

CRISIS, RENTISMO E INTERVENCIONISMO
NEOLIBERAL EN LA BANCA:
MÉXICO (1982-1999)

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidente

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vicepresidente

Mtro. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez
Director Ejecutivo

Derechos Reservados © 2011

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, 01040
México D.F.

Primera edición, 2011
ISBN: 978-607-8036-07-3

Impreso en México

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN

5

CAPÍTULO I CRISIS, CORRUPCIÓN Y ESTADO

15

CAPÍTULO II NACIONALIZACIÓN NEOLIBERAL

57

CAPÍTULO III PRIVATIZACIÓN PROTEGIDA

113

CAPÍTULO IV NACIONALIZACIÓN PRIVATIZADORA

183

CAPÍTULO V COMPARATIVO INTERNACIONAL Y CONCLUSIONES

259

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

317

INTRODUCCIÓN



No pocas veces se ha sostenido que la ola de reformas económicas de los años ochenta y noventa en el mundo en desarrollo se caracterizó por la fría imposición de ortodoxos principios económicos sobre recalcitrantes burocracias y clases políticas. Desde esta perspectiva, los aspectos políticos de la implementación del modelo «neoliberal» son vistos como molestos «efectos secundarios» y la permanencia de la intervención estatal en la economía durante este periodo como el indeseado resultado de una implementación «imperfecta» o «incompleta» de las reformas de mercado. Aquí demostraremos que tal aproximación es incorrecta. El neoliberalismo no debe entenderse como un proyecto económico con implicaciones políticas, sino como un proyecto político de consecuencias económicas. Las reformas «liberalizadoras» no redujeron el Estado ni permitieron la llegada al poder de asépticos tecnócratas, sino simplemente redefinieron el aparato estatal y el poder político en función de los intereses de nuevas coaliciones distributivas emergentes. El libro que el lector tiene en sus manos analiza las palancas políticas que impulsaron la construcción de las estrategias económicas en el mundo en desarrollo durante las pasadas tres décadas. Aquí argumentaremos que la solución al atraso y al subdesarrollo es un asunto más político que técnico, o exclusivamente económico, y que ella depende fundamentalmente de la adecuada rearticulación de las relaciones Estado-sociedad.

Las tradicionales perspectivas economicistas describen las reformas de mercado como un proceso que descansa en dos premisas fundamentales. Por un lado, se postula la disolución de los obesos estados intervencionistas y su consecuente sustitución por nuevos aparatos adelgazados. De acuerdo con estos enfoques, las reformas de los ochenta y noventa implicaron precisamente el retiro unilateral del Estado. Por otro lado, las coaliciones políticas «populistas» que habrían influido el diseño de las políticas económicas del pasado habrían sido reemplazadas por «aislados equipos de transición» («*insulated change teams*»).¹ Mientras el Estado keynesiano habría sido presa de un comportamiento rentista por parte de burócratas y grupos de interés de diverso signo, el éxito del «esbelto» Estado neoliberal se explicaría fundamentalmente por la acción de estos aislados y autónomos grupos de tecnócratas.²

Aquí cuestionaremos la validez de tales planteamientos. En primer lugar, durante las últimas décadas, las reformas de mercado en el mundo en desarrollo no trajeron como resultado el unilateral y absoluto retiro del Estado de la economía sino una completa *reconfiguración* y *reorientación* de su función principal en materia económica.³ En segundo lugar, las reformas neoliberales tampoco significaron la cancelación de la acción de los grupos de interés sino la emergencia y *reorganización* de importantes «coaliciones distributivas» que sentaron

¹ Ezra Suleiman y John Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform & Privatization*, Westview Press, 1990.

² Marc Eric Williams, *Market Reforms in Mexico. Coalitions, Institutions and the Politics of Policy Changes*. Maryland, Estados Unidos, Rowan & Littlefield Publishers, 2001; y Anne Krueger, *Government Failures in Development*, National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 1990.

³ Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University Press, 1996; y Martin Van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, 1999.

las bases para la formulación e implementación de nuevas políticas económicas.⁴

La mayor parte de la literatura sobre la economía política de las transiciones económicas aborda el análisis del proceso de «liberalización» de manera superficiales.⁵ En general, los autores se han concentrado en explicar porque ciertas coyunturas políticas empujan a algunos países a lograr una liberalización más profunda que a otros, y porque ello ha ocurrido en diferentes momentos. Las crisis internacionales, las coaliciones políticas internas, los procesos electorales y la presión internacional son todos elementos de gran importancia para comprender los cambios económicos. Por lo tanto, estas investigaciones comparativas ofrecen importantes lecciones sobre la naturaleza de la construcción de las políticas públicas en las economías emergentes.

Sin embargo, esta vasta literatura pone muy poca atención en la evaluación del proceso de liberalización en sí mismo. La única «variación» importante para estos autores es el nivel y tipo de liberalización emprendida, lo que limita el alcance de las conclusiones al no explorar con suficiente profundidad la variable dependiente. ¿Cómo podemos explicar los momentos y procesos de reafirmación de la autoridad estatal durante el periodo neoliberal y en particular, de qué forma podríamos explicar la constante presencia de fenómenos de corrupción que han caracterizado a la mayoría de procesos de liberalización? Aquí sostendremos que no es suficiente con etiquetar tales fenóme-

⁴ Mancur Olsen, *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982; y Hector Schamis, *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America & Europe*, University of Michigan Press, 2002.

⁵ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992; y Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.

nos (*corrupción e intervencionismo estatal*) como «imperfecciones» o indicadores de una liberalización «parcial» o «incompleta». La sistemática prevalencia de estos elementos durante los procesos de liberalización exige que los tomemos en cuenta en su propia dimensión y los analicemos a profundidad.⁶

8

Este libro argumenta que es necesario comprender la compleja dinámica política de las reformas económicas ocurridas durante las pasadas décadas sin reducir de entrada el campo de estudio a una mera cuestión de «tipos» y «niveles» de liberalización. En concreto, el estudio del desarrollo histórico del sector bancario en México, nos ofrece el universo de análisis ideal para ensayar nuevas hipótesis y teorías sobre la dinámica de la política económica en los países en transición. Bajo el concepto de «liberalización», el gobierno mexicano ha implementado muy distintas estrategias en la banca: la nacionalización en 1982, la privatización en 1991-93 y lo que aquí llamaremos la ‘nacionalización-privatizadora’ de 1994-96. Dada la permanente intervención estatal que esta gran variedad de reformas emprendidas han requerido y, a la luz de la constante manifestación, en mayor o menor medida, de fenómenos de corrupción en el sector bancario, es que estos tres escenarios no podrían ser considerados ejemplos de «distintos niveles» de liberalización.

Pero entonces, ¿qué factores explicarían los diferentes tipos y grados de *intervencionismo estatal* y *corrupción* que han surgido en distintos momentos del proceso de liberalización económica? Ella es precisamente la pregunta central que orienta nuestra investigación. Mediante un análisis «configurativo» de tres diferentes coyunturas en la historia financiera en México, busca-

⁶ Luigi Manzetti, *Privatization South American Style*, Oxford University Press, 1999; y Hector Schamis, «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America» *World Politics*, Vol. 51, No. 2, Enero, 1999 pp. 236-268.

remos descifrar la compleja naturaleza política que subyace al proceso de toma de decisiones de los países en transición.

El libro parte del supuesto de que economía y política no pueden ser entendidas como esferas separadas o autónomas. A lo largo de la historia, los sistemas de poder y dominación han estado íntimamente entrelazados con los sistemas de producción y explotación. Esta interpenetración de esferas es lo que está en el corazón del concepto original de *economía política*. Un gran número de estudios sobre el Estado abordan la economía y la política como esferas relacionadas entre sí, pero opuestas o con lógicas divergentes. De hecho, esta tendencia emerge de una división epistemológica aún más pronunciada entre las disciplinas de la ciencia política y la economía, cada una de las cuales «empuja el estudio de las temáticas de la economía política sobre la otra disciplina y en consecuencia deja caer entre dos espadas las respuestas a estas importantes cuestiones».⁷ En contraste, uno de nuestros más importantes objetivos será la reivindicación del campo de estudio de la economía política, trazando los diversos vínculos entre los aspectos que equivocadamente se han considerado únicamente políticos o meramente económicos.

Inspirados por el trabajo de Polanyi, quien analiza minuciosamente los mitos del «credo liberal», aquí buscaremos criticar y develar la cara oscura de nuestro actual «credo neoliberal».⁸ Existe, sin embargo, una crucial diferencia entre las dos ideologías. Mientras que el credo liberal mostró una relativa consistencia entre postulados y políticas implementadas, el actual credo neoliberal es abiertamente inconsistente con el liberalismo clásico.

⁷ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: the World's Political Economic Systems*, Londres, Basic Books, 1977. p. IX.

⁸ Karl Polanyi, *La gran transformación. Orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Juan Pablos Editores, México, 1944.

co del que se dice heredero. En nuestros días, los funcionarios gubernamentales defienden públicamente la «mano invisible» del Estado y la importancia de las «fuerzas de mercado», pero al mismo tiempo fortalecen la intervención estatal e inclinan la balanza a favor de sus amigos y socios.

10 Nuestro libro presenta un análisis minucioso de los contornos del manejo financiero en México durante el periodo 1982-99. En el primer capítulo presentamos las hipótesis que orientan nuestra investigación. Esbozamos las diferencias más importantes entre las tres coyunturas, así como los contextos políticos y económicos que caracterizaron la nacionalización bancaria, la privatización y la nacionalización-privatizadora. PlanTEAMOS además tres hipótesis específicas. La primera sostiene que la existencia en mayor o menor medida de fenómenos de corrupción y rentismo puede explicarse más en función del nivel de incertidumbre política por el que transite el régimen político, que por el tipo de régimen político en sí mismo. La segunda propone que la forma concreta que adopte el intervencionismo estatal en la economía dependerá principalmente de las bases sociales de apoyo del régimen político. La tercera afirma que un incremento en los niveles de democratización y transparencia gubernamental siempre favorecerá el carácter definitivo e irreversible de las políticas y estrategias emprendidas.

El capítulo dos explora la nacionalización bancaria de 1982. La mayoría de los análisis de la transición económica en México inician precisamente después de la nacionalización bancaria. La interpretación unidimensional que predomina sobre la liberalización económica observa la nacionalización como una anomalía, como un intento desesperado y de último momento por parte del gobierno mexicano por retornar a las políticas estadocéntricas y populistas del pasado. A diferencia de ello, aquí sostendremos que la nacionalización traza precisamente el comienzo del neoliberalismo. Demostraremos que esta crucial

decisión financiera tuvo una estructura similar a las otras dos estrategias de política económica, a saber, la privatización y el rescate bancario que se explorarán por separado en los siguientes dos capítulos.

El capítulo tres examina las dinámicas de la privatización bancaria emprendida por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En respuesta a la crisis económica de finales de los ochenta y sobre todo a raíz de la aguda crisis política que las elecciones de 1988 le habían heredado, Salinas reprivatizó la industria bancaria. El proceso a través del cual el gobierno manejó la desincorporación bancaria con el objetivo explícito de reconfigurar las nuevas coaliciones de apoyo para el propio régimen, estuvo plagado de fenómenos de corrupción y rentismo. Una vez formalizada la privatización, que se materializó a manera de una clara alianza entre las élites económicas y políticas del país, el gobierno auspició activamente prácticas especulativas extremadamente irresponsables por parte de los nuevos dueños de los bancos.

II

El capítulo cuatro describe la historia del rescate bancario de 1994-95, cuando el gobierno intervino para salvar a los banqueros que tan sólo unos años antes habían entrado a la escena pública, y quienes, con el apoyo gubernamental, terminaron por llevar la economía nacional a la ruina. Una vez más, la participación del Estado fue crucial en todo el proceso, esta vez encubriendo prácticas corruptas y pasando la factura del desastre económico directamente a la ciudadanía. Poco tiempo después las cosas comenzarían a cambiar. En 1999, con la existencia por primera vez en la historia de un congreso más plural, el poder ejecutivo se vio obligado a «legalizar» el rescate financiero al reformar varias leyes. Lo anterior desencadenaría intensos debates públicos, permitiría la revelación de una gran cantidad de información nueva, e inauguraría un fallido esfuerzo por limpiar el escándalo.

El capítulo cinco resume los principales elementos de las tres coyunturas analizadas. Discute a profundidad las tres hipótesis específicas sobre las dinámicas políticas de los procesos de toma de decisiones en los países en transición. Uno, la preponderancia de la *incertidumbre política* sobre la naturaleza del *régimen político*; dos, la importancia de las bases sociales de apoyo al gobierno; y tres, las repercusiones políticas de la transparencia y la democracia en la economía. En este último capítulo también ofreceremos algunas comparaciones internacionales de relevancia; con la nacionalización bancaria de Francia, el rescate bancario de Corea del Sur y la privatización bancaria de Argentina. Concluimos presentando las contribuciones más importantes de nuestro análisis para el estudio de las políticas financieras y el desarrollo político en las democracias emergentes, enfatizando la renovada función del Estado en el mundo «globalizado» y en el estudio de los procesos de toma de decisiones económicas en el mundo en desarrollo.

He tenido la fortuna de presentar y por lo tanto de enriquecer partes importantes de esta investigación en diversos foros académicos entre los que destacan la Universidad de California Santa Cruz, la Universidad de California Riverside, la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia, la Universidad de Texas en Austin, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, los institutos de Investigaciones Económicas, Jurídicas y Sociales de la UNAM, la Universidad de Guadalajara, la Cámara de Diputados, la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco y Cuajimalpa, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, los congresos internacionales de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), de la American Midwestern Political Science Association (MWPSA) y de la American Political Science Association (APSA).

Quiero expresar mi profundo agradecimiento al doctor Enrique Cárdenas Sánchez, director del Centro de Estudios Espinosa Yglesias y a la doctora Amparo Espinosa Rugarcía, presidenta de la Fundación Espinosa Rugarcía, por su generosidad al haber auspiciado la publicación de esta obra. Esta investigación participó en la segunda Convocatoria del Premio «Manuel Espinosa Yglesias: Reflexión Política, Económica y Social» bajo el pseudónimo de «Artemio Cruz» y, en octubre de 2009 fue designada Primer Lugar de tan prestigioso concurso. Agradezco también a los destacados miembros del jurado calificador: Jesús Silva Herzog Flores, Enrique Cabrero, María Amparo Casar, Fernando Castañeda, Leonardo Curzio, Roberto Escalante, Luis Antonio Foncerrada, Alejandro Guevara, Javier Garcíadiego, Enrique Quintana y Alejandra Lajous por sus señalamientos y sugerencias para la publicación final del manuscrito. La traducción inicial de esta obra del inglés al español fue realizada por Anabel Gómez González y Víctor García Cruz a quienes también agradezco la dedicación y esfuerzo que depositaron en este proyecto.

13

Me gustaría reconocer el generoso apoyo financiero recibido por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en la forma de una beca para la realización de mis estudios de doctorado. Otras fuentes de apoyo para la culminación de esta obra provinieron del University of California Institute for Mexico and the United States (UC-MEXUS), de las fundaciones Ford, MacArthur & Hewlett, a través del Instituto de Educación Internacional con sede en Nueva York, de la Universidad de California, Santa Cruz, y del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM).

Los doctores Sonia Álvarez, Michael K. Brown y Manuel Pastor, profesores de la Universidad de California, Santa Cruz siempre constituyeron una fuente inagotable de enseñanzas y orientación para la elaboración de esta obra, y desde el prin-

cipio me honraron con su amistad. También agradezco el generoso apoyo de los doctores Ricardo Pozas Horcasitas, René Millán y Rosalba Casas Herrero, ex-directores y actual directora del IIS-UNAM.

14 Mención aparte merece el amor y respaldo de mi esposo John Ackerman, sin cuyo impulso y acompañamiento permanente esta investigación, simplemente, no se habría concretado. Nunca me cansaré de agradecer a La Realidad por haberme premiado con un compañero sólo imaginado en sueños. Del mismo modo la sabiduría de mi mejor amiga y más importante maestra: mi madre, Irma Ballesteros junto a la solidaridad y cariño incondicional de mis hermanos Pablo Amílcar y Netzaí, fueron ingredientes insustituibles para llevar a buen puerto esta investigación. Desde luego mis pequeñas Sofía Yalíztli y Aura Erandi siempre serán el más importante pilar emocional e intelectual de mi camino. Este libro está dedicado a la memoria de mi padre, Pablo Sandoval Ramírez (1944-2000), quien desde el principio me animó a dirigir esta investigación a las temáticas aquí analizadas. Su itinerario creador lleno de inteligencia, talento, fuerza y entrega siempre será mi más importante fuente de inspiración.



CAPÍTULO I

CRISIS, CORRUPCIÓN Y ESTADO

Este libro se propone analizar las dinámicas políticas subyacentes al proceso de toma de decisiones financieras en las democracias emergentes. Con ese objeto, aquí se desarrolla una minuciosa comparación de tres coyunturas decisivas en la historia financiera del México contemporáneo. En 1982, como respuesta a la crisis internacional de la deuda externa y como una medida para controlar la fuga de capitales, el gobierno mexicano nacionalizó la mayor parte de los bancos que operaban en el país.⁹ En ese momento, la corrupción y el rentismo en la industria bancaria no eran particularmente dominantes y la decisión fue rápidamente revertida. Muy poco tiempo después de la nacionalización —que ocurrió en una situación de franco autoritarismo y opacidad—, el gobierno emprendió la reprivatización total del sistema bancario. El partido de Estado gozaba de un control absoluto sobre las palancas centrales del poder. Casi nadie supo de la decisión del presidente hasta que él mismo la anunció en su último informe de gobierno. Aun cuando los líderes gubernamentales de aquella época comulgaban con

⁹ Para una excelente revisión de esta importante coyuntura con testimonios de muchos de los protagonistas directos de este episodio y con análisis académicos de primer orden ver: Espinosa Rugarcía Amparo y Enrique Cárdenas Sánchez, (editores), *La nacionalización bancaria*, 25 años después, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2007.

ortodoxos principios de mercado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba firmemente basado en organizaciones de masas, populares y nacionalistas.

16 Diez años más tarde, en 1992 todos los bancos del país fueron transferidos al control privado. El rentismo se presentó de forma muy acusada y la privatización bancaria dejó una huella mucho más profunda que la efímera nacionalización. La privatización ocurrió en el contexto de un régimen autoritario que desde diversas trincheras se encontraba bajo intenso ataque político. El presidente Salinas de Gortari había logrado imponerse en las elecciones de 1988 a través de mecanismos defraudadores de la voluntad popular. Necesitaba de forma urgente lograr la legitimidad que no obtuvo en las urnas. En esta coyuntura, el apoyo social se había mudado desde el sector popular hacia las grandes corporaciones y los sectores más acaudalados del país. Ello terminó por socavar la *relativa autonomía* de la clase política y la semi-incorporación de las clases populares al aparato estatal que se había generado en los años dorados del régimen priísta.

En 1995, el gobierno mexicano organizó un masivo rescate financiero con objeto de salvar a los bancos de la bancarrota generalizada que la crisis económica de 1994 había generado. Posteriormente, en 1999, el gobierno de Ernesto Zedillo de forma por demás opaca convirtió los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en deuda pública, consumando así lo que aquí hemos calificado como una *nacionalización privatizadora*. Mientras que la privatización se caracterizó por la existencia de fenómenos de *rentismo*, la nacionalización privatizadora estuvo plagada de casos de franca corrupción. A la larga, este rescate implicó una transformación aún más radical e irreversible que la vinculada a la privatización. De manera simultánea, la aprobación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), hizo que las bases

sociales de apoyo del régimen se trasladaran desde la ciudadanía y las organizaciones campesinas, obreras y populares, hacia las grandes corporaciones y, en particular, a un pequeño grupo de compañías ligadas a los mercados financieros internacionales. Paradójicamente, sin embargo, el ambiente democratizador del país era también un hecho irreversible.

Cada una de las tres diferentes estrategias de política bancaria fue precedida por una crisis política o económica de gran envergadura. En cada caso, el gobierno intentó recuperar tanto la estabilidad económica como la legitimidad política, ambas cuestionadas dados los eventos que detonaron la crisis. En cada uno de los momentos, estos objetivos se alcanzaron en diversos grados y por distintas vías. La estructura general común de los tres casos, que fue la crisis y su respuesta, los hace totalmente comparables. Al adoptar este abordaje emulamos el clásico estudio comparativo de Gourevitch, quien analiza las distintas maneras en que los gobiernos europeos respondieron a los «tiempos difíciles» de la economía después de la crisis financiera internacional de los treinta.¹⁰

17

Este primer capítulo se divide en cuatro partes. En la primera presentamos las características centrales de nuestro modelo analítico. Las constantes a destacar son la existencia de crisis recurrentes, la búsqueda de legitimidad política y de estabilidad económica, y el uso de estrategias de manejo financiero para confrontar la crisis y restablecer la legitimidad afectada. Aquí se plantearán con mayor amplitud los tres escenarios específicos utilizados para ilustrar nuestro argumento principal. En la segunda parte presentaremos una reflexión metodológica sobre la pertinencia de aplicar el enfoque comparativo configuracional.

¹⁰ Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, 1986.

Así se presenta porque nuestra investigación utiliza periodos históricos específicos de la evolución financiera del país. En la tercera sección ofreceremos los argumentos teóricos que respaldan el planteamiento de que las políticas económicas de los países en transición, en particular las políticas de desregulación financiera. Las anteriores nunca han emergido por obra y gracia de iluminados tecnócratas divorciados de condicionamientos políticos, lo han hecho como resultado de arduas negociaciones que involucraron un evidente proceso de construcción de coaliciones. Finalmente, el cuarto apartado presenta una reflexión teórica más profunda sobre la naturaleza del Estado capitalista. Éste destaca la necesidad de adoptar una perspectiva dinámica de la economía política para nuestro acercamiento al estudio del Estado. Sostendremos que esta nueva perspectiva permitiría analizar mejor las condiciones históricas estructurales, sin descuidar los distintos aspectos de la transformación social.

I. ESTUDIOS DE CASO E HIPÓTESIS

La nacionalización, la privatización y la nacionalización privatizadora son episodios diferentes tanto por los contextos históricos en los que se desarrollaron, como por la naturaleza y los efectos concretos que cada respuesta generó. Ello nos permite establecer una correlación entre contextos y resultados, para determinar qué lecciones generales podríamos tomar de cada uno de los casos estudiados. Los contextos sociopolíticos específicos se distinguieron por lo menos en tres maneras importantes:

- ⊙ **Carácter de la crisis detonadora:** Las crisis de las tres coyunturas fueron tanto políticas como económicas, pero cada una tuvo un acento particular. Mientras las crisis de 1982 (nacionalización) y la de 1994 (nacionalización privatizadora) fueron sobre todo crisis económicas, la de 1988-1992 (privatización) tuvo un carácter predominantemente político.

