meses de 1934 más de 50 000 pesos.

Los términos de las compras de oro eran incluso más complicadas; entre otros factores porque la Reserva Monetaria (administrada por el Banco) compraba a la Tesorería de la Federación el oro que ésta recibía de los impuestos federales que debían ser pagados en esa especie. Estas compra ventas de organismos gubernamentales mediadas por el Banco se efectuaban contablemente en fechas anteriores a los días reales de venta con lo que ocurrían diferencias temporales que repercutían en diferencias de tipo de cotización y de precio. De igual modo, también se daba el caso de compras de oro de la Reserva al propio Banco –adquirido con sus recursos y que conservaba por especulación– por las que éste perseguía utilidades, pese a ser el administrador de aquella. Convendría señalar también que, cuando ocurrían estas compras, la Reserva tenía que pagar al Banco una comisión de 0.5% por el manejo del metal.

Lo último por referir sobre la administración de la reserva monetaria serían los casos de operaciones excepcionales. Uno notorio que ejemplifica este problema ocurrió entre 1933 y 1934; bajo ordenes expresas de Marte R. Gómez, Secretario de Hacienda, se ordenó la revalorización de las existencias de oro, plata y dólares, aplicando las utilidades

derivadas de la operación a la creación de una subcuenta denominada “Depósito Confidencial”; de ésta manera las utilidades que obtuvo la Reserva en 1933 (\$4 044 451) y en 1934 (\$6 906 619) no incrementaron los fondos de ésta, sino que constituyeron el denominado “Depósito Confidencial”. En conjunto (\$10 951 070), una cifra importante pues representaba el 14.4% del monto total de la reserva (\$76 154 906). Desde luego, la revalorización que introdujo la Ley monetaria del 26 de abril de 1935 y la expansión de ventas por efecto del Acta de compras estadounidense propició el crecimiento de la reserva para llegar al final de 1936 a poco más de 300 millones de pesos<sup>11</sup>. La progresión de estos números depende desde luego del modo como sean integradas contablemente esas reservas. En lo que ha antecedido se ha podido observar que dicho modo no es fácil de deducir y suele causar confusiones que suelen enturbiarse por efecto de las reformas que cambiaron estos modos. Después de los cambios de 1938, se establecía una diferencia entre la “reserva mínima” (en la que se sumaban porcentajes de las obligaciones a la vista y de las obligaciones a plazo) y la “reserva efectiva” (en las que incluían tanto la Caja, como el Oro, los depósitos en el Banco y las existencias en el extranjero)

### **c. ¿Quién decide los términos del crédito primario?**

La combinación que se abre aquí es que lo fije el gobierno, que lo especifique la ley o que lo decida el Consejo de Administración del Banco. La realidad histórica fue que ocurrían simultáneamente las tres posibilidades: si bien siempre fue un rubro especificado por la ley (cuya tendencia fue incluso ser más restrictiva; véase artículo 63, fracción IV), el gobierno siempre logró ampliar dichos términos: la mejor prueba de ello es su sobregiro.

De hecho entre las medidas que el Consejo de Administración para mitigar los efectos que traería la devaluación anunciada desde finales de 1937 estaba precisamente la reabsorción del sobregiro, en el marco de conciliar su programa social (cuyos principios no cuestionaron) con las necesidades mínimas para propiciar la inversión de K privado con seguridad y de orden. No obstante las reiteradas promesas y convenios del banco para cumplir con el pago de su sobregiro<sup>12</sup>, el gobierno no cumplió y para 1938 ya se percibían motivos de alarma entre el público.

### **d. Amplitud potencial del crédito primario**

Aquí las posibilidades son que no se dirija a nadie el crédito, que se dirija exclusivamente al gobierno o que se canalice a éste, a bancos y a público general. Ésta última posibilidad subsistió hasta 1932, pero se reformó en esa fecha para otorgarse al gobierno y a bancos. En lo que respecta al gobierno, como se pudo constatar en el primer apartado, el crédito que se le concedió se expandió de forma irregular hasta casi tres veces por encima del porcentaje

---

<sup>11</sup> Aunque aquí aparecería un nuevo problema que no se aclaró suficientemente bien en el informe presidencial de 1935. Si bien la ley de 1935 revalorizó la reserva ¿qué es lo que debía de proceder cuando el valor de la plata cayó casi 30% en el segundo semestre de ese año? ¿se debía indexar la reserva al valor comercial de la plata? Cfr. doc. 26219, 26.01.936

Marcel Mangematin, Consejero del Comercio Exterior de Francia, a LMO.