- ⊙ **Carácter del régimen político:** En 1982 el partido de Estado se encontraba firmemente enraizado en el poder. Para 1992, dicho control había empezado a disminuir claramente, y en 1995 el sistema político se encontraba bajo un franco ataque social. Ya en 1999, la democracia electoral de competencia abierta llegó para quedarse.
- ⊙ **Bases sociales de apoyo al régimen político:** Entre 1982 y 1999, los mecanismos históricos de control social que durante mucho tiempo habían operado por medio del *corporativismo* y el *clientelismo*, fueron reformados y actualizados. A medida que avanzó el tiempo, el poder social y los soportes políticos del régimen se desplazaron de manera considerable hacia las grandes corporaciones internacionales, los mercados extranjeros y los poderes fácticos. Se dio así por concluida la relativa autonomía de la clase política y la semi-incorporación de las clases populares al interior del Estado que había tenido lugar durante la época de oro del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

19

Por otro lado, también tenemos variaciones importantes en cuanto al carácter y los resultados de las respuestas financieras adoptadas. A continuación señalamos tres diferencias cruciales:

- ⊙ **Perfil del intervencionismo estatal:** La expropiación de los bancos en 1982 fue sucedida por un proceso de reestructuración de la clase financiera mexicana conducido desde el mismo aparato estatal. En 1992, la intervención por parte del Estado para entregar los bancos a la nueva clase de financieros y «casaboleros»¹¹ se acompañó de prácticas especulativas y de la permisividad y protección total a esta nueva clase hegemóni-

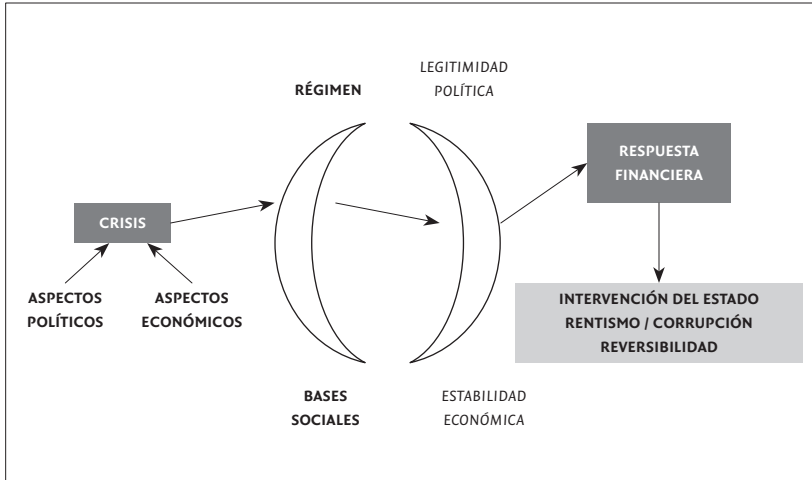
¹¹ Susan Minushkin,, «Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalization in Mexico» en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, Cambridge University Press, Nov. 2002, pp. 915-944.

ca. Finalmente en 1995, al papel del Estado como salvador y beneficiario de los bancos en dificultades le siguió el encubrimiento absoluto de la corrupción financiera y del despliegue de un repertorio de las más variadas prácticas ilícitas, que se originaron en complicidad con las élites políticas y económicas del país.

20

- ☉ **Tipos y niveles de rentismo y corrupción:** Con la nacionalización bancaria, los niveles de corrupción y rentismo en el sector fueron relativamente reducidos tanto antes como después de la medida en cuestión. Por otro lado, la privatización generó niveles muy extendidos de rentismo por parte de banqueros que actuaron en colusión con altos funcionarios del gobierno durante todo el proceso privatizador de 1992, y tiempo después de haber concluido el mismo. Finalmente y con la experiencia del rescate bancario, el rentismo imperante en la privatización transmutó en una corrupción generalizada y de niveles alarmantes. En todo este proceso imperó la opacidad, la generación de múltiples conflictos de interés y la generalización absoluta de fenómenos de colusión entre funcionarios de gobierno, grandes inversionistas y banqueros durante y después del rescate financiero de 1994-95. Este escenario de acentuada corrupción y opacidad se sometió poco a poco a una operación de limpieza y transparencia en 1999, cuando por vez primera, el país pudo atestiguar el funcionamiento de un Congreso más plural y democratizado.
- ☉ **Reversibilidad:** La nacionalización fue inmediatamente revocada en los años posteriores a 1982. La privatización fue un proceso mucho más definitorio en la escena política y financiera de lo que pudo haber sido la nacionalización. Sin embargo, el proyecto de consolidación de una nueva esfera de banqueros fue abortado súbitamente debido a la impropia conducción del proceso privatizador, a la irresponsable gestión de los bancos recién privatizados, y a la nula regula-

FIGURA 1
Estructura de la crisis y respuesta financiera



21

ción financiera estatal. El rescate bancario fue el caso menos reversible de las tres estrategias financieras aquí presentadas, y, además, la naturaleza socializadora de las pérdidas bancarias, consolidó el rol del Estado como soporte externo de los bancos privados. La Figura 1 resume los aspectos más importantes de nuestro modelo analítico.

La crisis originaria definida ya sea por sus aspectos políticos o económicos, se refleja en primer lugar a través de una lente cuya forma particular depende del carácter del régimen político y de las bases sociales de apoyo del mismo en cada periodo histórico específico. En un segundo momento, el impacto de la crisis es también refractado a través de otra lente que se define por la necesidad política del régimen en turno por lograr tanto legitimidad política como estabilidad económica. Sólo entonces surge la respuesta financiera particular cuyo carácter final quedará definido por el nivel y tipo de intervención estatal, el grado de

rentismo o corrupción que la acompañe, y la reversibilidad de la decisión financiera final. Las constantes en este proceso son el estallido de una crisis, la permanente búsqueda de legitimidad política y de estabilidad económica por parte de los gobernantes en turno, y el uso de estrategias de manejo financiero —específicamente cambios en la regulación y la reorganización bancaria— para confrontar la crisis inicial. Estos factores que serían las constantes están en letras normales dentro del cuadro anterior. El resto de los factores están en **negritas** y son variables en cuanto a que su impacto y características han variado en los tres escenarios aludidos.

La comparación de la nacionalización, la privatización y la «nacionalización privatizadora» del sector bancario en México nos permite proponer tres distintas hipótesis específicas. Éstas podrían tener aplicaciones más generales en el estudio del proceso de generación de las políticas económicas, y en el análisis del desarrollo político de las nuevas democracias.

Nuestra primera hipótesis sostiene que la corrupción y el rentismo varían más en función del nivel de incertidumbre política por el que transite un determinado régimen, que en la naturaleza misma del régimen político. Así, el tipo de régimen no sería un indicador particularmente útil para despejar el nivel de corrupción y rentismo que pueda llegarse a generar en un sistema político determinado. Por ejemplo, el nivel de corrupción más bajo en el sector bancario ocurrió tanto en el momento de mayor autoritarismo que caracterizó a la nacionalización del régimen de López Portillo, como en el caso de mayor democratización, cuando se oxigenó el debate del rescate bancario del FO-BAPROA y se iniciaron las investigaciones sobre el tema después de 1997. Por otro lado, la corrupción más acentuada ocurrió en aquellas situaciones en las que la coalición gobernante se encontraba aún en control de los comandos principales de poder y al mismo tiempo políticamente muy inestable. Ése fue preci-

samente el caso durante la privatización bancaria de Salinas en 1992 y durante el rescate bancario de Zedillo en 1994-95. Ello muestra que las dinámicas de incertidumbre política más que las características formales de tal o cual régimen, son las variables centrales que explicarían la aparición de conductas corruptas. En otras palabras, la pregunta importante no debiera centrarse en la existencia o ausencia de mayor autoritarismo o democracia, sino en la fase de madurez del régimen político existente, en concreto tendríamos que preguntarnos si éste es estable o si transita por una fase de cambio.

23

Nuestra tesis básica a este respecto sostiene que la corrupción y el rentismo encuentran su más fértil terreno en aquellas situaciones de transición como la capturada en la imagen de un «régimen autoritario bajo ataque» o el de una tendencia a la «democratización parcial». En estos escenarios, los actores del viejo régimen se encuentran inseguros, pues no han perdido del todo el poder. Su hegemonía tradicional, sin embargo, está en suspenso. Tal situación crea poderosos incentivos para que la coalición gobernante utilice sus últimos momentos en el poder para «tomar todo» lo que aún esté a su alcance.

Nuestro planteamiento cuestiona de forma directa la literatura más amplia acerca del impacto de la democratización sobre el buen gobierno. En años recientes se ha desatado un gran debate entre quienes plantean que la democratización es positiva para la gobernanza¹² y aquellos otros que ponen en duda el impacto de la competitividad política sobre la gobernanza en ge-

¹² Daniel Kaufmann, «Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción» Conferencia Magistral dictada en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatando las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, marzo, 2006.

neral.¹³ Por un lado, la democratización debería actuar en contra de la corrupción y el rentismo, ya que, en teoría, se vincula con la transparencia, y posibilita la evaluación y fiscalización de las actividades gubernamentales, así como la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Desde el otro extremo del debate, se plantea que con el advenimiento de procesos electorales competitivos, se pueden generar mayores incentivos para el aumento de la corrupción y el rentismo, ya que la «política del dinero» adquiere una evidente preponderancia en las campañas políticas, pero sobre todo porque los intereses particulares de los representados pueden llegar a eclipsar el interés general.¹⁴

A diferencia de lo anterior, lo que aquí planteamos es que la discusión no se debe centrar en los extremos del *autoritarismo* vs. *democracia* que este debate plantea, sino en el problema de la tóxica mezcla de ambos ingredientes. La corrupción y el rentismo son estrategias utilizadas por líderes inseguros pero poderosos. Bajo un sistema sumamente autoritario, los gobernantes son poderosos y seguros al extremo y, por lo tanto, no cuentan con demasiados incentivos para desviar fondos públicos. Por el contrario, bajo un sistema completamente democrático, los gobernantes se encuentran bajo estricta vigilancia; los fenómenos de corrupción se controlan de forma más efectiva. Por lo anterior, las situaciones más problemáticas son aquéllas que ocurren en escenarios de transición, en los que existe una incierta coexistencia de tenues elementos democráticos con evidentes vestigios autoritarios, situación que caracterizó a México entre 1990 y 1996.

Por otro lado, nuestro interés en el impacto de la incertidumbre política emula el clásico estudio de Silberman, sobre

¹³ Susan Stokes, «Perverse Accountability, a Formal Model of Machine Politics with evidence from Argentine» en *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, August 2005, pp. 315-325.

¹⁴ *Ibid.*, p. 317.

el desarrollo del Estado administrativo en Estados Unidos, Japón, Francia e Inglaterra.¹⁵ El enfoque que aquí desarrollamos también se ha nutrido de contribuciones de otros teóricos que han matizado y contextualizado la importancia de la simple «democracia electoral» y que se han interesado más en cómo las estructuras subyacentes de poder y las prácticas de autoridad influyen en la construcción de las políticas públicas.¹⁶

Para utilizar una frase de Alexander Wilde (...) la mayoría de los estudios sobre el cambio político contemporáneo en Brasil y en el resto del Cono Sur se enfoca en «conversaciones entre generales y caballeros» para entender los procesos de transición política. Sin embargo tanto los movimientos sociales de base como las luchas de liberación, así como otras muchas organizaciones de la sociedad civil también han jugado un rol fundamental en estos procesos, particularmente, en el caso de Brasil.¹⁷

25

Un ejemplo son Álvarez y Escobar, quienes estudian el rol de las organizaciones de base y los movimientos sociales en el cambio político. Nosotros nos enfocaremos en el rol de las «coaliciones distributivas» para la transformación económica. Sin embargo, los análisis se asemejan en tanto que ambos dan prioridad a la estructura de las relaciones Estado-sociedad más que a las acciones y opiniones de las élites.¹⁸

¹⁵ Bernard Silberman, *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, University of Chicago Press, 1993.

¹⁶ Sonia Álvarez, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Politics*, Princeton University Press, 1990; y Sonia Álvarez; Arturo Escobar y, Evelina Dagnino, *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Westview Press, 1998.

¹⁷ Álvarez, op. cit., p. 15.

¹⁸ Sonia Álvarez, Arturo Escobar, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Westview Press, 1992.

Nuestra segunda hipótesis señala que el neoliberalismo en México no ha implicado la fría imposición de las ideas y modelos económicos, sino el hábil manejo de los intereses políticos con objeto de dar sustento a las nuevas coaliciones. Por ello, el tipo de intervención gubernamental en el sector bancario depende en mayor medida del carácter de las bases sociales que apoyen el régimen político, y no necesariamente de la ideología particular de los dirigentes estatales en turno, ni de la estructura institucional del gobierno. En otras palabras, los «intereses» siempre se imponen a las «ideas» y a las «instituciones».¹⁹ Los mandatarios de los últimos veinticinco años han respaldado sistemáticamente el discurso neoliberal. Incluso el mismo López Portillo primero como Secretario de Hacienda y más tarde como Presidente de la República, auspició principios liberales fundamentales y mantuvo políticas salariales regresivas. Desde luego los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo fueron famosos por su defensa a ultranza de la ‘liberalización’ y por sus inequívocos posicionamientos a favor de un «Estado adelgazado». Sin embargo, sus ideas y posicionamientos discursivos tuvieron muy poco impacto en las políticas públicas concretas que estos mismos tres mandatarios impulsaron, y el continuo intervencionismo neoliberal se ha hecho mucho más evidente sobre todo en el área financiera.

Nuestro planteamiento sostiene que es precisamente en el ámbito de los intereses donde se origina la búsqueda de la legitimidad por parte del régimen. Las coaliciones distributivas de mayor peso son las que influyen de manera preponderante en la generación de las políticas económicas y en general de todas las demás políticas públicas. Lo anterior nos lleva también a cues-

¹⁹ Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, 1989.

tionar la idoneidad de las teorías de «difusión de políticas»²⁰ o de «redes de políticas»²¹ para explicar la propagación de las reformas económicas. Hoy más que nunca queda claro que las reformas económicas son, aún en los actuales tiempos de globalidad, un fenómeno nacional basado en el interés. El flujo internacional de las ideas impacta de alguna forma, no hay razón para negarlo, pero esta influencia se reprocesa y se concreta en alianzas e intereses particulares de quienes tienen el poder en el país.

La tercera hipótesis que propondremos aquí, establece que la llegada de la democracia y el pluralismo no garantiza de forma automática un manejo limpio y transparente de las respuestas gubernamentales a las crisis políticas o económicas. De hecho, en el corto plazo, la democratización y el desafío que ésta representa para los regímenes autoritarios, pueden empeorar aún más las cosas. Sin embargo y de manera paradójica, las coyunturas analizadas también prueban que la democracia sí puede influir de forma directa en la definitividad de las respuestas o estrategias elegidas para solucionar la crisis inicial. Por ejemplo, a partir de que el sistema político mexicano lentamente empezó a transitar por las sendas de la democracia, cada una de las respuestas financieras a la crisis adquirió un carácter más permanente y radical.

Al contrario de nuestra segunda hipótesis en la que el nivel corrupción no depende de forma directa de la existencia o ausencia de democracia, en esta tercera hipótesis sí existiría una relación relativamente más estrecha entre democracia y gobernanza. Procesos abiertos de toma de decisiones permiten con-

27

²⁰ Kurt Weyland, «Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform» en *World Politics*, Vol. 57, No. 2, enero 2005, pp. 262-295.

²¹ Judith Teichman, *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, University of North Carolina Press, 2002.

solidar de forma más firme las estrategias de acción elegidas en relación con lo que podría suceder en regímenes autoritarios en donde las cosas se manejan de forma más errática y cambiante. En otras palabras, el funcionamiento de los «pesos y contrapesos» inherentes a la democracia, asegura que una vez tomada una decisión crucial, ésta es mucho más difícil de transformarse. Este planteamiento nos llevaría a complementar la amplia literatura sobre los «jugadores de veto», que ha planteado que un incremento en el número de actores participantes en la toma de decisiones hará más difícil el cambio de las políticas públicas.²²

Habría que advertir, sin embargo, que la tendencia de la democracia por consolidar de forma más duradera las políticas públicas implementadas no siempre es positiva. Dicha estabilidad debería ser juzgada en función de su efectividad o justicia, ya que la permanencia de políticas también puede consolidar decisiones regresivas. El ejemplo más nítido al respecto es el caso del rescate bancario. La permanencia de esta «solución» política significó la desafortunada institucionalización de un vasto despojo al erario público y de una relación disfuncional entre el Estado y los bancos, abundante en «riesgos morales» y prácticas rentistas. Por otro lado, esta decisión sumió al país en el peor de los escenarios posibles, con una deuda pública que alcanza ya el 20% del Producto Interno Bruto y una industria bancaria extranjerizada, que tiene a México sin soberanía en su sistema de pagos y de crédito. La paradoja es clara: los avances democráticos en la construcción de las políticas públicas, al mismo tiempo ha hecho más difícil lograr los cambios necesarios para desinstitucionalizar prácticas dañinas para el desarrollo nacional.²³

²² George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.

²³ Esto plantea una clara paradoja. Por un lado, la democratización

II. ENFOQUE COMPARATIVO-CONFIGURACIONAL DE PERIODOS HISTÓRICOS

En fechas recientes, la ciencia política ha retomado el interés por el método comparativo. Como respuesta al predominio de las teorías de elección racional, las teorías de juegos y los métodos estadísticos, los comparatistas más importantes se han aliado para defender la importancia y validez científica del estudio comparativo sistemático.²⁴ Se ha señalado que los análisis históricos comparados son una metodología definida por sus características específicas. Aunque esta tradición no está uniformada bajo el techo de una sola teoría, la mayoría de los trabajos comparativos comparten la preocupación por «el análisis causal y subrayan los procesos que abarcan un periodo de tiempo y en la utilización de una comparación sistemática y contextualizada».²⁵

29

La comparación estructurada de procesos para identificar causas comunes, tiene muchas ventajas en comparación con otros métodos más formalistas o estadísticos que rápidamente concluyen sobre los casos específicos. Lo que se pierde en «validez» al reducir nuestro análisis a unos cuantos casos, se compensa con «credibilidad». El método comparativo puede ser tan científico como cualquier otro. A través de él también buscamos las ‘causas’ explicativas y tratamos de aislar variables o elemen-

puede evitar la incidencia de discretos episodios de corrupción en el sector financiero (conforme a la primera hipótesis), mientras que al mismo tiempo dificulta que se encubra la corrupción que tuvo lugar en el pasado o que se transforme la estructura institucional a fin de reducir los «riesgos morales» y el rentismo en el futuro (conforme a la tercera hipótesis).

²⁴ James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003.

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

tos que resulten necesarios o suficientes para el fenómeno que analizamos.

30 La aplicación del método comparativo no sólo supone comparar y contrastar dos casos al azar. Los casos necesitan ser similares para poder ser comparados, pero distintos para que se obtengan resultados analíticos significativos. Las estrategias empleadas comúnmente para la selección de casos se basan en el «método de la diferencia» y en el «método de la concordancia», desarrollados por John Stuart Mill. El método de la diferencia busca comparar casos que sean diferentes sólo en función de la hipótesis causal y del fenómeno a ser explicado. Se trata de encontrar dos casos que de otra manera serían idénticos, pero cuyos resultados son distintos y sólo varían en relación con la presencia o ausencia de la hipótesis causal propuesta. Aquí, el investigador busca localizar los «sistemas más similares».²⁶ En contraste, el método de la concordancia hace un seguimiento de una gran variedad de casos cuya única similitud radique en la presencia del factor explicativo y el resultado. Aquí, el investigador busca los «sistemas más diferentes» a fin de demostrar que a pesar de que todo cambia, la relación causa-efecto se mantiene estable.

El problema con tales estrategias es que ninguna de las dos permite al investigador identificar procesos de causalidad diversa o múltiples «efectos de interacción».²⁷ Las estrategias tradicionales sólo sirven para aislar la relación entre causas diferenciadas y efectos específicos. De esta forma, la metodología de Mill no sería particularmente útil para nuestra investigación, cuyo objetivo principal es evaluar el complejo y multifacético

²⁶ Adam Przeworski y Henry Teune, *The logic of comparative social inquiry*, Wiley-Interscience, New York, 1970.

²⁷ James Mahoney, «Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis», en J. Mahoney y D. Rueschmeyer, *op. cit.*, pp. 337-372.

proceso de la reforma económica. Así, nuestro objetivo en este libro no será aislar una «variable dependiente» específica: por ejemplo, el «nivel de liberalización económica», para relacionarla con otra «variable independiente» específica: por ejemplo, la «democracia política». En lugar de ello, buscaremos explorar la compleja estructura interna del cómo y el por qué el Estado interviene en las tres distintas coyunturas históricas elegidas.

En consecuencia, el método más adecuado para nuestro objetivo sería la perspectiva *configuracional* desarrollada entre otros por Katznelson y Ragin, lo cual nos permitirá tener en cuenta una «causalidad coyuntural múltiple».²⁸ Ello puede desarrollarse de varias maneras: Ragin, por ejemplo, aplica los procedimientos del álgebra booleana para aislar configuraciones causales. Sin embargo, tal estrategia no resultaría conveniente para el presente estudio, ya que sólo tenemos tres casos. Necesitaríamos incluir un mayor número de casos para demostrar la influencia de configuraciones específicas mediante este método. No obstante, aquí podemos seguir la estructura básica de este método al aislar de forma cuidadosa la manera en que cada una de las «variables» o «factores» del estudio presentado cambian en los tres momentos específicos y de qué manera ello puede o no corresponder a la naturaleza de los resultados.

Los enfoques configuracionales exploran y comparan la estructura de los microprocesos que dan lugar a un fenómeno y son totalmente opuestos al típico enfoque centrado en variables. Katznelson ha sostenido que este tipo de análisis tiende a dividir y subdividir sus casos *ad infinitum* en variables para ser comparadas artificialmente, como si ellas no estuvieran enmarcadas ni

²⁸ Ira Katznelson, «Structure and Configuration in Comparative Politics» en Mark I. Lichbach y Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, 1997; y Charles C. Ragin, *Fuzzy-Set Social Science*, The University of Chicago Press, 2000.

entrelazadas en realidades de «complejidad densa y distintiva».²⁹ Para el método *configuracional*, no se puede entender cada caso y cada factor específico aisándolo de su contexto social y político. La comparación y la aplicación de estas metodologías no deberían llevarnos a reducir los casos en valores específicos de variables predeterminadas.

32

Aunque la simplicidad es a menudo necesaria para lograr resultados efectivos, la complejidad es igual de importante para cerciorarse de que las conclusiones a las que se llegan sean verdaderamente significativas. Además, un cuidadoso énfasis en la dinámica de los microprocesos debe ser suficientemente profundo para garantizar el carácter científico de la investigación. En última instancia, todo el método científico tiene como objetivo dirigir la atención a causas y procesos. Una vía puede ser reunir un gran número de casos y extraer las correlaciones que parecen causales con base en su frecuencia. Otra podría ser profundizar en algunos pocos casos para dilucidar la estructura común de causalidad presente en cada uno. Cada método es igual de revelador e importante, pero este libro definitivamente opta por la segunda estrategia.

El método comparativo normalmente relaciona lugares, países o instituciones. El clásico libro de Moore³⁰ estudia los acuerdos políticos modernos con base en una comparación de las distintas formas en las que la nobleza, la burguesía y los campesinos de la India, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos lograron su arribo a la «modernidad».³¹ Otro estudio no me-

²⁹ Ira Katznelson, *op. cit.*, p. 89.

³⁰ Barrington Moore Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966.

³¹ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 1979.

nos importante, explica las revoluciones sociales haciendo una comparación entre Francia, China y Rusia. También existen estudios que exploran y comparan las políticas raciales de Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos.³²

En el libro que el lector tiene en sus manos, habremos de hacer una comparación entre distintas épocas históricas en un solo país. Ello plantea grandes retos dado que los desafíos metodológicos que surgen de comparar épocas históricas, en contraposición a instituciones o lugares, todavía no han sido abordados en la literatura del método comparativo. Contamos con un importante trabajo sobre el estudio de la dinámica del cambio en instituciones específicas a lo largo del tiempo, pero en la literatura contemporánea, casi no se ha discutido cuál podría ser la manera más adecuada para comparar periodos históricos diferenciados.³³ El trabajo de Haydu es una excepción cuando señala que uno de los aspectos especiales de los casos temporales es que, en ocasiones, un caso se transforma en otro con el paso del tiempo.³⁴ En consecuencia, resulta mucho más importante enfocarse a «la secuencia de acontecimientos» en casos temporales, que en los casos en sí mismos. En el estudio de los casos, las distinciones temporales cobran mayor importancia cuando se comparan épocas que cuando se comparan países o instituciones.

³² Anthony Marx, *Making Race and Nation: a Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*, Cambridge University Press, 1998.

³³ Esther Thelen y Elizabeth Bates, «Connectionism and dynamic systems: are they really different?» en *Developmental Science*, Vol. 6, No. 4, pp. 378-391, 2003; y Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004.

³⁴ Jeffrey Haydu, «Making Use of the Past: Time Periodicals as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving», *American Journal of Sociology*, Vol. 104, Num. 2, September, pp. 339-371, 1998.

Una herramienta heurística adicional a la que recurriremos aquí es el razonamiento contrafáctico. Al igual que el análisis configuracional, el razonamiento contrafáctico cuestiona los «supuestos homogeneizadores» de la ciencia social convencional al proponer caminos alternativos para el desarrollo de la historia. Cuando se analizan configuraciones históricas, el razonamiento contrafáctico obliga al investigador a buscar los orígenes tanto de lo que efectivamente pasó, como de lo que pudo haber pasado. Esto no quiere decir que se propongan absurdos escenarios alternativos y fantasiosos a capricho, sino que se haga el análisis de los momentos históricos teniendo muy en cuenta la diversidad de tendencias y procesos que coexisten en un momento específico.

El razonamiento contrafáctico coincide totalmente con el análisis configuracional, ya que ambos planteamientos cuestionan la unidad y la naturaleza cerrada de los «casos» específicos. Para el método del estudio de caso, el objetivo es demostrar la manera en que los distintos aspectos de cada caso, visto en su totalidad, son mutuamente constitutivos, para luego comparar y contrastar los diferentes casos. El enfoque contrafáctico de posibles escenarios históricos alternativos adquiere gran importancia cuando nuestro objetivo es explicar *cómo* y *por qué* se dio un resultado social particular, en lugar de simplemente describir *qué* ocurrió y considerar ese resultado histórico obtenido como la única alternativa posible.

La defensa del valor de los supuestos contrafácticos³⁵ sostiene que este aparato metodológico se debería utilizar para superar la «tan arraigada propensión humana a ver el futuro como

³⁵ Richard N. Lebow «What's so Different About a Counterfactual?» *World Politics*, Johns Hopkins University Press, Vol. 54, num. 4, pp. 550-585, 2000.

más contingente que el pasado». ³⁶ Se añade que los supuestos contrafácticos también son esenciales para «evaluar los beneficios políticos, económicos y morales de los resultados del mundo real». Algunos críticos de esta perspectiva metodológica sostienen que el análisis contrafáctico es más bien un ejercicio de especulación basado en la ficción. No obstante, tanto Lebow como Tetlock han argumentado que la diferencia entre las proposiciones fácticas y contrafácticas a menudo ha sido exagerada, ya que en realidad ella es de grado y no de tipo. ³⁷ Para estos autores, los buenos experimentos del pensamiento contrafáctico difieren poco del modo de reconstrucción histórica fáctica. De hecho, usualmente las narrativas fácticas dependen de una dosis saludable de razonamiento contrafáctico aun cuando los autores no siempre estén conscientes de que así sucede. Lebow sostiene que «los argumentos contrafácticos, como cualquier otro argumento histórico, necesitan estar sólidamente sustentados en la lógica y las ‘pruebas’ obtenidas a través de la investigación científica. Cada supuesto fáctico contrafáctico bien formulado, descansa en suposiciones contrafácticas que la mayoría de las veces pasan desapercibidas». ³⁸

35

En este mismo sentido Weber respalda el uso de esta metodología al señalar que los supuestos contrafácticos más convincentes son aquéllos que únicamente suponen una mínima reescritura de la historia. «Los supuestos contrafácticos derivan del contexto y exigen mecanismos convincentes que les den vida». ³⁹

³⁶ Ibid., p. 557.

³⁷ Phillip E. Tetlock, «Theory-Driven Reasoning About Plausible Past and Probable Futures in World Politics: Are We Prisoners of Our Preconceptions?» en *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 2, abril, 1999, pp. 335-366.

³⁸ Richard N. Lebow, *op. cit.*, p. 556.

³⁹ Ibid., p. 569.

Mediante el uso de comparaciones estructuradas de las configuraciones temporales elegidas aquí y la aplicación estratégica del razonamiento contrafáctico, esperamos demostrar la validez de las hipótesis planteadas en esta obra y con ello estar en condiciones de ofrecer algunas lecciones sobre la dinámica del proceso de construcción de las estrategias económicas y financieras en los países en desarrollo. Sin embargo, también debemos subrayar que la investigación se desarrollará desde una sólida perspectiva orientada hacia la resolución de problemas. Las reformas económicas neoliberales no trajeron la prosperidad prometida para el mundo en desarrollo. De hecho, en muchos países emergentes la situación es incluso peor de la que reinaba antes de que éstas se iniciaran. México es uno de los más claros ejemplos al respecto. Nuestro Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita en México es el mismo que en 1982, año en el que iniciaron las reformas «liberalizadoras».

Tan desolador resultado no puede explicarse solamente por la existencia de ciertas «imperfecciones» en la aplicación del modelo neoliberal. Tampoco la respuesta puede ser encontrada en la falta de pericia técnica o de apego a la ortodoxia económica. Por el contrario, el atraso e involución económica se deben en gran medida, a la emergencia de una nueva alianza del Estado con poderosos grupos de interés. Por esto, si México y otros países en desarrollo aspiran a salir verdaderamente del atraso económico que enfrentan, tendrían primero que priorizar la reestructuración de sus relaciones Estado-sociedad, más que continuar anclados en la fatua retórica de la búsqueda de las mejores soluciones «técnicas» para la competitividad y el desarrollo.

Por lo tanto el propósito más general de nuestro estudio es el replanteamiento de las ortodoxas perspectivas hegemónicas sobre desarrollo económico. Ian Shapiro define esta tarea como una revaloración crítica de verdades que pueden llegar a ser muy engañosas. «[Una] de las más importantes tareas actuales de los

politólogos ha sido someter dichas perspectivas a un escrutinio crítico. Esto implica exponer sus hipótesis, evaluar su verosimilitud y proponer alternativas cuando éstas no sean viables. Lo anterior adquiere especial importancia cuando una explicación incompleta es ampliamente aceptada fuera de la academia. Si la ciencia política puede ayudar a mejorar en algo la sociedad, sin duda una de sus tareas más urgentes debe ser la de combatir los mitos y las concepciones sociales erróneas que contaminan las prácticas políticas». ⁴⁰

III. RESPUESTA FINANCIERA, CORRUPCIÓN Y ESTADO

Los análisis de la reforma financiera han tendido a concentrarse en dos distintos conjuntos de argumentos. Por un lado, tenemos una amplia y diversa literatura que subsume la política a la economía. En tanto que esta perspectiva da un claro tinte economicista, niega la autonomía del Estado, por ende, resulta muy poco útil para permitir un análisis serio de las dinámicas sociopolíticas en juego durante las transformaciones económicas. Estos argumentos mistifican la función de las «fuerzas objetivas del mercado» que supuestamente emergerían desde los mercados internacionales. Éstos presentan la liberalización como un proceso transformador y permanente, impulsado principalmente por el avance tecnológico a través de los nuevos y sofisticados instrumentos financieros que estarían destinados a aumentar la movilidad del capital. De acuerdo con esta perspectiva, y dado que las «objetivas» fuerzas de la globalización son las únicas reglas del juego existentes, los marcos regulato-

⁴⁰ Ian Shapiro (2004) «Problems, Methods and Theories in the Study of Politics, or: What's Wrong with Political Science and What to do About it», en Ian Shapiro, et al. (Eds.) *Problems and Methods in the Study of Politics*, Cambridge University Press, 2004, p. 36.

rios —o lo que ellos llaman la «represión financiera»—, no pueden seguir en funcionamiento. Así, la única alternativa posible sería «rendirse a los mercados financieros».⁴¹

38

Por otro lado, tenemos aquella otra literatura. Ésta, ha logrado dedicar más atención al proceso de construcción de políticas públicas y a los incentivos institucionales en materia de regulación y control de las transacciones financieras. Desafortunadamente, estos análisis han tendido a quedar atrapados en un enfoque organizacional del Estado que erróneamente desvincula la política de la economía y que separa las dinámicas nacionales de las internacionales. Aun cuando este tipo de explicaciones permiten un estudio más serio y sistemático de la función estatal, muchas veces presentan la desventaja de considerar el Estado como una maquinaria todopoderosa y monolítica.

En un reciente análisis sobre las relaciones entre Estado y sector empresarial en el México del siglo xx, se señala que «el origen de la más importantes variaciones de los patrones de organización empresarial [en América Latina] —débiles vs fuertes, ricos vs pobres, amplios vs estrechos, politizados vs neutrales— puede ser encontrado en las acciones de los actores estatales y el efecto acumulativo de estas mismas acciones durante del siglo xx. En otras palabras, los estados organizan o desorganizan a los empresarios».⁴²

No hay duda de que en América Latina los estados siempre han desempeñado un rol muy importante en la organización de las coaliciones empresariales. Si ponemos suficiente empeño,

⁴¹ John B. Goodman y Louis W. Pauly, «The Obsolescence of Capital Controls. Economic Management in an Age of Global Markets» en *World Politics* 46, Oct. 1993, pp. 57-58; y Eric P. Peterson «Surrendering to Markets» en *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 2, 1995, p. 108.

⁴² Ben Ross Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, 2004, p. 5.

podríamos encontrar el origen de una gran cantidad de fenómenos en lo que el Estado hizo o dejó de hacer en un momento determinado. Pero esta perspectiva tan apriorística y peligrosamente estadocéntrica pasa por alto diferencias cruciales en las relaciones Estado-sociedad que siempre han existido en las diferentes épocas y países a lo largo de la región latinoamericana.

El trabajo de Kessler sobre el manejo financiero de México, es un buen ejemplo de la visión estadocéntrica aquí referida.⁴³ Kessler sostiene que «la política financiera constituye un recurso que el Estado puede manipular para atender los intereses de aquellos grupos de los que depende para su sobrevivencia política».⁴⁴ De acuerdo con Kessler, el régimen de partido de Estado que prevaleció en México durante más de medio siglo, habría determinado directa y unilateralmente la política financiera con el fin de satisfacer sus propios objetivos, los cuales a su vez habrían sido alimentados por los intereses políticos y personales de los actores gubernamentales. El principal yerro de este análisis estadocéntrico es que presenta los procesos gubernamentales como fuerzas causales independientes más que como resultados de la constante interacción de los diversos sectores sociales con los importantes cambios económicos.

De acuerdo con este tipo de literatura, los continuos cambios de la liberalización financiera emergerían de una mala sincronía en la implementación de las reformas o de una errónea combinación de las políticas liberalizadoras.⁴⁵ Kessler sostiene

⁴³ Timonhy Kessler, *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System*, Praeger, 1999.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁵ De esta forma en las lecturas más optimistas del modelo de mercado, el fracaso del experimento neoliberal en México se atribuye en su totalidad a factores exógenos como la lenta y letárgica modernización de la economía, el déficit en las reformas estructurales capaces de promover mecanismos de mercado, la obsesión de algunos actores políticos con

que el régimen de partido de Estado buscó implementar políticas financieras un tanto «inconsistentes» con los principios de mercado y la estabilidad macroeconómica, y que aun cuando los organismos financieros internacionales y la comunidad financiera global aplaudió los logros del proceso liberalizador mexicano, todos pasaron por alto «la perturbadora presencia del Estado» en los mercados financieros.

40 En contraste con este planteamiento, aquí sostenemos que en el caso mexicano, los problemas de secuencia y combinación tendrían que atribuirse más a la agenda política de los grupos de interés anidados en el núcleo del proyecto neoliberal, que a las supuestas «inconsistencias» entre políticas financieras y principios de mercado. Las políticas neoliberales y las continuas crisis que éstas generan no son neutrales. De todos estos procesos, siempre han surgido claros ganadores y perdedores y, en ese sentido, ellas pueden explicarse por la negociación activa y la permanente confrontación de intereses opuestos.

Por otro lado, la «perturbadora presencia» del Estado en los mercados financieros, como aquí se demostrará, ha sido más la regla que la excepción en el transcurso del desarrollo de la estrategia neoliberal de los últimos veinte años. Los tres momentos históricos analizados (*nacionalización*, *privatización* y *nacionalización-privatizadora*) ejemplifican claramente esta constante intervención en el país. El principal argumento a favor de la privatización bancaria era que ésta reduciría costos, diversificaría los servicios financieros, acortaría los márgenes de intermediación, incrementaría la eficiencia y en general mejoraría las condiciones para los usuarios. Sin embargo tanto Nadal como Correa ya han documentado ampliamente que la privatización bancaria

el antiguo modelo de sustitución de importaciones y en general la persistencia de la intervención económica gubernamental. Un buen ejemplo de este tipo de planteamientos se encuentra en Susan Kaufman y Luis Rubio: *Mexico Under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boston, 1999.

no se acompañó de la liberalización de la inversión extranjera en el sector financiero.⁴⁶ De manera sorprendente, el TLCAN no abrió la banca, ni las finanzas a la competencia extranjera, lo que permitió que los bancos nacionales cobraran tasas de interés excesivamente caras, más cercanas a la usura que a la operación de un sistema bancario «eficiente».⁴⁷

Kessler plantea que esta cuestión puede verse como una «inconsistencia» de la aplicación del modelo neoliberal en México; una «distorsión» surgida de la naturaleza «altamente incluyente» del gobierno y de su consecuente necesidad por complacer a sus bases de apoyo con vistas a conservar un apoyo social cohesivo.⁴⁸ Kessler apunta que el gobierno implementó cambios importantes en la normatividad financiera que finalmente terminaron socavando sus declaradas prioridades neoliberales.

Nuestro libro buscará probar que estas supuestas inconsistencias, más que socavar el neoliberalismo, son una parte central de su lógica interna. Por ejemplo, la protección frente a la competencia extranjera que se le otorgó al sector bancario, estuvo en total sintonía con la estrategia orientada a salvaguardar los intereses de los nuevos conglomerados financieros e industriales que estaban destinados a consolidar la coalición política neoliberal de México.⁴⁹ Otros autores ya han señalado que el

41

⁴⁶ Eugenia Correa, *Crisis y Desregulación Financiera*, Instituto de Investigaciones Económicas y Siglo XXI, 1998.

⁴⁷ Alejandro Nadal, *Contradicciones del Modelo de Economía Abierta*. Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PROCIENTEC), Documento de trabajo No. 1-01, Colegio de México, 2000.

⁴⁸ Kessler, *op. cit.*

⁴⁹ Ver: Diane Davis, «The Dialect of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico» en *Latin American Perspectives*, Vol. 20, Num. 3, 1993; Eugenia Correa, «Retos de la política financiera» en Humberto Muñoz (et al.) *La Sociedad Mexicana Frente al Tercer Milenio*, Coordinación de Humanidades - Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 543-559; Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*, Cornell University Press, 2000; y Jolle Demmers, et al. (Eds.) *Mi-*

éxito de la reforma económica en los países en desarrollo: «debe ser visto como un ejercicio de construcción de coaliciones [que lleva a construir] una base de apoyo político para los ganadores emergentes».⁵⁰

42 Teichman también ha analizado los procesos políticos de la liberalización económica en América Latina, y ha sostenido que previo a la liberalización económica, los trabajadores sindicalizados, campesinos y pequeñas y medianas empresas habían sido algunos de los actores más importantes de las coaliciones forjadas. Hoy, sin embargo, los grupos más influyentes serían las grandes corporaciones orientadas a la exportación y los sectores vinculados al capital financiero.⁵¹

Del mismo modo, Schamis también ha argumentado que en el caso mexicano, las élites políticas emprendieron procesos de privatización con el deliberado objetivo de transformar a fondo la estructura social que en su momento permitió la institucionalización de las políticas redistributivas tan funcionales para el sistema político.⁵² El estudio de Maxfield⁵³ sobre el sector financiero internacional y la política mexicana, también brinda sólidos argumentos acerca de los vínculos entre actores políticos y estatales con importantes sectores del mundo empresarial que dieron como resultado la transformación integral de la relación banca-Estado en el país. Thacker por su parte, analiza las coaliciones establecidas para auspiciar el TLCAN, y demuestra

raclus Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism, Zed Books, Londres, 2001.

⁵⁰ Stephan Haggard y Steven Webb «What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?» en J. Frieden, M. Pastor Jr, y M. Tomz, *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Westview Press, 2000, p. 77.

⁵¹ Judith Teichman, *op. cit.*

⁵² Schamis, *Re-Forming the State... op. cit.*, p. 13.

⁵³ Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance & Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990.

que los flujos de capital que llegaron a México durante la transición al neoliberalismo fueron de gran utilidad tanto económica como políticamente.⁵⁴

Aquí diferimos de quienes explican el inicio de la liberalización o desregulación económica en función de la existencia de un Estado autónomo.⁵⁵ En México, la desregulación financiera siempre estuvo conducida por intereses políticos muy específicos y, por lo tanto, desde un principio requirió de un claro proceso de construcción de coaliciones. Nuestro libro ofrece un minucioso análisis de la articulación de tales intereses, precisamente a través del examen de estas *coaliciones distributivas* que se establecieron tanto dentro como fuera del Estado durante cada una de las tres configuraciones históricas aquí revisadas.⁵⁶

Nuestro marco teórico advierte la existencia de recurrentes crisis económicas y políticas que siempre actúan como fuerza detonadora en cada uno de los casos presentados. Gourevitch ha argumentado que la construcción de coaliciones es particularmente importante en los momentos de crisis económica. Su análisis comparativo de las distintas respuestas estatales surgidas en Europa al calor de la crisis internacional de los treinta, demuestra que, durante los «tiempos difíciles», es particularmente claro que la elección de las opciones económicas imple-

⁵⁴ Strom Thacker, «NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 2, verano, 1999.

⁵⁵ Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1997; y Jorge Domínguez, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University Press, 1997.

⁵⁶ Mancur Olsen describe el concepto de «coalición distributiva» como aquellos «grupos orientados a luchas por la distribución del ingreso y la riqueza más que por la distribución de las potencialidades productivas o de los rendimientos adicionales» por ello este autor señala que las coaliciones distributivas son organizaciones básicamente «rentistas» Cfr. M. Olsen, *op. cit.*, p. 12.

mentada es fundamentalmente política. Del mismo modo, el análisis del caso mexicano que Thacker presenta, revela que las crisis económicas y políticas «ofrecen oportunidades de construcción de coaliciones de apoyo en torno a nuevos marcos de implementación de diferentes estrategias y nuevas alineaciones políticas».⁵⁷

44

Nuestro análisis del caso mexicano también se nutre de otras investigaciones sobre la política de manejo financiero y el desarrollo económico en países de Asia y Europa Oriental. La comparación que Kang hace del «capitalismo de compadres» establecido en Corea del Sur y Filipinas sostiene que en ambos países el debate político siempre determinó las opciones económicas a seguir; que los burócratas nunca tuvieron autonomía de interferencias políticas para el establecimiento de sus estrategias, y que tanto empresarios como élites políticas continuamente tuvieron conflictos para decidir quién cosecharía las rentas futuras. «Aun en el periodo de más rápido crecimiento de Corea, fueron los cálculos políticos, y no la eficiencia económica, los factores cruciales para la determinación las políticas económicas».⁵⁸

El enfoque de Kang cuestiona la perspectiva del «Estado desarrollista» que durante tanto tiempo explicó el éxito económico del «milagro asiático» por la acción de burocracias neutrales altamente profesionalizadas.⁵⁹ Su trabajo, al igual que el que aquí presentamos, incorpora la variable política en el análisis, y cuestiona frontalmente el mito de que las políticas económicas se determinan principalmente por asépticos tecnócratas sobre

⁵⁷ S. Thacker, *op. cit.*, p. 58.

⁵⁸ David Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge University Press, 2002, pp. 3-4.

⁵⁹ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995; Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.

la base de criterios puramente económicos. Sin embargo, una diferencia crucial de nuestra investigación respecto de esta propuesta teórica se encuentra en la valoración que nosotros hacemos de la corrupción y el rentismo para el desarrollo económico.

Para Kang, ambos fenómenos pueden tener un impacto positivo en el desarrollo en la medida en que ellos contribuirían a reducir los costos de transacción entre el gobierno y las élites empresariales. Los contactos de alto nivel y la acumulación de rentas también pueden generar incentivos para el desarrollo de los intereses empresariales y ello incentivaría el crecimiento. Kang argumenta que cuando hay un equilibrio de poder entre el Estado y el sector empresarial, la corrupción funciona más como aceite que como arena en la maquinaria económica. Sólo cuando el Estado inunda los negocios con políticas «depredadoras» o cuando los empresarios logran colonizar el Estado a través de fenómenos de abierto rentismo es cuando la corrupción, realmente, se puede convertir en un verdadero problema.⁶⁰

45

Existen algunos análisis que emulan argumentos similares y los aplican al desarrollo económico de México durante la dictadura de Porfirio Díaz. Autores como Maurer⁶¹ y Haber, Razo & Maurer⁶² han documentado la forma en que las conexiones y el uso de información privilegiada por parte de los grandes empresarios estimularon el crecimiento económico, ya que estas redes informales basadas en la confianza y la complicidad, habrían ayudado a evitar fenómenos de saqueo y de búsqueda de

⁶⁰ D. Kang, *op. cit.*, p. 15.

⁶¹ Noel Maurer, *The Power & the Money: The Mexican Financial System, 1876-1932*, Stanford University Press, 2002.

⁶² Stephen Haber, Armando Razo y Noel Maurer, *The Politics of Property Rights. Political Instability, Credible Commitments, y Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, 2003.

ganancias de corto plazo. Schneider⁶³ concuerda con esta postura y critica las perspectivas del rentismo y las *coaliciones distributivas* que, siguiendo la tradición de Olsen, sostienen que «una sociedad con alta densidad de organizaciones con estrechos intereses particulares es como un establecimiento de porcelana repleto de gladiadores luchando por las mercancías, y por lo tanto destruyendo mucho más de lo finalmente adquirido». ⁶⁴ Schneider argumenta que muchas organizaciones empresariales son más «incluyentes» que esta imagen, y, por lo tanto, ellas tendrían «un verdadero interés en incidir en un aumento del ingreso nacional total» más que solamente en el aumento de sus propias ganancias. Lo anterior hace que ellas influyan positivamente en el desarrollo económico.

La discusión de Schoenman respecto de los procesos de privatización en Europa Oriental es otro buen ejemplo que pone en cuestión las perspectivas tecnócratas y economicistas. Schoenman critica aquellos análisis que enfocan su atención exclusivamente en el ritmo, reglas y carácter de las instituciones que han orientado las reformas económicas en la región. «Los estudiosos deberían primero reflexionar sobre quiénes actúan para después entender mejor qué fue lo ocurrido... para verdaderamente entender las tendencias actuales del proceso de formación de las políticas económicas post-socialistas así como sus diferentes efectos, los investigadores necesitan alejarse de la excesiva atención prestada a las instituciones y las normas para analizar con mayor profundidad las luchas de poder y las agendas políticas de las élites que compiten». ⁶⁵

⁶³ Ross Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, 2004.

⁶⁴ M. Olsen, *op. cit.*, p. 173, citado en B.R. Schneider, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁵ Roger Schoenman, «Captains or Pirates? State-Business Relations in Post-Socialist Poland» en *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No.