<sup>12</sup> Cfr., doc. 29879, 24.09.937; Acta 689, Consejo admón., que discutió la posibilidad de que “se suscitara la cuestión de si una vez convenido el pago del importe del sobregiro podría el Gobierno seguir disponiendo de fondos de acuerdo con la fracción IV del art. 64 de la ley”. Para lo cual se dio a conocer el promedio de ingresos del Gobierno federal durante 1935-1936, y el que tendría en 1937, para determinar el importe del 10% del promedio de los ejercicios anteriores a que tiene derecho el Gobierno y a cuyo importe deberá reducirse progresivamente, el saldo a su cargo.

legalmente establecido. En el siguiente apartado se examinan los que se canalizaron hacia los bancos e instituciones y uniones de créditos asociadas al Banco. En lo que respecta a créditos concedidos al “público en general”, el asunto involucra diversas complicaciones. La primera fue señalada por la auditoría especial ordenada por la Comisión Nacional Bancaria: “los datos .... para analizar los créditos antiguos a favor del Banco son tan vagos e incompletos, que no se puede hacer un avalúo justificado de las garantías”. Sin embargo, en este rubro, el problema más importante tenía su origen en la red de antiguas sucursales pues ahí la información era más incompleta y más diversa. De hecho la mayoría de inspecciones reveló la dificultad de efectuar una buena supervisión pues la información se enviaba a la oficina matriz; lo que agravaba los problemas administrativos porque eran las sucursales las encargadas de gestionar el cobro de los créditos. Pero a la inútil duplicación de los envíos –y de los gastos derivados de estos-, había que considerar que aquéllas deberían tener un mejor conocimiento de las garantías de los créditos, de la posibilidad real de pago de los deudores y del estado en que se encontraban los juicios. Huelga señalar que de cualquier modo las sucursales rendían informes a la Oficina Matriz que, por tener una sangría permanente de información, adolecían de fallas que se evidenciaron en las inspecciones y finalmente, en la decisión de clausurar esa red de sucursales.

Otras complicaciones, adicionales al mal control de garantías era la complejidad que supuso el proceso de traspaso de los créditos y valores de los antiguos Bancos de Emisión; pues dicha red fue empleada para “facilitar” ese proceso. Hacia 1934 el monto de los créditos y valores que estaba en liquidación sumaba 23,1 millones de pesos; un monto en el cual, como se puede observar era difícil distinguir los créditos buenos de los malos. El auditor estimó un castigo promedio del 33%, lo que significa que, en términos prudentes, cabría esperar perder -al menos- una cantidad similar a la tercera parte de ese monto, es decir: 7,6 millones.

#### **e. los tipos de límites al crédito primario canalizado a bancos**

Nuevamente se enuncian y ponderan variables lógicas: inexistencia de límites, que sean laxos o restrictivos y que no haya crédito primario. Y nuevamente el balance es semejante al del punto “a”; había límites laxos que *de facto* eran incumplidos. Adicionalmente, la ley no hacía distinción entre los bancos comerciales y los nacionales; dicha indiferencia legal se convertiría en una base para el florecimiento de riesgos crediticios, en donde los créditos a bancos nacionales tendrían un peso creciente con respecto a los otorgados a bancos comerciales. No obstante los usos que hacían estos últimos de las líneas de crédito de Banco de México serían objeto de una acuciosa revisión desde 1935 y de un nuevo trato desde 1938.

En el Consejo de Administración del Banco se deliberó durante 1937 el papel de la ampliación del crédito a bancos comerciales como un elemento que había propiciado el fenómeno inflacionario. Una conclusión era que la inflación estaba ligada a un aumento excesivo de la circulación y que ésta se explicaba, en su aspecto monetario, por una combinación de fenómenos: además de que se habían acumulado en el mercado diferentes acuñaciones, también se acumulaba el dinero que salía del Banco por operaciones con los Bancos comerciales asociados. En este segundo factor existían prácticas que propiciaban que el dinero emitido quedara permanentemente en la circulación. Esto se explicaba, al menos en parte, porque muchas empresas buscaban en el crédito bancario un medio para conseguir capital del que carecían o que habían retirado de sus negocios; es decir, se

pensaba que las líneas de crédito habían generado un mecanismo que funcionaba en el sentido de aumentar constantemente la circulación.