La naturaleza de las relaciones Estado-sociedad es más importante que el contenido técnico ofrecido como solución para el éxito económico. Por ello, necesitamos reincorporar el aspecto político a la discusión y análisis de los procesos económicos. Esto también nos permitiría rebasar los estudios que únicamente enfocan su atención a si el Estado se retira o no de la economía, para también analizar el cómo y a favor de quién lo hace. «La intervención estatal en Europa Oriental ha sido igualmente importante para marcar el arranque del movimiento hacia el capitalismo al gestionar las relaciones entre las nuevas élites económicas, como en elegir a los ganadores del proceso de reforma en la región y facilitar la transición de las empresas estatales al sector privado.»⁶⁶

47

De forma paralela a nuestro propio planteamiento, Schoenman reincorpora el Estado y la política en el análisis de los procesos de liberalización. También es importante destacar que a diferencia de Kang, Maurer, Haber y Schneider, Schoenman sí concluye, al igual que nosotros, que el rentismo y la corrupción son tendencias negativas en el desarrollo económico. El autor ofrece a Polonia como ejemplo de un país particularmente exitoso en sus esfuerzos liberalizadores, precisamente por la existencia de una mayor competencia política que en otros países, lo cual ha limitado la generalización de abusos de poder. Por otro lado, un nivel de competencia política menor en países como Bulgaria y Rumania ha generado fenómenos de mayor corrupción que se han traducido en políticas liberalizadoras poco exitosas.⁶⁷

La investigación del caso mexicano que aquí presentamos, coincide con el escepticismo de Schoenman respecto de los supuestos beneficios que tendría la corrupción para el desarrollo

I, University of California Press, 2005, p. 41.

⁶⁶ Ibid., p. 48.

⁶⁷ Ibid., p. 75.

económico, así como con su optimismo sobre el impacto de la democratización en el control y minimización de las prácticas rentistas. Sin embargo, diferimos de su análisis en tanto que aquí cuestionaremos la idea de que hay una relación mecánica o lineal entre el tipo de régimen y el nivel corrupción. En nuestro análisis, como ya los hemos señalado líneas arriba, es la *incertidumbre política* y no el tipo de régimen, la variable explicativa de estos ominosos fenómenos.

IV. HACIA UNA ECONOMÍA POLÍTICA DINÁMICA

Esta obra conceptualiza la cambiante naturaleza del capitalismo mexicano como resultado de una transformación estructural de las relaciones sociales, más que como un mero reflejo de inexorables tendencias económicas globales. Martin Sklar argumenta que el capitalismo debe dejar de ser analizado desde perspectivas economicistas. No se trata sólo del «aspecto económico de una sociedad», sino también y ante todo, de un complejo sistema de relaciones sociales, reflejado en estructuras de clases, modos de conciencia, patrones de autoridad y relaciones de poder.⁶⁸ En esta búsqueda, también nos resulta muy útil la *prismática perspectiva* de la «economía política moderna» en la que economía y política son igualmente importantes para el análisis de las políticas públicas. Tal perspectiva toma los procesos políticos en su propia dimensión, y pone especial atención en la desigualdad y otros problemas estructurales «que no sólo *emergen* de sino que también *afectan* las políticas públicas y el desempeño económico».⁶⁹ Frieden, Pastor y Tomz retoman elementos de la economía política crítica. El énfasis está en el

⁶⁸ Martin J. Sklar, *The corporate reconstruction of American Capitalism 1890-1916: The market, the law and Politics*, Cambridge, 1988, p. 6.

⁶⁹ J. Frieden, M. Pastor Jr, y M. Tomz, *op. cit.* p. XI.

conflicto social y aspectos de la nueva economía política con sus tradicionales marcos teóricos, vinculados a la perspectiva de la elección pública y su preocupación por el análisis del comportamiento rentista.

Aquí buscaremos evitar subsumir el Estado a las fuerzas socioeconómicas, como en las tradiciones «instrumentalistas»⁷⁰ o «funcionalistas».⁷¹ Por otro lado, también nos resistimos a aislarlo artificialmente, como ocurre en las perspectivas Estado-céntricas⁷² u organizacionales del Estado.⁷³ Seguiremos en su lugar la tradición de Weber, e intentaremos analizar la complejidad de las más variadas relaciones entre actores económicos y políticos. Weber rescata la política de modelos que se basan en la pura utilidad económica. Por ejemplo, para él, el modelo de utilidad marginal es una ficción matemática que se basa en abstracciones anti-históricas. En tono con una comprensión dinámica de la economía política moderna, la perspectiva de Weber expone las asimetrías de las relaciones de poder en el mercado y, al igual que Breiner, respalda «una noción más amplia de la economía política, cuya importancia rebase únicamente la esfera económica».⁷⁴

49

Con base en la tradición weberiana, Schurmann también presenta el análisis de la conexión entre Estado y sociedad en una forma mucho más creativa que la observada en trabajos de

⁷⁰ Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Londres, Basic Books, 1969.

⁷¹ Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, NLB, 1973.

⁷² Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

⁷³ James March y Johan Olsen, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life» en *The American Political Science Review*, Vol. 78, 1984.

⁷⁴ Peter Breiner, *Max Weber y Democratic Politics*, Cornell University Press, 1996, p. 39.

los teóricos de la escuela de la *autonomía del Estado* o del nuevo institucionalismo. Aquí, si bien el Estado existe de forma independiente y opera con su propia estructura, éste también se encuentra íntimamente relacionado con varias tendencias políticas dentro de la sociedad. «Un gran líder es, entonces, alguien que sabe cómo convertirse en vehículo político de ciertas corrientes de pensamiento, ideales y aspiraciones diseminadas ampliamente entre las bases de apoyo a quienes él mismo encabeza. (...) Una organización empresarial o burocrática poderosa encarna preocupaciones cuyo origen siempre se encuentra en el pasado o presente de esa misma sociedad. Proponemos que estas preocupaciones políticamente significativas de la sociedad, se relacionan con tres aspectos básicos: los intereses materiales del pueblo (particularmente salarios y empleos); su propia percepción de orden, seguridad y justicia; y la calidad de vida social y física de ellos mismos y de la gente con la que conviven cotidianamente».⁷⁵ En esta concepción, el Estado y sus líderes no se hallan de ninguna manera separados de la sociedad, sino que ésta se convierte en la misma fuente del poder, por lo que Schurmann nos recuerda que el acto de gobernar requiere de la constante interpenetración entre las distintas esferas de la sociedad.

Michael K. Brown también ha conjugado, de forma innovadora, una genuina preocupación por el análisis de los estados con un sólido análisis de las más profundas interrelaciones de la política y la sociedad. En su intercambio con Ira Katznelson y Bruce Pietrykowski,⁷⁶ Brown discute el desarrollo histórico del Estado

⁷⁵ Franz Schurmann,, *The Logic of World Power; an Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*, Pantheon Books, 1974, pp. 32-33. Énfasis añadido.

⁷⁶ Ira Katznelson y Bruce Pietrykowski, «Rebuilding the American State: Evidence from the 1940s», en *Studies in American Political Development*, No. 5, Otoño, 1991.

de bienestar norteamericano y critica la visión organizacional de estos dos autores.⁷⁷ De acuerdo con Brown, ambos autores limitan el análisis del concepto de gobernanza a la revisión de la estructura organizacional de las instituciones. Ellos explican la evolución de las relaciones Estado-mercado durante la década de los cuarenta, a través de la evolución de dos dependencias burocráticas en apariencia divergentes: el Consejo para la Planeación de los Recursos Naturales (*National Resources Planning Board*, NRPB) y la Oficina del Presupuesto (*Bureau of Budget*, BOB). Para Katznelson y Pietrykowski, cada una de estas organizaciones representó en su momento las opciones desarrollista y fiscalista de las políticas públicas. De acuerdo con Brown, este estrecho enfoque organizacional que centra su atención en los objetivos institucionales de las dependencias, deriva en un estático modelo burocrático de las capacidades estatales. «Los cambios en la estructura institucional del Estado (...) nos dicen muy poco acerca de las decisiones y sus resultantes efectos durante la década de los cuarenta (...) ¿Por qué deberíamos suponer que los cambios en la estructura institucional y el poder de las dependencias burocráticas son un reflejo de los cambios en el contenido de la gobernanza (o de la orientación de las capacidades estatales)? Katznelson y Pietrykowski asumen que el contenido de la gobernanza se define automáticamente por rutinas organizacionales, pero existen muy buenas razones para cuestionar esta creencia».⁷⁸

En el esquema criticado, Brown observa una confusión conceptual básica entre los procesos de elección política y los procesos de construcción institucional (*institutional capacity*). Lo anterior lleva a los autores a olvidar el contexto político en el cual

⁷⁷ Michael K. Brown, «State Capacity and Political Choice: Interpreting the Failure of the Third New Deal», *Studies in American Political Development*, No. 9, 1995, pp. 213-221.

⁷⁸ M K. Brown, *op. cit.*, p. 203.

52

las dependencias burocráticas e instituciones operan y cambian a través del tiempo. Este enfoque estático o burocrático opaca el análisis de las relaciones Estado-economía. Para Brown, en ello radica el verdadero problema de esta perspectiva: «las relaciones del Estado con la economía, que puede comprenderse mejor en términos de una *tensión constitutiva Estado-mercado*, son simplificadas al extremo en este abordaje. Katznelson y Pietykowski aventuran suposiciones injustificadas sobre el nexo entre la estructura institucional del Estado y la orientación de las capacidades estatales y, en consecuencia, terminan por describir lo que el Estado hace, más que analizar la relación entre el desarrollo de la capacidad estatal y los procesos de construcción de las políticas públicas».⁷⁹

El proyecto de Brown es reivindicar la original agenda weberiana que entiende la política como una esfera altamente permeable y en constante interacción con la sociedad. De manera explícita sugiere una visión alternativa que se nutre de la «sociología fiscal» del Estado de tradición schumpeteriana. Para Schumpeter siempre fue más fructífero centrarse en el análisis de las capacidades fiscales reales del Estado, que en una superficial revisión de las capacidades formales institucionales del mismo. A pesar de esta reivindicación, Brown discrepa del retrato que Schumpeter realiza del aparato estatal como «un voraz Estado [que engulle] una economía basada en el interés propio». Para Brown, esto no sería sino la otra cara del argumento de tradición marxista que retrata a la economía o al mercado como un elemento corruptor del Estado. En lugar de ello, Brown prefiere hablar de una *tensión constitutiva* entre Estado y mercado. Este importante concepto le permite subrayar la constante y conflictiva lucha entre las necesidades de creci-

⁷⁹ Ibid., p. 205. Énfasis añadido.

miento económico (o de acumulación de capital), y la obligada extensión de los derechos sociales y la seguridad social. El argumento de Brown difiere claramente de la mera descripción de lo que el Estado hace y se aleja del estático abordaje «organizacional», que centra su atención en el surgimiento y caída de dependencias burocráticas. Brown está más interesado en cuestiones relativas al debate interno y a la elección política de las opciones económicas específicas que, en su opinión, siempre se encuentran insertas en debates más amplios sobre las capacidades fiscales y el continuo conflicto social.

53

Al igual que Brown —pero esta ocasión desde una perspectiva abiertamente neomarxista—, Jessop también ha propuesto una forma muy creativa de salvar las diferencias entre las esferas de la política y la economía.⁸⁰ Jessop propone un esquema «estratégico relacional» como solución al problema de la articulación de estos dos sistemas institucionalmente separados y autorreferentes. Él nos invita a deshacernos del «defectuoso concepto» de *autonomía relativa*, para utilizar otros dos conceptos más atractivos: el de *acoplamiento-estructural* e *interacción estratégica*. Ambas nociones toman como punto de partida la autonomía de los distintos sistemas, su coexistencia y su interdependencia. Cada uno sugiere mecanismos concretos por medio de los cuales las esferas sociales llegan a ser «acopladas».⁸¹

El concepto de «acoplamiento estructural» (*structural coupling*) de Jessop es interesante puesto que sugiere la existencia de una mutua dependencia de las estructuras política y económica. Cada una funciona como «fuente de perturbación» para la otra y esto las lleva a reaccionar en términos de su propia lógica. Jessop señala que el desarrollo de cualquiera de las estructu-

⁸⁰ Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania State University Press, 1990.

⁸¹ *Ibid.*, p. 358.

ras —ya sea la política o la económica— afecta la evolución de la otra, sin que ello implique que se enfrenten entre sí. Tampoco hay una relación jerárquica de control o subordinación a la manera de la lógica funcionalista que, típicamente, presenta a cada uno de los sistemas que actúan siempre en beneficio del otro.

54

En lugar de tratar de sustraer artificialmente al Estado de este todopoderoso mar de relaciones económicas, la perspectiva de Jessop parte del reconocimiento de la obvia y saludable interacción entre estos dos sistemas que no sólo son «autorreferentes», sino que además, se encuentran insertos en un sinnúmero de relaciones sociales. Una ventaja adicional de esta forma de conceptualizar la relación Estado-economía es que nos permite llegar a una mejor comprensión del propio aparato estatal. Lejos de ver al Estado como una «organización» erguida por encima del continuo flujo de las relaciones sociales, lo considera un ámbito de dinamismo social y de negociación política.

Jessop critica aquellas perspectivas que argumentan que la estructura del Estado es irrelevante y que éste siempre estará manipulado por el capital. Para Jessop tales acercamientos ignoran el hecho de que el Estado es, ante todo, un sistema de dominación política con independencia de que ciertas formas concretas que éste pueda adoptar en distintos momentos históricos, pueden ser más o menos adecuadas para garantizar los diferentes requisitos de la acumulación de capital. No obstante este autor también reconoce que existen virtudes en las perspectivas de tradición marxista, y una muy importante es su ataque a los planteamientos ortodoxos que describen al Estado como una *cosa* o un *sujeto* ajeno al modo capitalista de producción. El marxismo típicamente ha centrado su atención en la naturaleza social del capitalismo y en sus complejas precondiciones económicas, políticas e ideológicas. Esta conciencia social y política es precisamente lo que lleva a Jessop, a fin de cuentas, a definirse dentro de la tradición marxista.

En el mismo sentido que en la perspectiva fiscalista de Brown, donde existe una «dependencia constitutiva del Estado en el imperativo de la acumulación de capital»,⁸² en el planteamiento estratégico-relacional de Jessop, observamos el poder del Estado como un elemento necesario en la reproducción general de la relación del capital a través de las diferentes sociedades y épocas. Desde la perspectiva «estratégico-relacional», el Estado y el poder estatal siempre han asumido un papel protagónico en la acumulación de capital, no sólo en casos de abierta intervención en la organización de la producción, sino también en aquellos otros momentos históricos caracterizados por una aparente menor regulación.

55

Pero el Estado no puede ser considerado como una arena neutral, puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él. Aun así, cualquier proyecto político a su alrededor «siempre puede ser sujeto de transformaciones que lo inhiban o lo potencien a través de las estrategias políticas apropiadas». ⁸³ Por lo tanto, para comprender los procesos de formación estatal, los análisis estáticos de las instituciones sirven de poco.

El enfoque «estratégico-relacional» nos invita a examinar las dinámicas sociales, las alianzas de clases, los proyectos estatales y el desarrollo de las batallas al interior del sistema político en su conjunto. En síntesis, para Jessop, hay una conclusión radical: el Estado no existe divorciado de la continua tensión entre política y economía. El aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales, sino que siempre constituyen un campo de conflicto entre los diferentes intereses en juego. El valor agregado del enfoque es que entiende al Estado como

⁸² M K. Brown, *op. cit.*, p. 207.

⁸³ B. Jessop, *op. cit.*, p. 353.

resultado y a la vez que como generador de procesos sociales y económicos. Desde esta perspectiva, el Estado no se levanta como puente por encima del constante flujo de intereses, ideas e instituciones del río social, para no ser afectado o, en su caso, afectar el señalado flujo económico-social. Este enfoque recupera el proyecto original de Weber, pues sintetiza los sistemas de poder y dominación, y los articula con los sistemas de producción y explotación de una forma dinámica y novedosa. Por ejemplo, desde el punto de vista de una economía política dinámica, nunca se podría afirmar «a secas» —como lo hace Ross Schneider—, que los estados «organizan o desorganizan a los empresarios». Si bien es cierto que el Estado tiene una injerencia importante en la organización empresarial de cualquier país, también lo es que el desenvolvimiento de los empresarios afecta de manera simultánea e igualmente contundente la organización del Estado.



CAPÍTULO II

NACIONALIZACIÓN NEOLIBERAL

INTRODUCCIÓN

La nacionalización bancaria de 1982 distó mucho de ser una acción «socialista» o socializadora, a excepción —claro está— de la socialización de los costos que para los mexicanos significó la reestructuración económica y administración por el Estado de un conjunto de bancos empobrecidos y poco eficientes. Las causas de la nacionalización fueron fundamentalmente políticas, a pesar de la naturaleza económica de la crisis gestadora. Así, aunque la nacionalización vino acompañada de un gran repertorio de instrumentos técnicos tales como la imposición del control de cambios, el decreto del fin de la convertibilidad del peso, y la centralización de las transacciones en moneda extranjera en el banco central, en realidad la medida fue una respuesta política tardía del presidente José López Portillo (1976-1982). Su objetivo básico fue enfrentar la profunda crisis económica y de legitimación por la que atravesaba el régimen político como resultado del equivocado manejo de la fugaz abundancia petrolera del país.

Si bien la nacionalización fue una medida claramente intervencionista implementada por un régimen político autoritario, todavía vinculado al ideario político de la Revolución Mexicana, la intervención estatal que ella produjo no tiene nada que ver con las clásicas nacionalizaciones de la historia mexicana como la expropiación petrolera de 1938 o de la industria eléctrica en

1937. Ambas experiencias, efectivamente, se orientaron a apalancar el proyecto económico desarrollista de auspicio del mercado interno ocurrido durante la década de los 30. A diferencia de ello, la nacionalización bancaria de 1982 no hizo otra cosa que preparar el terreno para el arribo del neoliberalismo y de las nuevas coaliciones distributivas que habrían de definir las políticas económicas de México en los años por venir.

58

No pocos análisis de la nacionalización de la banca han descrito la medida como el retorno del clásico Estado populista e interventor. Como una desafortunada anomalía en la tendencia general hacia los procesos privatizadores que empezaron a tener lugar durante los años 80 y que por lo tanto produjo «incoherencias» en la aplicación del modelo liberalizador en el país. A diferencia de esta perspectiva, aquí sostendremos que la nacionalización no puede ser vista como el último momento del Estado intervencionista, sino como el punto de partida de la época neoliberal.

Este segundo capítulo inicia con una discusión de la crisis económica que sacudió el país a inicios de los 80 y que configura el preámbulo histórico para la nacionalización. En febrero de 1982, el peso mexicano había perdido el 80% de su valor, lo que en agosto de ese mismo año condujo al gobierno a anunciar que simplemente no podía seguir cumpliendo con los pagos acordados con sus acreedores internacionales. Este importante acontecimiento histórico daría inicio a la famosa «crisis de la deuda» en toda la región latinoamericana. En el primer apartado exploramos las causas económicas y estructurales del origen de la crisis a nivel nacional e internacional. Una comprensión adecuada del más amplio contexto económico resulta esencial para entender la configuración histórica que influyó en la decisión de nacionalizar la banca.

En el segundo apartado, ofrecemos un análisis detallado del contexto político. La nacionalización tuvo lugar en medio

de un régimen autoritario y «populista» relativamente estable. Sin embargo, el pacto social postrevolucionario que fue crucial para garantizar la estabilidad política del país durante varias décadas, había empezado a mostrar claros signos de tensión. Las clases trabajadoras y campesinas se encontraban en medio de una marcada efervescencia social, e incluso el sector privado empezaba a dar muestras de creciente descontento. El inesperado descubrimiento de nuevos y vastos yacimientos petroleros dio lugar a un acentuado crecimiento del gasto gubernamental. Lo anterior, junto a la aprobación de una trascendente reforma política, permitió al gobierno de López Portillo aminorar las tensiones sociales y mantener un férreo y monolítico control del régimen político hasta 1982.

59

La tercera parte del capítulo explora el proceso de la toma de decisiones que llevó al episodio nacionalizador. Analizaremos en particular las razones que habrían empujado al presidente a realizar una estrategia tan radical. Nos preguntaremos por las opciones alternativas a la nacionalización que el presidente habría tendido frente a sí y las razones que lo habrían llevado a descartarlas. Esta indagación nos permitirá demostrar que la solución adoptada por López Portillo tuvo una lógica más política que económica. La decisión final no emergió de una genuina aspiración por reestructurar los cimientos de la política económica para reencausar el desarrollo económico, sino de un desesperado intento por recuperar algo del control político perdido.

Por otro lado, ni el keynesianismo, ni la ortodoxa teoría económica monetarista jugaron un papel relevante en la decisión final. Los intereses pesaron mucho más que las ideas. La decisión por nacionalizar los bancos fue impulsada por la ambición personal de un presidente que buscaba pasar a la historia con una mejor reputación. López Portillo se cansó de ser señalado como un líder incapaz e irresponsable. La expropiación bancaria buscó también dar una lección a los banqueros que el presidente

consideró habían traicionado su confianza al retirar del país sus inversiones, los famosos «sacadólares», y, de paso, complacer de alguna forma a las tradicionales bases políticas priístas.

60 Sin embargo, si bien reconocemos el importante peso de los intereses políticos en el curso de la decisión final, aquí también advertiremos que no existe evidencia contundente que nos lleve a sostener que el sector bancario pudiera haber sido utilizado para enriquecer directamente a los servidores públicos o a los funcionarios gubernamentales involucrados en el proceso. En otras palabras, la nacionalización no se caracterizó por fenómenos de corrupción o rentismo. Ello efectivamente podría llegar a resultar contraintuitivo, sobre todo si se toma en cuenta que la decisión se tomó a puertas cerradas. El propio Secretario de Hacienda del gabinete lopezportillista no tuvo conocimiento de la decisión del presidente sino hasta que este último hizo el anuncio formal durante su último informe de gobierno en televisión y de cara al Congreso de la Unión.

El cuarto y último apartado de este capítulo aborda el análisis de las consecuencias directas de la nacionalización bancaria. El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) redireccionó la medida a favor de los intereses de una nueva coalición distributiva, vinculada a nuevos actores económicos habituados, por desgracia, a las prácticas de la especulación financiera. Normalmente se señala al periodo de De la Madrid como el punto de arranque de la desregulación económica, la aparición de la nueva tecnocracia administradora, y el «retiro del Estado». Pero en sentido contrario a esta suposición, aquí planteamos que De la Madrid utilizó activamente al Estado para empoderar a la nueva generación de capitalistas que estaban destinados a ser los actores centrales de la era «neoliberal». Como veremos en el capítulo tres, el presidente Carlos Salinas sacaría enorme ventaja del establecimiento de esta nueva coalición una vez que llegara al poder en 1988.

I. CRISIS

Las expropiaciones y nacionalizaciones son típicamente la culminación de programas económicos estatistas o keynesianos. La nacionalización de la industria petrolera decretada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, jugó un papel central en la construcción del moderno Estado de bienestar de México. La nacionalización bancaria impulsada por Francois Mitterrand poco tiempo después de resultar electo presidente de Francia en 1982, también fue parte de una estrategia integral de su propio proyecto «socialista». Del mismo modo, una de las primeras y más simbólicas decisiones del presidente Evo Morales en Bolivia fue justamente la nacionalización de las industrias minera y petrolera en 2006.

61

Sin embargo, la nacionalización bancaria de 1982 en nuestro país tuvo una naturaleza completamente diferente. En primer lugar, ésta tuvo lugar al final del sexenio del presidente López Portillo, quien la impulsó en un intento desesperado por limpiar su propia imagen en el contexto de una profunda crisis económica que, por otro lado, el propio presidente había contribuido a generar.

El desastre económico que funcionó como telón de fondo para la nacionalización bancaria fue resultado de la combinación de cinco factores: 1) inadecuadas políticas de gasto público e impericia en el manejo del déficit fiscal; 2) ambientes regulatorios sumamente laxos que estimularon la especulación y las prácticas bancarias irresponsables; 3) una abrupta caída de los precios del petróleo y otras materias primas de exportación a los mercados internacionales; 4) la explosiva e irresponsable especulación con las tasas de interés que caracterizó la inauguración de la era neoliberal; y 5) la falta de arrojo del gobierno mexicano en las negociaciones con los acreedores internacionales. En otras palabras, el desastre económico de 1982 no fue una tormenta natural vinculada a la fuerza incontrolable de los

mercados financieros, sino un producto social nacido del desafortunado manejo político de las tasas de interés que sumado a los comportamientos avariciosos y desleales por parte de los inversionistas financieros internacionales, y, destacadamente, el pésimo desempeño gubernamental del presidente López Portillo, quien durante su mandato auspició el rentismo y la especulación en la economía mexicana.

62 El sexenio inició viento en popa. El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y el aumento de los precios a nivel internacional llevaron al presidente a decretar la «prosperidad para todos» y a declarar que su función principal como presidente sería el «administrar la abundancia». Entre 1978 y 1982 cuando el precio del barril de petróleo se triplicó al pasar de 13.3 a 33.2 dólares, México se convirtió de la noche a la mañana en uno de los principales exportadores de petróleo a nivel internacional.⁸⁴

Con esta abundancia, el gobierno implementó vastos proyectos de inversión en casi todos los sectores económicos. Se impulsaron grandes iniciativas para combatir la pobreza y confrontar el declive de la productividad agrícola. El gasto público se incrementó a tasas muy pronunciadas. En relación con los niveles de 1976, el gasto público creció en un 13.7% para 1978, y en un 24.9% para 1981. Ello generó un crecimiento económico sin precedentes que alcanzó un promedio de 8.6% en los cuatro años de 1976 a 1980.⁸⁵

En este contexto el gobierno comienza a utilizar el petróleo como garantía principal para contraer más y mayores deudas con bancos internacionales, lo cual le permitió llevar el gasto gubernamental a niveles nunca antes vistos. La deuda se expandió rá-

⁸⁴ Judith Teichman, *Policymaking in Mexico: from Boom to Crisis*, Allen & Unwin, 1988; y Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Brookings Institution, 1998.

⁸⁵ León Bendesky y Roberto González Amador. *De Appetitos e Intemperancias: Horizontes de la Crisis Mexicana*, Océano, 2003.

pidamente dado que el sector público y el privado se endeudaron cada vez con mayor facilidad. La deuda externa, en su gran mayoría compuesta por préstamos de corto plazo y altísimas tasas de interés, llegó a alcanzar la cifra de 78, 200 millones de dólares en 1981. El déficit promedio del sector público pasó del 2.8% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1972 al 29% del PIB en 1977. El tipo de cambio también quedó seriamente sobrevaluado.⁸⁶

Sin embargo, este imprudente ritmo de endeudamiento no se debió únicamente a la irresponsabilidad gubernamental. Los préstamos también se promovieron activamente por parte de los inversionistas y banqueros internacionales. En la década de los setenta, los grandes bancos estadounidenses buscaban de forma urgente la colocación rentable de los enormes excedentes financieros generados a la sombra del auge petrolero en los países exportadores. Esto los llevó a promover sus préstamos en los países en desarrollo. Con frecuencia recurrieron a prácticas de chantaje y presión para convencer a los gobiernos de América Latina de tomarlos sin más.⁸⁷

El enorme déficit fiscal, combinado con los graves desequilibrios externos y las crecientes dificultades gubernamentales para combatir la inflación, debilitaron la confianza en el peso mexicano. En respuesta a esta situación, el gobierno aumentó las tasas de interés como una estrategia para estimular el ahorro interno. Sin embargo, la incertidumbre respecto a la estabilidad

⁸⁶ Enrique Dussel Peters. *Polarizing Mexico: the Impact of Liberalization Strategy*. L. Rienner Publishers, 2000; Manuel Pastor y Carol Wise, «A Long View on Mexico's Political Economy: What's Changed? What Are the Challenges?» en Joseph Tulchin y Andrew Selee (Eds.) *Mexico's. Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, 2003.

⁸⁷ Arturo Escobar, *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1995; y Henry Veltmeyer y James Petras, *The Dynamics of Social Change in Latin America*, St. Martin's Press, 2000.

del peso, en combinación con el incesante aumento de la inflación y la naturaleza flotante de la tasa de cambio, contribuyó a estimular la «dolarización» de los depósitos bancarios, el incremento de la fuga de capitales y la repatriación de las ganancias.

64 Las tendencias hacia la especulación fueron directamente auspiciadas por el gobierno de López Portillo. Durante su sexenio, se estableció una estrecha y clara colaboración entre el gobierno y los banqueros. Carlos Tello ha señalado que si se revisan los informes del Consejo de Administración de la Asociación de Banqueros de México (ABM), se puede constatar que todas las medidas financieras (propuestas de ley, decretos, convenios, etc.) que durante esos años el gobierno emitió a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), eran consultados y consensados previamente con los banqueros.⁸⁸

También Minushkin ha señalado que el sector bancario fue uno de los grupos más influyentes de la comunidad de negocios en el país: «gozaba de un rol formal consultivo en el establecimiento de la política económica a través del Consejo Económico Nacional, además tenía una participación minoritaria en el Banco de México,... y un lugar en su Consejo de Administración. (...) Los banqueros eran, en esencia, socios minoritarios del gobierno».⁸⁹

Los banqueros también tuvieron un rol muy importante en el Consejo de Administración del Banco de México. Para sus «clientes especiales» los banqueros ofrecían créditos blandos con tasas de interés preferencial, créditos que rebasaban los límites autorizados, créditos sin garantías, altas hipotecas a tasas bajas, renovación automática de créditos de alto riesgo y concesión de créditos relacionados. Todas estas transacciones buscaban favorecer corporaciones parcial o totalmente en control de los mis-

⁸⁸ Carlos Tello. *La Nacionalización de la Banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984.

⁸⁹ Susan Minushkin, *op. cit.*, p. 918.

mos dueños de los bancos. Las instituciones bancarias también pagaban intereses extraordinarios a los depósitos de sus clientes especiales, y asignaban de forma automática créditos inmediatos.

La actitud de la banca hacia a los pequeños y medianos ahorradores era muy diferente. Cobraba muy altas comisiones a los depósitos que estaban por debajo del mínimo, les pagaba tasas de interés insignificantes, y con frecuencia, llevaba a cabo prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios básicos. Como colofón, los bancos desarrollaban prácticas contables nada saludables y pagaban salarios desproporcionados entre sus trabajadores y sus altos funcionarios. En suma, durante ese periodo, el gobierno favoreció un ambiente regulatorio extremadamente laxo, e inclusive, auspició activamente prácticas ilegales e irresponsables.

65

En relación con la política fiscal, el régimen de López Portillo continuó aplicando la tradicional —aunque insostenible— política de impuestos bajos. Esta vía facilitó el acceso a los créditos internacionales. Todo lo anterior se generó dadas las altas expectativas alimentadas con el descubrimiento de los nuevos yacimientos de petróleo. Los impuestos variaron en porcentajes de entre el 12% y el 13.2% del PIB para el periodo 1976-1982. López Portillo no hizo ningún esfuerzo especial por incrementar la recaudación fiscal, ni mucho menos por implementar políticas fiscales progresivas. Recordemos que a este presidente es a quien debemos la inauguración de un impuesto altamente regresivo: el famoso Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La subyacente debilidad estructural de la economía vinculada a los excesos del boom petrolero, prepararon el terreno para el colapso económico a ocurrir en 1982. El ambiente especulativo era en realidad una bomba de tiempo lista para estallar en el primer momento en que el mercado internacional se desestabilizara. Para 1982, la deuda externa de México había aumentado hasta alcanzar los 86 mil millones de dólares. (Ver Tabla 1).

TABLA 1
Deuda externa de México en 1982

Sector Público	Sector Privado	Banca Comercial	TOTAL
59 mil millones de dólares	19 mil millones de dólares	8 mil millones de dólares	86 mil millones de dólares

66

En 1982, el petróleo llegó a representar el 77.2% de las exportaciones totales del país. Así, se acentuó gravemente la vulnerabilidad económica frente a las fluctuaciones de los precios internacionales. El déficit general del sector público había llegado a representar el 14.8% del PIB y la inflación había alcanzado el 58.9%.

Las condiciones internacionales tampoco ayudaban mucho. A principios de los ochenta, México se encontraba atrapado entre dos fuegos: el de la tendencia a la baja en los precios internacionales del crudo, y el de la tendencia alcista de las tasas de interés. Los precios del petróleo cayeron de la elevada suma de 33.2 dólares por barril en 1981, a 28.7 dólares en 1982, y 26.3 dólares en 1983.

Al mismo tiempo, Estados Unidos comenzó a implementar una política pública monetaria más estricta. Cuando Margaret Thatcher y Ronald Reagan llegaron al poder a principios de los 80, ambos gobernantes aplicaron políticas económicas muy radicales entre cuyos elementos principales se encontraba precisamente el aumento de las tasas de interés. A nivel internacional, el cambio en las tasas de interés obligó a las ya de por sí muy endeudadas autoridades gubernamentales de todo el mundo en desarrollo, a transferir colosales sumas a instituciones financieras privadas.⁹⁰

⁹⁰ Guillén Romo ha señalado que las tasas de interés en Estados Unidos no surgen de las leyes de la oferta y la demanda, sino que son establecidas por la Reserva Federal, en cuyas decisiones influyen factores que

A continuación el resultado del cruce de las dos tendencias arriba descritas: por la declinación de los precios del petróleo y la elevación de las tasas de interés, México súbitamente se vio obligado a pagar mucho más con cada vez menos ingresos. Si a ello sumamos el fenómeno de la fuga de capitales —que también llegó a alcanzar niveles sin precedentes durante ese periodo—, y la persistencia de una alta inflación, podemos ver un escenario de emergencia absoluta. El PIB del país experimentó un decrecimiento del 0.6% en 1982, lo que como ya hemos señalado, llevó al gobierno de López Portillo a anunciar que su gobierno no podía seguir pagando sus préstamos.

67

Los recursos de las exportaciones y de la deuda externa que alimentaban el auge de México se esfumaron en un abrir y cerrar de ojos. Durante 1982, la fuga de capitales hizo que cientos de millones de pesos salieran de México diariamente. Jesús Silva Herzog, a la sazón Secretario de Hacienda, resumió la situación de aquella época de la siguiente manera: «La salida de capitales no paraba; todos los recursos disponibles —créditos de la banca internacional al sector público y privado, apoyos suscritos con la Tesorería y la Reserva Federal de los Estados Unidos— eran insuficientes para satisfacer la demanda de un mercado que no sólo había perdido la confianza en el peso mexicano, sino en las instituciones».⁹¹

están fuera del ámbito económico. Ver: Héctor Guillén Romo, *La Contrarrevolución Neoliberal en México*, Era, México, 1997. Chesnais también argumenta que el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos durante esos años fue un verdadero «golpe de Estado» que restableció el dominio del capital financiero sobre el productivo después de décadas en las que había predominado el pacto keynesiano de la posguerra. Ver: Francoise Chesnais, *La Mundialización Financiera: Génesis, Costos y Desafíos*, Losada, Buenos Aires, 2001.

⁹¹ Jesús Silva Herzog «Recuerdos de la Nacionalización Bancaria» (Testimonio), en G. Del Ángel, C. Bazdresch y F. Suárez Dávila, *Cuando el Estado se hizo Banquero: consecuencias de la Nacionalización Bancaria en*

La especulación cambiaria y las compras de dólares por parte de las grandes corporaciones nacionales y extranjeras terminaron por desestabilizar aún más la economía mexicana. Los ciudadanos y pequeños ahorradores contribuyeron a empeorar el problema, cuando, empujados el natural interés de proteger lo que les quedaba de su patrimonio, empezaron a hacer largas filas en los bancos para comprar dólares. En cuestión de meses, casi una cuarta parte de la deuda externa —entre 18 y 20 mil millones de dólares— salió del país.

68 Como respuesta a la gran inestabilidad económica de México, los bancos internacionales demandaron el pago inmediato de todos sus préstamos. Silva Herzog recuerda la despiadada manera en que los más importantes acreedores estadounidenses se negaron a otorgar ayuda adicional.⁹² Estos mismos bancos, que con tanta insistencia y tenacidad en tiempos de abundancia habían inundado de créditos a largo plazo el país, eran ahora implacables en la exigencia de la devolución de su dinero.

México pudo haber asumido una actitud más enérgica a la luz del comportamiento claramente alevoso por parte de la banca estadounidense. Sin embargo, tanto el gobierno como las autoridades financieras mexicanas, hicieron suyo el equivocado planteamiento de que los prestamistas eran los únicos responsables de la acumulación de las deudas. Hirschman ha señalado que «tal concepción es contraria a la más elemental noción de economía,⁹³ que predica que cualquier trato que involucre a dos o más partes generalmente se establece sobre la base de mutuos

México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 97.

⁹² *Idem.*

⁹³ Albert O. Hirschman, «The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection» en *Latin America Research Review*, Vol. 22, No. 3, 1987, pp. 7-36.

beneficios anticipados, así que no hay razón para esperar que una de las partes permanezca totalmente pasiva».⁹⁴

En el contexto de la crisis de la deuda, México tuvo el mismo poder de negociación —si no es que más— que los Estados Unidos. Después de todo, México era quien había recibido el dinero y sencillamente pudo haberse negarse a devolver los recursos en los términos tan injustos que se le exigían. Si así hubiera ocurrido, el gobierno mexicano habría enviado directamente a la ruina a toda la economía estadounidense. Además, si la gestión se hubiese realizado en coordinación con otros países endeudados de América Latin y el mundo en desarrollo, el impacto hubiera sido increíblemente mayor. Diversos líderes políticos, analistas y activistas del movimiento sindical independiente de México en aquella época, insistían en la adopción de medidas como la conformación de un cartel de deudores latinoamericanos.⁹⁵

69

Si bien es cierto que el mero incumplimiento de pagos habría sido desastroso para la economía del mundo entero, también es necesario reconocer que una postura más enérgica en la negociación, habría dejado a México —y al resto del mundo en desarrollo— en mejor posición para superar la crisis de la deuda. Toussaint ha mencionado que como consecuencia de la actitud pasiva y obediente de los gobiernos de los países endeudados, durante los ochenta «se transfirieron el equivalente de varias decenas de Planes Marshall a los acreedores del Norte».⁹⁶

México, como la gran potencia latinoamericana que siempre ha sido, ocupaba ya desde ese entonces un lugar muy des-

⁹⁴ Ibid., p. 32.

⁹⁵ Pablo Sandoval Ramírez, «Autoritarismo y crisis» en *Unomásuno*, 31 de agosto de 1982, p.12.

⁹⁶ Eric Toussaint, *Your Money or Your Life!: the Tyranny of Global Finance*, Mkukina Nyota Publishers, 1999, p. 113.

tacado en el mundo en desarrollo. Como la onceava economía más grande del mundo, tenía una gran capacidad para influir en la definición de las agendas en la economía mundial. Pero en lugar de dar este ejemplo de fortaleza e independencia, el gobierno mexicano hizo el papel de «esquirol»: boicoteó toda posibilidad de establecer una alianza internacional de países endeudados, incluso antes de que ésta pudiera cobrar fuerza. Con mucha celeridad, México llegó a acuerdos con Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que incluían la renegociación de los préstamos en términos francamente desfavorables para el país y, sobre todo, la aceptación de radicales políticas de ajuste estructural.

Incluso en los encuentros en Washington, la delegación mexicana, en más de una ocasión, estuvo a punto de abandonar la mesa de diálogo. En cierto momento, todo parecía indicar que el gobierno de López Portillo declararía la moratoria de pagos. Silva Herzog, quien en su función de Secretario de Hacienda encabezaba las negociaciones, ha escrito que: «ante un cobro excesivo, —disfrazado en la tasa de interés—, en la venta anticipada de petróleo y después de consultar al Presidente de la República, éste me ordenó regresar a México, con un tajante: «¡que arda Roma!»». ⁹⁷ El ex-secretario también habla de los niveles de avaricia que los estadounidenses mostraron y que quedaron fielmente capturados con la expresión de uno de los miembros más destacados de la delegación de los Estados Unidos: «Hay que aprovecharse de quien está en dificultades y atraviesa por una urgencia para cobrarles más cara la ayuda». ⁹⁸

Al final de cuentas, sin embargo, el gobierno mexicano hizo hasta lo imposible por obtener ayuda financiera adicional para

⁹⁷ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, p. 98.

⁹⁸ *Idem.*

evitar una crisis de pagos generalizada. La suspensión de pagos de la deuda externa del 20 de agosto de 1982 fue temporal y sólo incluyó los pagos del monto principal, es decir de la deuda originalmente contraída. El gobierno siguió pagando religiosamente los intereses y obtuvo una recalendarización de los pagos tres meses después. Aparentemente, López Portillo nunca consideró seriamente la posibilidad de una moratoria, su ex-secretario de Hacienda así lo manifiesta: «Anunciamos la incapacidad de continuar los pagos por el principal del crédito, pero ofrecimos continuar los pagos de intereses y con ello evitar —periódicamente— el impago, siempre y cuando la banca nos prestara recursos adicionales. ‘No te puedo pagar, pero necesito que me prestes más’. Ése era en realidad el mensaje. Nunca hablamos de una moratoria, sino de una reestructuración».⁹⁹

71

Así, el desastre económico de 1982 también fue resultado de la tóxica combinación de erradas decisiones gubernamentales en materia de conducción económica y condiciones internacionales altamente desfavorables. López Portillo estaba en una encrucijada que exigía una solución radical.

II. CONTEXTO POLÍTICO

A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL AUTORITARISMO MEXICANO

El sistema político mexicano, en gran medida como el sistema político norteamericano —aunque por razones muy diferentes—, es bien conocido por un supuesto ‘excepcionalismo’. Mientras que en el siglo xx toda la región latinoamericana fue presa de una interminable serie de golpes de Estado, movimientos armados, revoluciones, e ingobernabilidad generalizada, el

⁹⁹ Jesús Silva Herzog, *op. cit.*, p. 99, énfasis añadido.

sistema político mexicano siempre se mantuvo firme. El régimen político en nuestro país, nunca fue ni la tradicional dictadura militar ocurrida en Brasil, Chile o Argentina, ni la idílica democracia pluralista al estilo de Colombia o Venezuela. El régimen priísta siempre se presentó formalmente ante el mundo como un sistema democrático de derecho, pero en realidad operó bajo la lógica del sistema de partido de Estado único. De hecho, este paradójico sistema, resultado de la inusual combinación de formas democráticas y agendas autoritarias, llegó a autores tan destacados como Mario Vargas Llosa quien calificó el sistema político mexicano como la «dictadura perfecta».¹⁰⁰

La estabilidad política de México se remonta al movimiento armado de 1910-1917. La Revolución mexicana originó un importante Pacto Social que garantizó, incluso en sus momentos más débiles, una mínima representación de intereses de los más diversos sectores populares en el gobierno. Todos sabemos que la esencia de la agenda de la Revolución Mexicana se encuentra reflejada en los artículos 3, 27 y 123 constitucionales. El artículo 3º estipula la estricta separación de la Iglesia y el Estado, como forma directa de repudiar el oligárquico dominio que el clero tuvo durante todo el siglo XIX. El artículo 27 garantiza la propiedad estatal de todos los recursos naturales y otorga a los ciudadanos el derecho a poseer el dominio y usufructo de su tierra. El artículo 123 convierte el empleo en una garantía constitucional y otorga a los ciudadanos un amplio abanico de protecciones laborales. Estos tres artículos son famosos por haber hecho de la mexicana la primera Constitución «social» de todo el mundo, en tanto que explícitamente ordenaba al Estado adoptar medidas para garantizar el bien común de sus ciudada-

¹⁰⁰ Mario Vargas Llosa, «De la dictadura perfecta a una democracia difícil» en *Reforma*, 3 de julio de 2000, p. 2.

nos. La Constitución mexicana sirvió como referente tanto para sistemas abiertamente socialistas —la Unión Soviética y la República Popular China—, como para los sistemas socialdemócratas de Europa, que surgieron más tarde durante el siglo xx.

El PRI, originalmente establecido en 1929 como el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fue capaz de implantar y mantener la estabilidad política. Lo hizo a través de la combinación de un alto grado de centralización del poder político, una importante dosis de ideología revolucionaria, la renovación periódica de las élites gubernamentales, y la marcada presencia de prácticas corporativistas y clientelares. Esta muy particular combinación de factores permitió al sistema de partido único mantener una cierta cohesión entre sus élites y, al mismo tiempo, complacer a sus bases de apoyo centristas e izquierdistas. El régimen posrevolucionario del PRI incluía una colección muy heterogénea de actores políticos y sociales que, aunque muchas veces discrepaban sobre diversos temas, al final siempre cerraban filas alrededor de un consenso básico en cuanto a los objetivos más importantes del desarrollo político y económico del país.

La construcción del partido de Estado sobre la base de una masiva organización corporativista de los sectores obrero, campesino, y «popular» con la supuesta exclusión —más en el discurso que en la práctica— de la burguesía, dejó el virtual monopolio de la representación popular en el partido político. Así, el partido funcionó como el principal canal de negociación y armonización de las relaciones Estado-sociedad durante todo el periodo posrevolucionario. A través de la maquinaria partidista, la figura del presidente intentaba —y muchas veces conseguía— desarticular los movimientos sociales independientes, aplacar las exigencias cívicas y populares, cooptar y en su caso reprimir a los líderes opositores, y mantener un contacto, si bien superficial, cotidiano con las diversas necesidades de los sectores populares de la sociedad. La organización corporativista

del partido a través de diferentes «sectores» fue establecida en un principio por el presidente Lázaro Cárdenas, luego de la fundación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938.¹⁰¹

74 Mientras que el corporativismo ayudó a controlar a los principales sectores de la economía nacional, el clientelismo facilitó que un aparato burocrático central relativamente pequeño mantuviera a la periferia rural bajo dominio. Contrario a lo que comúnmente se piensa, hasta antes de 1970 el aparato estatal de México no era tan poderoso. La burocracia federal no excedía los 700,000 empleados y el gasto gubernamental nunca estuvo por encima del 25% del PNB. En México, nunca se desarrolló un verdadero Estado de bienestar para todos los ciudadanos. En tales circunstancias, la única forma de mantener a los caciques políticos contentos y a las comunidades rurales aisladas y bajo control, era a través de este satisficado sistema de relaciones clientelares. De no haberse establecido este esquema que garantizaba la integración relativamente armónica entre centro y periferia del país, la estructura corporativista nacional no hubiera podido existir.