A la par de que existía la conciencia de un mal que era necesario combatir, también –al menos, esta era una posición sostenida en la Dirección- se creía que para remediar esta situación había que abordarla bajo una óptica general y gradual. La recomendación de cautela y serenidad se fundaba en el propio reconocimiento de que el Banco había avanzado demasiado lejos en la concesión de créditos y que esto ya había creado una situación de dependencia en empresas y negocios. El balance era complicado, si el camino teórico indicaba que la mejor reacción era el restringir todas las demás formas de crédito, el pragmático indicaba que de hacerlo se privaría a la industria nacional del capital de trabajo que empleaba y que la consecuencia más factible sería reducir la producción y este fenómeno que podría traer efectos más negativos que los positivos que podrían acompañar a una reducción general de crédito. En todo caso si acaso convenía restringir el crédito comercial y de consumo, pero no el que influía positivamente en la producción pues su disminución podría aumentar el flujo de las importaciones y éste desequilibrar más la Balanza de pagos hasta un punto en el que no hubiese ningún fondo de reservas monetarias que pudiera contrarrestar la devaluación de la moneda<sup>13</sup>.

#### f. los plazos máximos de los créditos concedidos a bancos

Los plazos que se sugiere establecer de análisis son, de menos de 30, 60, 90, 180 y 360 días. Como se puede derivar de los apartados anteriores la tendencia que prevaleció fue el incumplimiento no solo de los plazos de pago sino también de los pagos mismo. Por esta razón no creo que haya que reparar demasiado en el tema de la extensión temporal de los créditos, aunque convenga señalar que fue una de las razones para cancelar las operaciones de banca comercial en 1932 y para que en 1938 se constituyeran fondos de previsión secundarios.

#### Conclusiones preliminares

Consideramos que en las reglas monetarias descansa la base dura o sustantiva de la autonomía real de un banco central. Desde luego, no son el único elemento de sustento, sin embargo sí nos parece que priman sobre otras como la importancia del Director o los objetivos explícitos de la institución. Así implícitamente, en las páginas anteriores al observar de conjunto el desempeño y funcionalidad de esas reglas, de una manera indirecta también podemos opinar con cierta base sobre el grado de autonomía del Banco. Una autonomía que ciertamente avanzó en el plano formal entre 1932 y 1936, pero que retrocedió de un modo errático y a sobresaltos, en la práctica.

En primer término lo que se avizora con el ejercicio de revisión efectuado es que la proposición de un análisis limitado a variables lógicas reduce mucho las posibilidades de comprender, describir y explicar la “lógica” histórica de la institución particular que hemos estudiado. En prácticamente todas las variables observadas existían restricciones formales – en unos casos con mayor grado de laxitud- y, sin embargo, todas esas restricciones eran incumplidas por diversos medios hasta grados en donde el límite parecía inexistente; tal

---

<sup>13</sup> Argumentos que Montes de Oca comparte con L Wiechers, véase, doc. 30588 04.10.937

sucedía con claridad con, a) los límites del crédito gubernamental, c) ¿quién decide los términos del crédito primario?, d) los límites del crédito primario canalizado a bancos (en especial en lo referente a la supervisión de su empleo) y e) la cuestión de los plazos temporales del pago de los créditos.

Una variable que habría que añadir es el grado de eficiencia administrativa interna de la institución. En éste caso y dejando al lado el uso político que se dio a la institución, un breve examen revela una enorme cantidad de complejidades, ineficiencias y de errores tanto en la concesión de créditos como en su supervisión y en los vanos intentos para recuperar la cartera vencida. Si a esto se agregan el peso del “influyentismo” político, la onerosa e ineficiente red primaria de sucursales, la imagen que se dibuja es la de que el cardenismo recibió un banco central sumido en una situación frágil y de desorden interno.