Si a esto añadimos un inmenso poder presidencial y una ideología estatal revolucionaria que no toleraba la existencia de otros partidos o expresiones ideológicas, entonces tenemos la fotografía completa de las características institucionales más importantes del régimen de partido de Estado único en México. Aunque la Constitución de 1917 ordenaba la existencia de un poder legislativo fuerte, de un poder judicial independiente y de un esquema federalista, el complejo sistema de pesos y contrapesos típico del liberalismo sólo existía en el papel y en el discurso. La realidad política cotidiana del país seguía desarrollándose

¹⁰¹ Originalmente, el partido contaba con cuatro sectores, pero con la conversión en 1946 del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el sector militar fue eliminado.

bajo la égida de una «presidencia imperial».¹⁰² El gran estudioso Pablo González Casanova ha escrito en su texto clásico, *La democracia en México*:

El texto constitucional de México —como el de los demás países latinoamericanos— se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rosseau sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los «tres poderes» y las de los «contrapesos y balanzas» del poder estatal, a que se refiere Madison en *El Federalista*, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras constituciones políticas. Sin embargo (...) la dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos, elementos simbólicos que sólo encubren y legitiman una realidad distinta.¹⁰³

75

El presidente, con el apoyo del partido de Estado, estaba por encima de la Constitución y más allá de la vigencia del Estado de derecho, en control absoluto del desarrollo del sistema político. La burguesía que estaba formalmente excluida de la estructura estatal corporativista, en realidad era la principal beneficiaria del sistema en su conjunto, al lado de la élite política y la élite sindical cuyos miembros rápidamente se convirtieron en los ‘nuevos ricos’ del país. Una de las condiciones fundamentales de las que dependía la estabilidad del régimen, era que la burguesía dejara el «liderazgo político» en manos del partido de Estado y se dedicara a sus negocios. De esta forma, el PRI podría presentarse públicamente como «el defensor de los intereses del pueblo», y al mismo tiempo desempeñarse como el promotor directo de los intereses del capital.

¹⁰² Enrique Krauze, *Biografía del Poder: Caudillos de la Revolución Mexicana 1910-1940*, Tusquets, 1997.

¹⁰³ Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Era, 1965, p. 23.

Durante varias décadas, el sistema financiero del país operó de forma relativamente abierta, estableciéndose una colaboración estrecha entre la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y los más importantes bancos privados. Bajo este arreglo, denominado por algunos la «alianza de los banqueros», éstos se convirtieron en el principal vínculo entre el gobierno y los empresarios.¹⁰⁴ Así se estableció un acuerdo tácito: el gobierno mantenía los mercados de capital y de divisas sin regular, y auspiciaba un régimen macroeconómico prudente, mientras que las élites, por su parte, se abstendían de intervenir y participar en política.¹⁰⁵

El moderado déficit público con el cual operaba la economía, era financiado a través de los mercados de capital doméstico e internacional y con el concurso del sector privado nacional que se mostraba siempre dispuesto a movilizar rápidamente sus crecientes ahorros internos. Durante esta época, el gobierno se las ingenió para redirigir la inversión hacia el sector manufacturero y para financiar la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Al mismo tiempo evitaba la generación de las graves distorsiones macroeconómicas que, por lo general, se observaban en esa época en otros países latinoamericanos. Así, durante varias décadas predominó un periodo con baja inflación, estabilidad cambiaria y crecimiento económico sostenido.¹⁰⁶

Desde los 40 a los 60, las políticas del modelo de ISI auspiciaron una cierta estabilidad política en el país y generaron

¹⁰⁴ Sylvia Maxfield, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁵ Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*, Princeton University 1984; James Cypher, «Developing Disarticulation within the Mexican Economy» en *Latin American Perspectives*, Issue 118, Vol. 28, No. 3, mayo, 2001, pp. 11-37; Judith Teichman, *Policymaking in Mexico... op. cit.*

¹⁰⁶ Victor L. Urquidí, «México's Development Challenges» en K. Middlebrook y E. Zepeda (Eds.) *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, 2003.

TABLA 2
Tasas promedio de crecimiento económico
y de la población por año en México, 1951-1980

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	POBLACIÓN	PIB PER CÁPITA
1951-1960	6.1	2.9	3.1
1951-1970	6.3	3.0	3.1
1951-1980	6.4	3.0	3.3

Fuente: Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), México, 1985.

altas tasas de crecimiento económico. Ello, sin duda, legitimó ampliamente el papel del Estado en la economía. Entre 1940 y 1960 el PIB de México creció más de tres veces. Durante la década de los 60, el país alcanzó una tasa de crecimiento per cápita de 3.1% anual y, en la década posterior, el PIB alcanzó el 3.3%. (Ver Tabla 2).

Para finales de los años setenta, la industria manufacturera llegó a representar casi el 40% del Producto Nacional. Este proceso conocido como «el milagro mexicano», se caracterizó por una combinación de estabilidad política y avance económico que durante mucho tiempo habría de ser presentado como ejemplo a seguir en el mundo en desarrollo.

El modelo de la ISI, con frecuencia se divide para su análisis en dos fases: la primera se conoce como el «Desarrollo Estabilizador» (1940-1970), y la segunda como el «Desarrollo Compartido» (1971-1981). Durante el primer periodo, el capital privado ocupó un lugar preponderante en la generación del crecimiento económico. El gobierno sencillamente se limitó a asegurar un tipo de cambio estable, un ambiente fiscal favorable y, en general, políticas públicas proteccionistas. Un elemento esencial del Desarrollo Estabilizador fue la noción del crecimiento por «go-

teo» donde el desarrollo supuestamente vendría de arriba hacia abajo (trickle-down).¹⁰⁷

B) CRISIS DE LEGITIMACIÓN

78

La fórmula mágica de ideología revolucionaria, corporativismo, clientelismo e industrialización por sustitución de importaciones (ISI) entró en crisis a finales de los sesenta. La industrialización y el concomitante proceso de acumulación de capital, inevitablemente cambiaron la estructura de clase de la sociedad mexicana. Éstos conformaron una nueva correlación de fuerzas que hizo surgir a escena nuevos actores políticos. El peso y presencia de la burguesía y el proletariado industrial se ampliaron significativamente. Con lo anterior diversos sectores urbanos y de clase media crecieron rápidamente.¹⁰⁸ Jóvenes, mujeres, intelectuales y estudiantes no encontraban espacios de participación en el tradicional esquema político. La redistribución de tierras se dio por concluida y el empobrecimiento de los campesinos se aceleró aún más, ocasionando que decenas de miles de migrantes llegaran del campo a la ciudad sin tener garantizada su inserción en la fuerza laboral.

¹⁰⁷ El planteamiento central del modelo económico por «goteo» señala que cuando la tasa de acumulación de capital llega a ser suficientemente alta, la economía genera una redistribución automática de la riqueza desde los sectores más favorecidos hacia las clases medias y bajas, lo que mejora la eficiencia de la producción de la economía mediante una suerte de «goteo». En esta perspectiva, aún cuando en un primer momento el proceso de acumulación de capital tienda a ampliar la desigualdad social, en etapas posteriores ésta se reduce al filtrar la riqueza en la sociedad. Ver: Philippe Aghion y Patrick Bolton, «A Theory of Trickle-Down Growth and Development» en *Review of Economic Studies* 64: 151-172, enero 1997.

¹⁰⁸ Diane Davis, «The Dialect of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico» en *Latin American Perspectives*, Vol. 20, Num. 3, verano de 1993.

La primera expresión política masiva de esta nueva sociedad fue el movimiento estudiantil de 1968. Durante el otoño de ese año, los estudiantes tomaron las calles de la ciudad exigiendo la libertad de los presos políticos y demandando mayores niveles de democracia. Todo esto ocurrió apenas unos días antes de que se inauguraran los Juegos Olímpicos en el país. Las protestas amenazaban con dejar al descubierto ante los ojos del mundo entero el talón de Aquiles del régimen priísta: el brutal autoritarismo. El movimiento estudiantil contaba además con el potencial de establecer un vínculo entre México y la ola internacional de movimientos estudiantiles que se desarrollaron en la época, lo cual no podía ser permitido por un sistema de tan añejas raíces autoritarias. Como una medida «preventiva», los estudiantes fueron sangrientamente reprimidos por el presidente Gustavo Díaz Ordaz en lo que se conoce como la *Masacre de Tlatelolco*. Miles de manifestantes fueron cruelmente asesinados el 2 de octubre de 1968 por policías encubiertos y militares que cercaron la manifestación.

79

El movimiento estudiantil de 1968 es generalmente percibido como el punto de inflexión que marca el inicio de lo que muchos estudiosos han llamado la crisis de legitimación del sistema político mexicano.¹⁰⁹ Desde ese momento, la complejidad de la estructura económica y la necesidad de mayores espacios de participación política pusieron en jaque el esquema que garantizó la tradicional estabilidad política durante casi cuatro décadas. Esta lucha a favor de la democracia continuó su desarrollo a través de diversos movimientos estudiantiles y sindicales independientes que proliferaron durante los setenta y ochenta. Algunos ejemplos desatcados fueron los movimientos de los electricistas, los ferrocarrileros, los doctores y los maestros. Todas las

¹⁰⁹ Daniel Levy, Kathlenn Bruhn y Emilio Zebadúa, *Mexico: The Struggle for Democratic Development*, University of California Press, 2001.

anteriores, fueron gestas en contra del poder corporativo del PRI. En provincia, destacó el movimiento del 6o en Guerrero, que lograría la autonomía universitaria y derrocaría al gobernador Raúl Caballero Aburto. Por otro lado, los conflictos por las tierras también aumentaron. En esta época se presentó un importante movimiento a favor de la sindicalización de los jornaleros. En las ciudades, los barrios populares se organizaron de forma activa para exigir servicios a sus comunidades y viviendas.

80 Los movimientos estudiantiles y de maestros también continuaban en el interior de la República. En los sesenta los médicos protagonizaron una huelga de relevancia nacional. En los setenta, los electricistas fundaron su sindicato disidente y democrático. Lo anterior contribuyó a generar otras experiencias similares en diversos sectores profesionales e industriales. «En estas décadas, los maestros y los estudiantes fueron frecuentemente la espina clavada en el corazón del Estado autoritario. Los maestros eran muy respetados en sus comunidades locales (y) aunque esto les habría permitido ser los actores principales en la legitimación del partido de Estado, ellos fueron probablemente quienes más se movilizaron la mayor parte del tiempo y con mayor perseverancia en contra del régimen. Los maestros disidentes compartieron con otros movimientos sindicales disidentes la misma bandera en contra de los líderes sindicales corruptos y antidemocráticos del PRI».¹¹⁰

Así, el histórico Pacto Social que había salvaguardado la legitimidad del Estado mexicano fue seriamente cuestionado por una gran diversidad de movimientos sociales, muchos de los cuales iniciaron en 1968 y proliferaron durante los años siguientes. La tradicional y cooperativa relación de los sectores público y privado también comenzó a presentar fisuras en esta época.

¹¹⁰ Ibid., p. 75.

Para esos años, el Estado reemplazó al sector privado como el principal inversionista económico; el crecimiento había exacerbado la polarización sectorial, regional y de ingresos; la inversión privada comenzó a disminuir y el equilibrio externo a deteriorarse.¹¹¹ A medida que el «Desarrollo Estabilizador» empezó a mostrar sus propias debilidades estructurales, el gobierno de Luis Echeverría respondió con políticas macroeconómicas intervencionistas y sustituyó el modelo anterior por otro nuevo denominado *Desarrollo Compartido*.¹¹²

El presidente Echeverría expandió rápidamente el alcance de la actividad gubernamental e incrementó el tamaño de la burocracia. En 1972, el gasto público se elevó 21.2% en términos reales y 23.2% en 1973. El patrón expansionista continuó sin cambios hasta 1977. El número de burócratas pasó de 0.3 millones en 1969, a 1.3 millones en 1976. Las paraestatales aumentaron de 391 a 499 en el mismo periodo.¹¹³

81

¹¹¹ Autores como Urquidí y Vernon argumentan que los problemas estructurales de la economía eran evidentes ya desde finales de los cincuenta. Ver: Urquidí op. cit. y Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development; the Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press, 1963.

¹¹² Varios analistas han coincidido en señalar como los límites internos más evidentes del modelo: un sector agrícola muy rezagado, elevados aranceles y falta de protección arancelaria en la industria manufacturera, escaso ahorro interno, limitado acceso al crédito externo y a la inversión extranjera directa, reducidos ingresos fiscales, elevadas tasas de crecimiento demográfico, estructuras educativas inadecuadas y periodos de sobrevaluación de la moneda, que generalmente terminaron en fuga de capitales y abruptas devaluaciones, como la de 1976. (Ver: Rolando Cordera y Carlos Tello, *La disputa por la nación, Siglo XXI Editores*, 1981; Leopoldo Solís, *La economía mexicana: retrospectiva y perspectivas*, Siglo XXI Editores, 1985; y René Villareal, *El desequilibrio en la industrialización de México, 1929-1975: un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, 1976).

¹¹³ Merilee S. Grindle, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin*

Los enormes ingresos financieros derivados del auge petrolero permitieron al presidente Echeverría mantener las políticas intervencionistas, mismas que habían sido esenciales para la estabilidad política del régimen en los años anteriores. Echeverría buscó, además, prolongar la anterior estabilidad social mediante una estrategia política reformista bautizada como «apertura democrática». Estos factores no fueron bien vistos por la comunidad empresarial. «En 1970 cuando el presidente Luis Echeverría anuncia su apertura política en combinación con un paquete de reformas económicas populistas, el sector privado comenzó a desafiar las fronteras tradicionales que limitaban su participación en el sistema político. Ello obligó al Estado a abandonar sus reformas y permitió unificar y concertar la oposición del sector privado. Bajo el estímulo de nuevas y más audaces metas, los empresarios fueron capaces de movilizar y reestructurar sus redes organizativas».¹¹⁴

A partir del sexenio de Echeverría, las élites del sector empresarial comenzaron a expresar su descontento mediante iniciativas individuales y colectivas. Las élites empresariales interactuaron con las élites del Estado a través de mecanismos de «salida y voz».¹¹⁵ Los empresarios ejercieron la opción de «salida» al retirar sus inversiones y aumentar la fuga de capitales. Asimismo, recurrieron a la opción de la «voz» organizada y más numerosa a través de la creciente politización y la conformación de nuevas asociaciones empresariales.

America and Africa. Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge, 1996, p. 51.

¹¹⁴ Francisco Valdes Ugalde, «The private sector and Political Regime Change» en Gerardo Otero (Ed.) *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*. Westview Press, 1996, p. 135.

¹¹⁵ Hirschman, Albert O., «Exit, voice, and the state», *World Politics* 31, (October), 90-107, 1978.

De aquella época data el surgimiento de nuevas instituciones empresariales, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el partido de oposición de la derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), también experimentó un importante aumento en su popularidad durante ese periodo. Tirado y Luna y Valdés han subrayado el importante nivel de politización que alcanzó el sector privado entre 1970 y 1982.¹¹⁶ Para ellos, el sexenio de Echeverría fue una época de intenso conflicto entre la burocracia y la burguesía que trajo como consecuencia la conformación de una conciencia de clase más definida para esta última. Ello fue evidente en la transformación que experimentó la burguesía mexicana, que pasó de ser una colección dispersa de grupos de presión, a una fuerza social más consistente y beligerante, con un discurso ideológico propio y con acciones políticas claramente definidas. El ejemplo más claro de este proceso se ilustra con la creación del Consejo Coordinador Empresarial. «Con la constitución del CCE, su programa neoliberal y la decisión empresarial de participar activamente en política, se aprecia que para mayo de 1975 la reacción de los empresarios es ya un fuerte flujo social que refuerza notablemente la cohesión, la homogeneidad y la autoconciencia de la burguesía, y pone de manifiesto que los empresarios se presentan ya como una fuerza social unificada que comienza a desarrollar una nueva voluntad política y un proyecto de clase inédito».¹¹⁷

Pero quizás todo este acalorado conflicto entre burocracia y sector privado pudo ser indicador de una cierta miopía por parte de los empresarios de aquella época, quienes habrían sido inca-

¹¹⁶ Matilde Luna y Ricardo Tirado, «La politización de los empresarios (1970-1982)», en Julio Labastida (comp.) *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial, UNAM, 1986; y Francisco Valdes Ugalde, *op. cit.*

¹¹⁷ Matilde Luna y Ricardo Tirado, *op. cit.*, pp. 429-430.

paces de reconocer que en realidad, el Estado ne realidad auspiaba sus intereses. Las «políticas populistas» de Echeverría y la mayor intervención estatal en la economía en su sexenio se orientaban a salvar al capitalismo de las propias contradicciones económicas y políticas inherentes al modelo de acumulación capitalista. El sector privado sin embargo, se había empeñado en defender los intereses «particulares y cortoplacistas» de corporaciones o sectores económicos específicos sin observar los intereses de largo plazo para la propia sobrevivencia del sistema económico del país.

Pero más allá de la forma en que interpretemos el renovado activismo político del empresariado mexicano, lo que queda claro es que ni los sectores populares —que expresaron su descontento mediante una intensa ola de movilización popular durante los 60 y 70—, ni los diversos sectores empresariales se encontraban a gusto con la situación política imperante en el gobierno de Echeverría. Para empeorar aún más las cosas, las políticas fiscales y cambiarias abiertamente expansionistas de Echeverría, generaron un ciclo inflacionario nunca antes visto en el país que generó acentuados déficits en la cuenta corriente para el final de su sexenio. La situación concluyó con un paquete de estabilización y una devaluación del 59% en agosto de 1976. La estabilidad cambiaria que había durado ya más de veinte años llegaba a su fin.

C) EL «NEOLIBERALISMO» DE LÓPEZ PORTILLO

El gobierno de López Portillo buscó aminorar las tensiones políticas y económicas utilizando las recién descubiertas reservas petroleras y la abundancia de los créditos internacionales. El nuevo presidente se esforzó por reconstruir la tensa relación con los empresarios que había caracterizado a los gobiernos anteriores y lanzó una nueva estrategia económica bautizada

«Alianza para la Producción». Este programa se acompañó de una retórica más moderada junto con incentivos fiscales para el sector privado, apoyos financieros, nuevas infraestructuras y subsidios para la producción. Su propósito fundamental fue «restablecer la confianza entre el gobierno y el sector privado y alentar a éste a invertir. En diciembre ya [se] había firmado un acuerdo con 140 grandes empresas para coordinar programas de inversión que generarían 300, 000 empleos».¹¹⁸

El objetivo se alcanzó rápidamente y la confianza en el gobierno quedó de alguna forma restablecida con López Portillo. Los empresarios se sentían complacidos: uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue firmar, por primera vez en la historia de México, un convenio de ajuste estructural con el FMI.¹¹⁹ El gobierno entrante también prometió reducir el gasto gubernamental, implementar una reforma fiscal, imponer controles salariales y recortar la oferta monetaria.

Las declaraciones de los líderes empresariales de aquella época también reflejan el renovado apoyo para el gobierno. Car-

¹¹⁸ Carlos Elizondo, *La Importancia de las Reglas: Gobierno y Empresariado Después de la Nacionalización Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 154.

¹¹⁹ Ello también probablemente explique la excelente opinión que el gobierno de los Estados Unidos tenía del hombre que sustituyó al presidente Echeverría. Poco después de asumir el poder en diciembre de 1976, la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado de los Estados Unidos redactó un informe secreto sobre el nuevo presidente en el que se hacía énfasis en las cualidades del nuevo presidente mexicano: «López Portillo cuenta con una vasta experiencia y enormes habilidades para el puesto. El otrora profesor universitario y Secretario de Hacienda es un intelectual destacado, de gran pragmatismo y habilidad cuyo estilo personal radica en priorizar la razón y la negociación, por encima de la retórica y la ideología.» Ver: Kate Doyle: «Prelude to Disaster: The Mexican Crash of 1976» en *Americas Program*, Interhemispheric Resource Center, 1976, p. 1.

los Abedrop, presidente de la Asociación de Bancos de México declaró en 1978: «Pensamos, en efecto, que estamos en el inicio de una época de prosperidad y que tenemos al frente de los destinos del país a un hombre con amplia capacidad para conducirnos al éxito (...) finalmente el gobierno ha reconocido que vivimos en una economía de mercado, que existe una estructura legal que respeta la propiedad privada y que la libertad de cambio no debe alterarse».¹²⁰

86

El sector financiero tenía importantes razones para ser optimista. Como Secretario de Hacienda en el gobierno de Echeverría, el nuevo presidente había sido instrumental en la transformación del sector financiero para el beneficio del sector privado. «López Portillo hizo más que cualquier otro Secretario de Hacienda anterior por diversificar el sistema financiero... fue él quien ofreció a los *bolseros* la oportunidad de impulsar su proyecto de diversificación del sistema financiero. La evidente oposición de Echeverría a la creciente concentración de conglomerados financieros-industriales y la orientación más política de López Portillo disminuirían la influencia de los banqueros en las políticas públicas en materia financiera y crearían el marco para la transformación estructural del sistema financiero. (...) Poco después de tomar posesión como Secretario de Hacienda, López Portillo se entrevistó con representantes de la Bolsa de Valores para discutir la iniciativa de la Ley del Mercado de Valores, congelada desde hacía mucho tiempo ya.. López Portillo dio a sus subordinados la tan ansiada luz verde para la redacción inicial de esa legislación».¹²¹

El 2 de enero de 1975, se aprobó la Ley del Mercado de Valores. Sandrino ha argumentado que durante su encargo como Se-

¹²⁰ «Una época de prosperidad se inicia, afirma Abedrop Dávila» por René Arteaga, *Unomásuno*, 7 de septiembre de 1978, Año I, p. 5. Citado en Carlos Elizondo, *op. cit.*

¹²¹ Susan Minushkin, *op. cit.*, p. 922.

cretario de Hacienda, López Portillo promovió los intereses de la inversión extranjera directa en México mediante la aplicación flexible de la Ley para la Promoción de las Inversiones Mexicanas y regular la Inversión Extranjera aprobada por el Congreso en 1973.¹²² Otra reforma crucial fue la inclusión del término «grupo financiero» en el proyecto de ley bancaria de 1970. Tello ha sostenido que el uso de este término abrió las puertas a los bancos privados para que ingresaran a nuevas redes y fortalecieran y multiplicaran su presencia en el mercado financiero. Esto les otorgó un poder pseudomonopólico muy por encima de la suma de recursos con los que contaba cada banco en lo individual.¹²³ Los conglomerados financieros fueron acercándose cada vez más y más a los mercados especulativos internacionales. Su nuevo poderío los llevó a establecer una estructura oligopólica en el sector financiero. Lo anterior orilló a los bancos más pequeños a concentrarse únicamente en menores financiamientos a la producción y el consumo nacional. Este proceso sentó las bases para la consolidación del papel del capital especulativo sobre el del capital productivo en el país.

Como complemento a esta iniciativa de ley, a finales de 1974 se aprobó otra crucial reforma que legalizó la figura de «banca múltiple». A partir de ese momento, se permitió a los bancos operar de manera simultánea una gran diversidad de instrumentos financieros para recibir dinero y otorgar créditos, lo cual estaba orientado a permitirles fungir como instituciones de ahorro y como casas de bolsa. Esta reforma auspició los procesos de fusión y concentración de los capitales bancarios e industrial, procesos sobre los que tanto Lenin como Hilferding teorizaron

¹²² Gloria Sandrino, «The NAFTA Investment Chapter and Foreign Direct Investment in Mexico: A Third World Perspective» en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1994.

¹²³ Carlos Tello, *op. cit.*, p. 30.

ya desde principios del siglo pasado en sus seminales trabajos. Ambos autores los ubicaron como elementos constitutivos de la evolución del dominio del capital financiero.

88 Con la aparición de la «banca múltiple», este tipo de instituciones eclipsó por completo a las tradicionales de crédito que se habían concentrado en las esferas productivas de la economía. Para 1978, el 90% de los depósitos bancarios se hacían en las nuevas instituciones de banca múltiple y sólo el 10% en los bancos públicos especializados.¹²⁴ López Portillo promovió activamente este tipo de desarrollos. Su llegada a la presidencia complació mucho al sector privado.

El régimen lopezportillista consideraba que la inflación era un problema derivado de un exceso de demanda. La inflexible aplicación de una política de controles salariales de su gobierno no se movió un ápice después de que el auge petrolero le permitiera dar por terminado en 1979, de manera anticipada, el convenio que México había firmado con el FMI en 1976.¹²⁵ La aplicación de esta política salarial antiobrera se sostuvo con el argumento de los efectos presuntamente inflacionarios del aumento salarial.¹²⁶ El gobierno pudo ignorar los efectos negati-

¹²⁴ Ibid., p. 31.

¹²⁵ En el período de la «Alianza para la producción» los salarios se mantuvieron bajo estricto control. Incluso con el paso de los años, el salario mínimo se redujo en términos reales en 1% en 1977, en 3% en 1978 y en poco más de 1% en 1979. Esta tendencia continuó en 1980, año en que se observa una más dramática reducción del 7%. En su conjunto la reducción de los salarios mínimos reales para el periodo 1976-1980 fue del 13%. Ver Sofía Méndez Villareal, *El Trimestre Económico*, El Colegio de México, enero-marzo 1983, pp. 377-400; y Pablo Sandoval Ramírez, «Salarios y reorientación democrática I» y «Salarios y reorientación democrática II» en *Unomásuno*, 26 y 27 de septiembre de 1982, pp. 12 y 13.

¹²⁶ Esta interpretación revela el proyecto político fundamentalmente antilaboral en el que se sustenta el neoliberalismo. Guillen ha señalado

vos de esta medida reflejados en la reducción de la demanda interna. En el corto plazo, la reducción era compensada tanto por un aumento en la demanda internacional de petróleo, como por la reactivación del mercado interno de bienes de consumo. Ésta había sido empujada por el aumento del consumo de aquellos sectores con alto poder adquisitivo.

A pesar de los fuertes controles salariales, las presiones inflacionarias continuaron presentándose durante este periodo. Para 1977, cuando la recesión fue más pronunciada, la inflación alcanzó un nivel de 31%. Posteriormente, durante los años de la expansión económica, en 1980 y 1981 cuando se lograron tasas de crecimiento ligeramente por encima del 8%, los precios siguieron creciendo a una tasa del 28% anual.¹²⁷ El aumento de los salarios se mantuvo sistemáticamente por debajo de la tasa de inflación y, sin embargo, los precios no cesaban de subir. Esto evidenció que el sacrificio de las clases trabajadoras fue, por demás, inútil.

A pesar de ello, la abundancia de recursos fiscales permitió al gobierno continuar manteniendo una cercana relación con los sectores populares. El gobierno priísta no podía darse el lujo de ignorar las demandas de las clases trabajadoras o campe-

que la fuente de la inflación se ubica en el ámbito productivo y no en el monetario: «los trabajadores lejos de ser los culpables de la inflación y de la crisis son sus víctimas. Las demandas de mayores salarios y prestaciones a todas luces justificables aunque nunca suficientes, no son el origen de la inflación sino en todo caso un efecto, un reflejo de la misma. La lucha por recuperar el poder adquisitivo perdido con la inflación es una reacción defensiva de los trabajadores, un mero acto de supervivencia.» Ver: Arturo Guillen, *México Hacia el Siglo XXI: Crisis y Modelo Económico Alternativo*, Plaza y Valdés - Universidad Autónoma Metropolitana, 2000. Para otras explicaciones alternativas sobre la inflación ver: Alonso Aguilar, et al., *La inflación en México, Nuestro Tiempo*, México, 1985.

¹²⁷ Cfr. Sofía Méndez Villareal, op. cit.

sinas. Éstas, en tanto que estaban formalmente incorporadas al partido de Estado, eran un pilar fundamental de la legitimidad política del régimen. Al mismo tiempo el presidente tampoco podía ignorar al sector privado cuyo respaldo, desde el principio, fue crucial para el arranque de su gobierno.¹²⁸ Además y por fortuna, existían suficientes recursos para mantener contentos a todos los sectores sociales, al menos hasta los últimos meses de su sexenio.

90 El sexenio de López Portillo coincidió también con un tiempo de apertura política. La reforma de 1977 facilitó el procedimiento para el registro de nuevos partidos políticos, lo cual permitió, por ejemplo, que el Partido Mexicano Comunista registrara oficialmente a sus candidatos. La reforma también expandió la representación de los partidos minoritarios en el Congreso y garantizó que todos los partidos políticos tuvieran acceso a radio y televisión.¹²⁹ A pesar de que estas medidas han sido presentadas por algunos autores como el inicio formal de la democratización en el país, en realidad la reforma no hizo mucho por cambiar de fondo la correlación política del régimen visto en su conjunto.¹³⁰ De hecho, el efecto político inmediato de la reforma fue la consolidación política del partido oficial. En la elección presidencial de 1976, López Portillo no tuvo competidor alguno de verdadera importancia, ni a la izquierda ni a la derecha del espectro político. Con esta hegemonía, el PRI quedó en control absoluto del escenario político electoral del país. Por otro lado, en este periodo los movimientos rurales se multipli-

¹²⁸ Diane Davis, *op. cit.*, p. 59.

¹²⁹ Ann L. Craig y Wayne A. Cornelius, *The Mexican Political System in Transition*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1991, pp. 294-295.

¹³⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas*, Cal y Arena, 1999.

caron, y los movimientos sociales se ampliaron y extendieron incrementando su fuerza. Todo lo anterior fue el resultado de la crisis de legitimación que había iniciado en 1968 y que ahora en respuesta a las políticas «populistas» implementadas durante el gobierno de Echeverría alcanzaba límites extremos.¹³¹

De esta manera, la reforma política de 1977 estuvo cuidadosamente diseñada para hacer que la oposición continuase desempeñando el papel legitimador que el gobierno priísta asututamente había contemplado para ella. Después de la reforma política, el PRI siguió controlando el escenario político-electoral de manera unilateral. La nueva y reducida representación de la oposición en los medios de comunicación y en el Congreso oxigenó el debate público en un cierto nivel. Su impacto sin embargo, fue más bien simbólico sin llegar a afectar en lo más mínimo el proceso de toma de decisiones de la política en el país.

91

III. LA DECISIÓN CRUCIAL

«Como siempre en nuestra historia, en los momentos críticos, el Estado está con las mayorías. Es el imperativo que lo justifica. La cuestión de fondo, la alternativa vital, se establece entre una economía progresivamente dominada por el ausentismo, por la especulación y el rentismo y otra vigorosamente orientada a la producción y al empleo... tenemos que detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales —devaluación— inflación que daña a todos, especialmente al trabajador; al empleo y a las empresas que lo generan.

Éstas son nuestras prioridades críticas. Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren

¹³¹ Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, 1994.

y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear».¹³²

Aunque López Portillo presentó la nacionalización de los bancos como una medida valerosamente nacionalista orientada a frenar los apetitos de especuladores rapaces y capitalistas extranjeros, un examen más cuidadoso de los orígenes de la crisis y del contexto político en el que se desenvuelve la decisión crucial, nos obliga a tener reservas al respecto.

92 Como ya hemos señalado líneas arriba, López Portillo y su gobierno hicieron grandes esfuerzos por reconstruir la alianza del Estado con el empresariado, al extremo de haber llegado a permitir y auspiciar prácticas especulativas que empoderaron al sector bancario. Sus políticas salariales, fiscales, bancarias y monetarias, sus estrechos vínculos con los banqueros más importantes y sus reformas a la estructura jurídica del sector financiero, trabajaron todas en perfecta armonía para promover los intereses del capital especulativo. Resulta muy difícil creer que súbitamente, tres meses antes del final de su gobierno, el presidente hubiera decidido tomar un giro de 180 grados en contra de las mismas políticas que él había promovido activamente durante toda su administración, incluso ya desde sus tiempos de Secretario de Hacienda del presidente Echeverría. Que algo más tenía que estar detrás de este cambio era evidente.

En este punto la literatura ofrece dos diferentes tipos de explicaciones. Por un lado, autores como Carlos Tello —quien fue un muy cercano colaborador de López Portillo en materia económica y fungió como director del Banco de México durante los tres primeros meses de la banca nacionalizada— afirman que la

¹³² Discurso del presidente López Portillo con motivo de la nacionalización del sector bancario mexicano. José López Portillo, «VI Informe de gobierno», México, 1 de septiembre de 1982.

nacionalización era la única forma en la que el gobierno podía retomar las riendas de la economía. «La situación llegó a tal extremo a partir de la devaluación de febrero que cualquier política convencional que se adoptara —intervenir en el mercado cambiario... implantar un sistema de cambios dual; continuar deslizando la paridad... devaluar de nuevo en gran escala— llevaba consigo el riesgo de que no resultara creíble para los especuladores. Así, en febrero la situación era grave y después fue crítica, de no tomarse medidas drásticas era probable que se convirtiera en desastrosa. Nacionalizar la banca, (...) no era a medidados de 1982 simplemente una alternativa más de política económica. El comportamiento «perverso» del mercado cambiario, alentado y promovido por la banca privada, parecía anular cualquier otra opción salvo la del desastre económico y político».¹³³

93

La afirmación de Tello implícitamente sugiere que la nacionalización bancaria fue lo que el presidente había declarado que no era: «una política superviniente del más vale tarde que nunca». Dado que el gobierno ya había perdido toda confianza en los «irresponsables» inversionistas y banqueros privados, la única opción viable era asumir el control por la fuerza. Lógicamente, la decisión hizo que del otro lado, la confianza del sector privado en el gobierno se erosionara aún más. De acuerdo con autores como Tello, la nacionalización por lo menos permitió al gobierno poner las cosas en orden en el corto plazo.

Por otro lado, autores como Elizondo y Pérez López argumentan que la decisión de nacionalizar los bancos fue esencialmente política.¹³⁴ López Portillo, quien había querido empezar su sexenio como el hombre destinado a «administrar la abundancia», se encontraba al final de su gobierno convertido en el

¹³³ Carlos Tello, *op. cit.*, p. 121-122.

¹³⁴ Enrique Pérez López, *Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Estabilizador*, Diana, 1987.

antihéroe principal de su pueblo, repudiado por haber hundido a sus compatriotas en la peor crisis económica de su historia. El propio López Portillo describe este pesar en sus memorias: «Ya no soy la voz de la esperanza, sino del tropiezo».¹³⁵

94 El presidente se sentía traicionado por los banqueros que sacaron su dinero del país, incluso después de la masiva devaluación de febrero, que había estado orientada a hacer de México un lugar más atractivo para los inversionistas. De acuerdo con el presidente, los banqueros debieron haber cerrado filas con el gobierno en una actitud de gratitud y compromiso con la administración que les había permitido desarrollar exitosamente sus negocios. Por otro lado también era evidente que necesitaba encontrar un chivo expiatorio a quien culpar por la desastrosa crisis económica que él mismo había provocado. Los banqueros fueron los candidatos perfectos dado que eran vistos con recelo por las clases trabajadoras y por la gran mayoría de los líderes priístas. De esta forma, la nacionalización de la banca fue también impulsada por López Portillo para albergar la ilusión de pasar a la historia como el hombre que habría hecho hasta lo imposible para salvar al país de los ‘tiburones financieros’, en lugar de ser recordado como el hombre responsable de empujar la economía nacional a la ruina.

Sin embargo, otros asuntos político-estructurales de gran relevancia subyacían a la medida nacionalizadora. Aun cuando el gobierno priísta controlaba las más importantes decisiones políticas y económicas del país, tal hegemonía había comenzado a mostrar serias fisuras desde 1968. Al principio López Portillo fue capaz de suavizar las tensiones gracias a la abundancia de los ingresos petroleros y los préstamos que inundaron el país,

¹³⁵ José López Portillo, *Mis tiempos, biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, p. 1202.

pero de nueva cuenta, en ese momento de aguda crisis económica, el fantasma de un estallido social de grandes proporciones, se presentaba como un verdadero riesgo. Por lo tanto, la expropiación bancaria también permitió al sistema político en su conjunto, y no sólo a López Portillo «demostrar» que el gobierno siempre terminaba respaldando al pueblo trabajador. Por otro lado, la decisión buscó maximizar los recursos financieros con objeto de continuar con el tradicional control político.

La táctica resultó exitosa. El Congreso y las legislaturas estatales procedieron de inmediato a respaldar el decreto expropiatorio. En tan solo dos meses, la propiedad nacional de los bancos fue formalmente plasmada en la Constitución. Los militantes y líderes del PRI también se declararon complacidos con la estrategia. El aplauso fue tal, que después de la expropiación, el partido de Estado organizó una multitudinaria concentración en el Zócalo de la Ciudad de México para respaldar al presidente. Al observar desde el balcón presidencial de Palacio Nacional a los cientos de miles de mexicanos allí reunidos, López Portillo sólo atinó a saludarlos tímidamente por unos segundos y después se retiró a sus oficinas sin dirigir una sola palabra a la multitud. El presidente «parecía asustado de haber soltado a un demonio que no sabía muy bien como [sic] controlar».¹³⁶

El éxito político de la estrategia presidencial demostró la importancia de las amplias bases de apoyo del priísmo y del régimen político considerado en su conjunto, y desde luego del predominio de los intereses sobre las ideas. El presidente no era un revolucionario. Él estaba personalmente comprometido con políticas de mercado y creía firmemente en los principios fundamentales de la famosa escuela de los «Chicago Boys»: como aquel axioma de que la inflación se debe fundamentalmente a

¹³⁶ Carlos Elizondo, op. cit., p. 133.

la clase trabajadora. Sin embargo, el contexto político lo llevó a traicionar estos principios, si bien sólo fugazmente, en aras de conseguir reconocimiento público y legitimidad. Desde luego que si el contexto político hubiese sido distinto, el presidente habría adoptado una estrategia totalmente diferente. Como veremos en el capítulo tres, el presidente Carlos Salinas resultaría ser tan pragmático como López Portillo. Sin embargo, en los tiempos de Salinas, el proceso de aprobación TLCAN, la consolidación del poderío del capital extranjero y la nueva estructura política del PRI, dieron forma a otro contexto político totalmente diferente. En éste, el nuevo presidente consideró que lo mejor para sus propios intereses era reprivatizar los bancos en lugar de consolidar la propiedad estatal.

Habría que tener cuidado en no exagerar en la naturaleza «transgresora» de la nacionalización bancaria. Si bien es cierto que la medida iba en contra de la ortodoxia hegemónica de la época, que cuestionó los propios principios del presidente López Portillo, que sacó de quicio a una amplia porción de empresariado mexicano y que generó un gran nerviosismo en diversos inversionistas y actores internacionales; también hace falta reconocer que la nacionalización benefició directamente al sector privado.

En este punto es en donde nuestro análisis se aleja de los planeamientos de Elizondo, Bazdresch y Pérez López. Para estos autores la nacionalización puede ser vista como una «confiscación» o un «abuso» gubernamental que sólo dejó un terrible legado de intervencionismo estatal en la economía mexicana. Para ellos, la nacionalización es una lamentable anomalía destinada a convertirse en un obstáculo fundamental para el establecimiento de una «economía de libre mercado» durante los 80 y 90 en el país.

Por el contrario aquí sostenemos que la expropiación debe ser entendida más como un «rescate» que como una «confiscación». La medida fue esencialmente consistente con la nueva

forma de intervencionismo gubernamental que ha caracterizado el desarrollo del neoliberalismo en México, y por lo tanto puede ser considerada un precursor directo de esta nueva estrategia neoliberal. «Después de la crisis cambiaria y la devaluación de mediados de 1982, los bancos mexicanos quedaron con pasivos en moneda estadounidense que llegaron a sumar más de 12 mil millones de dólares, junto con otras importantes deudas denominadas en otras divisas extranjeras-, que simplemente los banqueros no podían cubrir. «Como parte de la nacionalización, el gobierno aplicó una antigua regla que permitía a los banqueros saldar estos pasivos en pesos con un muy favorable tipo de cambio de 70 pesos por dólar, en un momento en el que el tipo de cambio en el mercado libre alcanzaba más de los 110 pesos por dólar». ¹³⁷

97

Asimismo, después de la devaluación, muchas empresas y consumidores mexicanos se encontraron sin posibilidad de pagar sus préstamos a los bancos. Ante tal escenario, los bancos privados se encontraron frente a la inminente posibilidad de una cascada de declaraciones de bancarrota, lo que aumentaba seriamente las posibilidades de una crisis bancaria. Con la nacionalización bancaria, el gobierno asumió por completo todas esas dificultades. Por ello, la nacionalización no se trató ni de cerca de una «confiscación» de empresas que operaban en condiciones normales. Por el contrario, la expropiación fue más un rescate de instituciones en quiebra que habían llegado a esta situación límite, precisamente en razón de la existencia de un marco regulatorio abiertamente laxo.

Como lo ha señalado acertadamente Tello, la nacionalización bancaria garantizó la continuación de la intermediación

¹³⁷ Celso Garrido (2003) «Mexico's Financial System and Economic Development: Current crisis and future Prospects» en K. Middlebrook y E. Zepeda, *op. cit.*, p. 97.

financiera y ello evitó la generación de un desastre de mayores proporciones para la economía mexicana. Ello nos lleva a concluir que la nacionalización bancaria no puede ser considerada en forma alguna una medida «socialista». No «socializó» las ganancias financieras, ni democratizó la propiedad, sino únicamente transfirió los costos del rescate bancario a los contribuyentes mexicanos. En lugar de dejar que los banqueros irresponsables y los especuladores se hundieran solos, el gobierno intervino para salvarlos de la ruina. En cierta forma, la nacionalización bancaria es precursora directa de lo ocurrido treinta años después con el ominoso rescate bancario de 1995.

Quizás ello explique el hecho de que la nacionalización nunca encontró mayor resistencia ni entre la comunidad bancaria nacional, ni en las esferas internacionales.¹³⁸ «Los banqueros expropiados (en un principio) no adoptaron ninguna posición confrontacional. En vez de ello, su reacción estuvo caracterizada por cautela y discreción. Estados Unidos pudo haber llegado a convertirse en una fuerza opositora a la medida. Sin embargo, la principal reacción estadounidense fue coincidir en que la nacionalización había salvado a los bancos de México de la inminente bancarrota».¹³⁹

Uno de los banqueros más importantes de la época ha sostenido que ellos no se opusieron a la nacionalización de forma más activa porque no querían «dividir» al pueblo mexicano y porque tenían miedo del aparato represor del gobierno. «Una opción era resistirnos, pedir al personal de los bancos, (...) que no se presentaran a trabajar y exigir al gobierno se remitiera a

¹³⁸ En este renglón, es importante mencionar que la expropiación bancaria no incluyó al único banco internacional que operaba en el país: Citibank.

¹³⁹ Francisco Valdés Ugarte, «From Bank Nationalization to State Reform» en K. Middlebrook y E. Zepeda, *op. cit.*, p. 222.

las dependencias legales del país. Con una actitud así hubieramos dividido a los mexicanos. Además, los banqueros estábamos vigilados, había policía judicial patrullando nuestras casas, los teléfonos estaban intervenidos y el ejército había ocupado los bancos».¹⁴⁰

Sin embargo, aunque efectivamente miembros del ejército fueron enviados a «custodiar» los bancos para asegurarse de que no hubiera dificultades en la entrega de las instituciones, el gobierno nunca organizó una expropiación violenta, ni aterrorizó a los banqueros hasta perseguirlos como si fueran líderes de una «guerrilla izquierdista». Todo lo contrario, los banqueros recibieron una generosa indemnización por sus inversiones y la comunicación entre banca y gobierno fue en general muy fluida durante los últimos meses del gobierno de López Portillo. Además, esta relación se fortaleció aún más con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia.

99

Una característica especialmente importante de la nacionalización fue que la decisión se tomó en absoluta secrecía dentro de las más altas esferas del Estado autoritario. Así lo describió Abedrop Dávila: «Nosotros nunca supimos de la intención presidencial... funcionarios del gobierno, como el mismo secretario de Hacienda Jesús Silva-Herzog, ignoraban la medida. El último recurso del presidente López Portillo fue manejado «en la soledad de su despacho», diría él mismo y bajo la influencia de un grupo de trabajo encabezado por su hijo José Ramón López Portillo, José Andrés de Oteyza y Carlos Tello».¹⁴¹ Esto es algo en lo que coinciden los más importantes estudiosos de la nacionalización: «El presidente no consultó [la decisión] con nadie fuera de su grupo más cercano, y cuando la dio a conocer a su

¹⁴⁰ Carlos Abedrop Dávila, «La Expropiación bancaria», (Testimonio) en G. Del Ángel, C. Bazdresch y F. Suárez Dávila, *op. cit.*, p. 141.

¹⁴¹ Carlos Abedrop Dávila, *op. cit.*, p. 140.

gabinete fue claro en subrayar que ya era un hecho consumado y ‘al que no le gustara se podía ir’». ¹⁴²

100 En un ambiente más democrático hubiera sido más difícil poner en marcha una estrategia tan radical. La efectividad de una nacionalización como la reseñada aquí dependía en gran medida del factor sorpresa. Quizás si los banqueros hubieran tenido información por anticipado, las prácticas de pillaje y de saqueo a las instituciones bancarias se habrían generalizado. Por otro lado, si los banqueros hubieran tenido un plazo de entrega más amplio, el sector empresarial seguramente habría hecho todo lo posible por evitar la medida, movilizándolo a la opinión pública y a los intereses internacionales proclives a ellos.

Y sin embargo, a pesar de la opacidad y autoritarismo con que se tomó la decisión, ni el rentismo ni la corrupción fueron fenómenos particularmente predominantes en la nacionalización. Tampoco existen pruebas de que López Portillo, u otros funcionarios de alto nivel se hubieran beneficiado directamente con la expropiación. El presidente recibió una gran cantidad de dividendos políticos y los bancos fueron rescatados, pero al menos en el corto plazo no hubo ninguna prueba de que hubiesen existido beneficios económicos para personas específicas del gobierno. Sin embargo, tal ‘higiene administrativa’ en el sector bancario no duraría mucho tiempo. Casi inmediatamente después de la nacionalización, el gobierno inició el proceso de reprivatización de la banca, como uno de los principales medios para reorganizar, construir e imponer a la nueva «coalición distributiva» que dominaría la arquitectura de las políticas neoliberales durante las dos décadas siguientes.

¹⁴² Carlos Elizondo, *op. cit.*, p. 133.

IV. REPERCUSIONES DE LA RESPUESTA

El 5 de diciembre de 1982, en su discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) declaró que los bancos no regresarían a sus antiguos dueños y que la nacionalización bancaria era un hecho «irreversible».¹⁴³ Al tener en cuenta que el nuevo presidente se había formado en la Universidad de Harvard, su negativa a cuestionar públicamente la nacionalización sorprendió a muchos. Desde luego, pocos imaginaban que su proyecto sería aprovechar la nacionalización bancaria más como facilitador que como obstáculo para la reforma neoliberal. Mediante un hábil manejo de las secuelas de la nacionalización bancaria, De la Madrid pasaría a la historia como el principal arquitecto del nuevo régimen financiero neoliberal del país. Así lo expresaría más tarde él mismo en una entrevista con Sydney Weintraub en la que sostiene que: «estaba convencido de que no había otra opción viable [al neoliberalismo]».¹⁴⁴

101

Una vez en el poder, el nuevo presidente buscaría con vehemencia la forma de demostrar que la nacionalización no había sido diseñada para dañar al sector privado ni para involucionar a estrategias de desarrollo estatistas. En muy poco tiempo, De la Madrid implementó varias medidas importantes con el objetivo de volver a recuperar la confianza del sector privado y rearticular la coalición gobernante alrededor de las demandas del capital financiero.

¹⁴³ Ver: Miguel de la Madrid Hurtado, «discurso de toma de posesión», *Testimonio Político*, Vol. 1. (Presidencia de la República, México, 1984), pp. 15-38.

¹⁴⁴ Esta tajante afirmación muestra claramente su fe absoluta en la famosa ideología del TINA (*There Is No Alternative*) que Margaret Thatcher defendió a capa y espada en Inglaterra a principios de los años ochenta. Ver: Sydney Weintraub, *Financial decision-making in Mexico. To be a Nation*. University of Pittsburgh Press, 2000, p. 28.

Primero: el presidente centralizó todo el proceso de definición de la política económica en manos de una élite tecnócrata vinculada a un par de dependencias gubernamentales estratégicas, principalmente la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), en aquel momento encabezada por Carlos Salinas de Gortari. Este conspicuo núcleo de tecnócratas comenzó a designar funcionarios que provenían de la propia comunidad financiera y bancaria para estar a cargo del manejo y administración del nuevo y más extendido sector bancario estatal.

102

Segundo: en diciembre de 1983 el gobierno dio inicio a su programa de indemnizaciones y emitió los Bonos de Indemnización Bancaria que brindarían generosas compensaciones a los banqueros expropiados. Todo este proceso se caracterizó por una total falta de transparencia. La valuación de los bonos se realizó de forma unilateral e incluyó intereses acumulados desde 1982. «El mecanismo de compensación no estaba considerado en la Ley de Expropiación, y [ello] le sirvió al gobierno para pagar más por los bancos. Además, la norma para decidir el precio que debía pagarse otorgaba al gobierno cierto poder discrecional acerca de a quién decidía pagarle más. Se pagó a los banqueros con títulos que ganaban una tasa de interés de mercado y que se podían negociar fácilmente en el mercado de valores».¹⁴⁵

Tercero: un año después, en diciembre de 1984 tuvo lugar una (re)privatización parcial del sector bancario. Ello ocurrió cuando el Congreso aprobó una ley que permitió que el 34% de las acciones bancarias pudieran comerciarse a través de la Bolsa de Valores. Esta crucial reforma permitió que los viejos banqueros regresaran de alguna forma a la administración de los bancos nacionalizados. López ha sostenido que «esta medida fue muy importante más como un instrumento de conciliación con

¹⁴⁵ Carlos Elizondo, *op. cit.*, p. 226.

el empresariado del país, que como una disposición verdaderamente viable». ¹⁴⁶ De cualquier modo, en los hechos, la mayoría de los directores y gerentes de los bancos privados se quedaron en sus puestos después de la nacionalización.

En cuarto lugar y quizás de manera más importante, el gobierno regresó la totalidad de las acciones de instituciones financieras no bancarias (aseguradoras, casas de bolsa, empresas de arrendamiento y de almacenaje, corporaciones comerciales e industriales, etc.) a los banqueros expropiados. Todo este entramado financiero formaba una parte sustancial de los activos de los banqueros, y con Miguel de la Madrid, éstos estaban ya de regreso y operando con toda normalidad inmediatamente después de 1984.

103

Este último elemento fue el verdadero cemento de la alianza de los nuevos políticos neoliberales y los nuevos empresarios financieros que estaría destinada a dominar la escena política y económica del país durante el siguiente cuarto de siglo. Junto a los dieciocho bancos nacionalizados, los conglomerados financieros incluían aproximadamente tres mil diferentes empresas y firmas con una fuerte presencia en casi todos los sectores más importantes de la economía. La «ventaja» de que el gobierno hubiera estado a cargo de la reventa de tales activos fue que desde allí realmente se pudo controlar quién se quedaba con qué, en qué momento y por cuánto tiempo. Esta reprivatización inicial contribuyó de forma clara al reagrupamiento empresarial y llevó a la conformación de poderosos grupos económicos y financieros (*holdings*) nuevos y más poderosos.

Los cuatro puntos señalados arriba fueron las principales estrategias que De la Madrid utilizaría para reorientar y resig-

¹⁴⁶ Teresa López, *Fragilidad Financiera y Crecimiento Económico en México*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, Plaza y Valdés, 2001, p. 71.

nificar la nacionalización bancaria más como el inicio de la etapa neoliberal, que como el retorno a un desarrollo de tipo estadocéntrico. El elemento crucial para la reconstrucción de la coalición gobernante y la consolidación del poder del capital financiero fue el regreso de los activos no bancarios al sector privado, ya que ello produjo un mercado financiero paralelo que escapaba al control estatal. Simultáneamente, el gobierno modificó la Ley de Instituciones de Crédito y prohibió que los bancos nacionalizados operaran directamente en la emergente Bolsa Mexicana de Valores (BMV). El resultado final fue que el mercado bursátil se volvió coto cerrado para el disfrute de los inversionistas con tendencias más especulativas. Entre éstos destacaban las casas de bolsa, los corredores e inversionistas independientes y otros grupos financieros en crecimiento.

El gobierno también brindaría su apoyo directo a estos nuevos intermediarios financieros a expensas del apoyo que tendría que haber ofrecido a los bancos. Con objeto de elevar los niveles de crédito en el país —lo que era muy necesario debido a que los flujos de inversión extranjera iban disminuyendo— y como medida de control para la fuga de capitales, el gobierno emitió los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), pero otorgó los derechos de comercialización de tales instrumentos exclusivamente a las casas de bolsa. La comercialización de los CETES generó una gran expansión bursátil y el número de los corredores de bolsa creció exponencialmente.

Después de algunos años, los nuevos «bolseros» habían reemplazado casi en su totalidad a los tradicionales «banqueros».¹⁴⁷ Al comienzo de 1982, los bancos mercantiles controlaban el 90% del ahorro nacional. Desde finales de 1982 y hasta 1990, la participación de las casas de bolsa en el flujo total

¹⁴⁷ Susan Minushkin, *op. cit.*

de los fondos aumentó en un 587%, mientras que la banca nacionalizada había decrecido en 40%.

Así la reestructuración del sector financiero mexicano dentro del molde neoliberal inició, paradójicamente a raíz de la propia nacionalización que orientó la balanza del poder financiero hacia los nuevos inversionistas y logró que la anterior «alianza de los banqueros» vinculada al desarrollo de las capacidades productivas fuera sustituida por la nueva alianza de los «casabolseros». Durante el gobierno de De la Madrid, los bancos nacionalizados quedaron relegados al papel de meros intermediarios y fueron completamente excluidos tanto del mercado crediticio como del mercado de capital. Las casas de bolsa y los grupos financieros asumieron la responsabilidad de financiar los mercados de capital, convirtiéndose de esta manera, en los principales controladores de los ahorros nacionales. Así, «aun cuando el Estado controlaba los bancos, los bancos ya no controlaban el dinero».¹⁴⁸

105

Algunos autores han sostenido que todas estas transformaciones surgen como resultado de las ‘reglas objetivas del mercado’ y que el gobierno no rearticuló de forma deliberada el nuevo sistema financiero. Susan Minushkin por ejemplo, ha escrito que la expansión del mercado bursátil ocurrió porque el gobierno fijó tasas de interés más bajas a los productos financieros bancarios, aun cuando las tasas determinadas a valor de mercado eran mucho más altas. Ello, nos dice la autora, explicaría por qué los ahorradores eligieron los productos financieros que se cotizaban en la bolsa. Minushkin también ofrece el argumento de que los tecnócratas del nuevo régimen estaban más comprometidos con la reducción del papel del Estado en la economía,

¹⁴⁸ Dag Mac Leod, *Downsizing the State: Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico*, Penn State University Press, 2004, p. 95.

en contraste con los políticos «populistas» que defendían el intervencionismo estatal.

Quizás el más importante legado de la crisis de la deuda en general (...) fue que una gran parte de los arquitectos de las políticas económicas se dieron cuenta de que el viejo modelo ya no podía traer ni desarrollo ni estabilidad. Los tecnócratas que favorecieron un rol estatal más reducido en la economía y mercados más abiertos y más libres comenzaron a adquirir mayor poder dentro del partido de gobierno, aunque tuvieron que luchar con fuerzas más populistas durante todo el sexenio de De la Madrid.¹⁴⁹

106

A diferencia de esta posición, nuestro planteamiento teórico es que los motores más importantes que permiten el funcionamiento de las «reglas del mercado» son precisamente la intervención estatal y las políticas gubernamentales. La transición de un sistema dominado por banqueros hacia la preponderancia de tendencias más especulativas estuvo directamente diseñada y apoyada por un activo intervencionismo estatal de corte neoliberal. La diferencia entre «tecnócratas» y «populistas» no tiene que ver tanto con la medida en que el Estado interviene o no en la economía, como con la forma y dirección en que tal intervención tiene lugar. Como aquí hemos visto, la construcción de este sistema financiero paralelo a la banca no respondió a impulsos orgánicos y autónomos del «libre mercado», sino a una serie de acciones muy puntuales diseñadas e implementadas *ex-professo* por el gobierno de Miguel de la Madrid. El presidente proyectó el aprovechar la estructura institucional de las casas de bolsa y el incipiente mercado bursátil para preparar el terreno para las reformas neoliberales del sector financiero.

¹⁴⁹ Susan Minushkin, *op. cit.*, p. 931.

Por otro lado, aquella historia del «reducido rol del Estado en la economía» supuestamente favorecido por los tecnócratas, fue también puesta en entredicho con la creación del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (FICORCA). Este fideicomiso, establecido durante el gobierno de De la Madrid, bien podría ser analizado como el predecesor directo del FOBAPROA en tanto que estuvo diseñado para salvar y aminorar las deudas de los grandes inversionistas y conglomerados industriales del país. Ambos, el FICORCA y más tarde el FOBAPROA, dejaron al descubierto el carácter altamente intervencionista del neoliberalismo en nuestro país. Dado que los grandes conglomerados industriales habían financiado sus empresas en el mercado doméstico a través de los bancos de su propiedad, y a la sombra de la enorme deuda externa que permitió el auge petrolero de principios de los ochenta, muchas de estas poderosas empresas industriales en 1983 ya se encontraban al borde de la quiebra.

107

Mediante el FICORCA, el Banco de México eliminó 11 mil millones de dólares de deudas de las hojas de balance de los grupos industriales más importantes del país, y las sustituyó por deuda denominada en pesos. Los empresarios que participaron en este programa quedaron blindados ante las fluctuaciones del tipo de cambio. La deuda protegida por el FICORCA se liquidaba directamente en el Banco de México a un tipo de cambio controlado que mantenía una importante ventaja comparativa en relación con el mercado abierto. Así, una buena parte de las pérdidas en las que incurrió el sector privado, como resultado de la especulación financiera y el colapso de 1982, fueron socializadas. Ello dejó al gobierno mexicano con 21 mil millones de dólares de deuda perteneciente al sector privado; es decir: 11 mil millones de dólares del FICORCA más 10 mil millones de dólares de deuda de los bancos nacionalizados.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Celso Garrido, *op. cit.*

El FICORCA constituye un excelente ejemplo del funcionamiento del intervencionismo neoliberal a la mexicana. Aquellos tecnócratas que durante los años de Miguel de la Madrid supuestamente habrían favorecido una participación estatal más reducida en la economía, terminaron apoyando una extensiva intervención estatal. El FICORCA fue también una medida altamente «populista», en el largo plazo sacrificó el bienestar de las mayorías con objeto de subsidiar y salvar de la disciplina del mercado a una veintena de los grupos económicos más poderosos del país.¹⁵¹ En tiempos más recientes, se ha documentado que aproximadamente el 80% del financiamiento del FICORCA se entregó a los mismos grupos que posteriormente volverían a ser rescatados por el FOBAPROA en 1995. Otra irónica coincidencia es que el director del FICORCA entre 1983 y 1987 fue Ernesto Zedillo, quien como veremos en el siguiente capítulo, también terminaría siendo el principal responsable del ominoso rescate bancario del FOBAPROA en 1995.

El giro hacia la bursatilación del sistema financiero, trajo consigo las semillas de la crisis financiera. La natural tendencia especulativa de instituciones como las casas de bolsa provocaron una expansión de grandes dimensiones. La enorme demanda de acciones por parte de nuevos y eufóricos inversionistas junto con las imprudentes conductas por parte de casabolseros

¹⁵¹ Elizondo también sostiene que: «El gobierno afirmó que el programa [FICORCA] no implicaba ningún subsidio, aunque su principal objetivo, [ofrecer] un seguro gratis para los empresarios sobre el valor de su deuda en moneda extranjera, era un subsidio. Además se basaba en el tipo de cambio controlado (109 pesos por dólar; incluso había empezado con un tipo aún más bajo: 75 pesos por dólar), mientras que el tipo de cambio libre era mucho más alto (150 pesos por dólar). En realidad, el FICORCA entrañaba un subsidio implícito a las empresas endeudadas en moneda extranjera que se acogieron al programa» Ver: Carlos Elizondo, *op. cit.*, p. 237.

inexpertos y abusivos, gestó una situación en la que los precios de las acciones crecían sin proporción. Al mismo tiempo, la inflación alcanzó un 159% en 1987, lo que aumentó la fragilidad del ambiente financiero y generó la interrupción del circuito de crédito. A principios de octubre de 1987, la rentabilidad de las acciones estaba en su punto más álgido en comparación con otros instrumentos financieros nacionales e internacionales. La caída del mercado bursátil comenzó en octubre de ese mismo año. En unas cuantas semanas, el índice de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) se redujo a un tercio de su valor. Para enero de 1988 ésta tocó fondo cuando alcanzó 86,607 puntos, una reducción de 76.8% en sólo tres meses.

109

El desplazamiento del sistema bancario por el mercado bursátil no representó una alternativa real para el financiamiento de la inversión productiva, ni de las corporaciones industriales. El crecimiento sin precedentes que experimentó el mercado bursátil entre 1986 y 1987 y el resultante decaimiento de las actividades y funciones crediticias y de intermediación de la banca nacionalizada, ocasionó que la lógica del mercado de capital se viera eclipsada por la lógica del mercado monetario. Ésta siempre se orientó hacia la búsqueda de altas e inmediatas ganancias en los circuitos de la especulación financiera.

CONCLUSIÓN

La nacionalización bancaria de López Portillo fue una decisión eminentemente política. La medida no constituyó un esfuerzo verdadero por replantear o aplicar políticas económicas estatistas, nacionalistas o keynesianas. Nunca pretendió democratizar el mercado para construir un régimen verdaderamente libre y competitivo. A través de esta acción el presidente quiso salvar su propia reputación, creyendo que con ella daría respuesta a las exigencias y necesidades de las tradicionales bases políticas

del partido de Estado. El peso de los intereses políticos rebasó con mucho el de las ideas o ideologías.

110 La nacionalización condujo a una nueva rearticulación del sector financiero mexicano. El cuidadoso manejo del proceso por parte del presidente De la Madrid garantizó el surgimiento y supremacía de una nueva generación de «casabolseros» especuladores vinculados al capital internacional, a quienes desde el principio se buscó beneficiar de forma directa a expensas de los tradicionales «banqueros». Esta importante transformación no puede ser simplemente catalogada como una consecuencia involuntaria de la nacionalización. El mismo López Portillo había sido el principal promotor de este giro al transformar las reglas de intermediación financiera desde su encargo como Secretario de Hacienda en el sexenio de Echeverría, y más adelante también como presidente. López Portillo fue también quien dispuso que la nacionalización se acompañara de generosos paquetes de indemnización para los banqueros. Tanto el agresivo discurso del presidente en su decreto nacionalizador, como el enojo público y belicosidad de los banqueros al verse «secuestrados» por el gobierno terminaron por ser coartadas discursivas.

Los nuevos «casabolseros» rápidamente condujeron la economía al desastre, fomentando una grave crisis económica en 1987. Su comportamiento irresponsable, sin embargo, no mereció ningún ‘castigo de mercado’. Por el contrario, como veremos en el capítulo siguiente, esos mismos nuevos ricos se convertirían en los dueños formales de los bancos reprivatizados durante los noventa y, una vez más, a través del abuso de las instituciones recién adquiridas, estos mismos actores volverían a provocar otra nueva crisis financiera en 1994, esta vez de mayores dimensiones. En 1995 ‘los casabolseros’ de nueva cuenta tendrían que ser salvados por el gobierno y los costos de su irresponsabilidad y corrupción a ser pagadas por la sociedad mexicana en su conjunto. Durante todo ese tiempo, la capaci-

dad productiva del país volvería a ser sacrificada en el altar de la especulación financiera, y a favor de los intereses de la nueva coalición distributiva.

La rápida cancelación de la nacionalización bancaria fue posible gracias a la naturaleza profundamente autoritaria del sistema político mexicano. La ausencia de jugadores de veto significativos y la total opacidad con la que el gobierno operó, permitieron al gobierno de De la Madrid iniciar el proceso reprivatizador de inmediato. Ni los tribunales, ni las legislaturas, ni la ciudadanía fueron capaces de organizar una oposición efectiva al proceso de reprivatización.

III

Pero un dato sumamente interesante es que la corrupción y el rentismo no fueron particularmente predominantes en todo este episodio histórico. Si bien el régimen de López Portillo ha pasado a la historia como un gobierno irresponsable, lleno de episodios de corrupción en el uso de las ganancias petroleras y con altos niveles de opacidad en el manejo de los préstamos extranjeros, en el caso concreto de la banca, no hay evidencia concreta que demuestre que la nacionalización hubiera sido utilizada directamente para enriquecer a los funcionarios gubernamentales. He ahí una importante diferencia entre este episodio y el proceso del rescate bancario que habría de tener lugar trece años después.



CAPÍTULO III

PRIVATIZACIÓN PROTEGIDA

INTRODUCCIÓN

La reprivatización bancaria impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari a principios de los años noventa habría de ser tan singular como la nacionalización ocurrida en los ochenta. En esta ocasión, el presidente también volvería a utilizar una radical estrategia financiera para superar la crisis y realinear los intereses políticos en juego. Todo el proceso privatizador fue cuidadosamente conducido por el gobierno para beneficiar al selecto grupo de «bolseros» que había emergido a la sombra del sexenio de De la Madrid. La reprivatización tuvo lugar en un ambiente de total opacidad, se acompañó de un gran número de irregularidades y no hubo mecanismo alguno de rendición de cuentas, ni para la ciudadanía, ni para el Congreso. Además, en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) el gobierno excluyó a bancos, aseguradoras, y otros servicios financieros, con objeto de proteger a los nuevos banqueros de la competencia internacional. Este «proteccionismo neoliberal» hizo que la reprivatización bancaria no reflejara la utópica búsqueda de mercados libres, del mismo modo que la previa nacionalización tampoco había implicado el regreso a políticas económicas estatistas o desarrollistas. Una vez más, las consideraciones e intereses políticos prevalecieron por sobre las ideas y la ortodoxia económica.

Mientras que en 1982 la crisis detonadora fue principalmente de índole económica, la ocurrida a principios de la década de los 90 fue, en esencia, política. Por primera vez en la historia del país, el hegemónico partido de Estado había sido derrotado en las urnas durante las elecciones presidenciales de 1988. Sólo la concertación de un fraude descomunal, a través de estrategias intimidatorias y de cooptación de la oposición, permitió que el PRI finalmente se impusiera. Sin embargo, el nuevo presidente comenzó su sexenio como uno de los presidentes más débiles de la historia de México. Salinas de Gortari necesitaba con urgencia reconstruir sus bases de apoyo político y la reprivatización de los bancos fue una parte central de la estrategia utilizada hacia ese acariciado objetivo.

Una vez en el poder, junto a la urgente necesidad por legitimarse políticamente, el presidente Salinas también tuvo a su disposición las palancas centrales del aparato estatal. El fraude electoral le había garantizado una sólida mayoría al PRI tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y como de costumbre, los tribunales de justicia continuaban bajo el control del primer mandatario. La inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y la carencia de contrapesos políticos produjo acentuados niveles de rentismo y claras irregularidades en el proceso privatizador. En esta ocasión, la estrategia financiera adoptada por el gobierno tendría un sello completamente transformador y permanente. A diferencia de la rapidez con la que la nacionalización bancaria fue revertida por Miguel de la Madrid, los bancos hasta la fecha siguen bajo control privado, e incluso hoy en su gran mayoría bajo control privado y extranjero.

Además de la liberalización, la desregulación del sector financiero es uno de los pilares centrales del proyecto neoliberal. De acuerdo con las máximas de la teoría económica, la combinación de estas dos estrategias aumenta la competitividad y la eficiencia, reduce costos y amplía la variedad de oportunidades

financieras para los actores económicos.¹⁵² No obstante, como veremos en este capítulo, la reforma financiera que tuvo lugar en nuestro país durante los noventa no colmó ninguna de esas expectativas. Por el contrario, la reforma financiera se desarrolló con gran apremio y estuvo politizada hasta el extremo, lo que tuvo como consecuencia que nunca se lograra concretar lo que México necesitaba con tanta urgencia: un sistema bancario moderno y eficiente.

Este tercer capítulo comenzará con el análisis del crítico escenario que Salinas enfrentó al asumir el poder. Además de continuar con la debilidad estructural heredada del gobierno de De la Madrid, las elecciones de 1988 habían puesto el régimen contra la pared. Ello hizo que la reprivatización bancaria fuera vislumbrada por Salinas de Gortari como una de las estrategias más importantes con las que buscaría hacer frente a la crisis política que enfrentaba.

En la segunda parte de este capítulo, presentaremos algunos argumentos que bien podrían explicar por qué, a pesar del desafío electoral de 1988, el Estado mexicano conservó casi intacta su naturaleza opaca y autoritaria. Si bien el régimen priísta se encontraba bajo un fuerte ataque político, la maquinaria corporativista, clientelar y autoritaria, todavía funcionaba con relativa eficacia. Del mismo modo, analizaremos las razones de la erosión del apoyo político de las bases políticas del PRI ante la emergencia de otras opciones electorales de izquierda en el país. Este hecho redobló la urgencia del sistema por reconstruir y diversificar sus apoyos políticos. La solución perfecta tanto para la crisis política de corto plazo que había surgido en 1988, como para el realineamiento de las fuerzas políticas de más lar-

¹⁵² William Gruben y Robert McComb, «Liberalization, Privatization, and Crash: Mexico's Banking System in the 1990s» en *Economic Review. Journal of the Federal Reserve Bank of Dallas* Primer trimestre 1997, pp. 21-30.

go plazo, se hallaba en la construcción de una nueva alianza con el nuevo sector financiero. Ello precisamente sería el objetivo central de la privatización bancaria orquestada durante el mandato de Salinas de Gortari.

116 El tercer apartado examina el marco legal que permitió el desenvolvimiento jurídico de la privatización bancaria. En el cuarto ofrecemos un análisis de los continuos episodios de ilegalidad y de incumplimiento con las reglas más básicas que dicta la ortodoxia económica. Durante la privatización, el gobierno mostró favoritismo hacia un específico sector de la clase empresarial; vendió los bancos a precios artificialmente altos y protegió proactivamente a los nuevos banqueros de la competencia internacional. Todo ello nos permitirá demostrar que el principal objetivo de la privatización bancaria no fue la búsqueda de una asignación más eficiente de los recursos financieros, sino la creación nuevos aliados políticos para el régimen salinista.

La quinta y última sección de este capítulo documentará las distintas formas del *maridaje* entre *poder* y *dinero* emergidas como producto directo de la privatización. Aquí demostraremos que la estrategia política de Salinas fue altamente exitosa, al grado que llegó a actualizarse de forma continua durante los años siguientes. La privatización del sector bancario en México se caracterizó por el fortalecimiento del Estado y el surgimiento de una *nueva coalición distributiva* fincada en grupos financiero-industriales de comportamientos altamente rentistas. Nuestro análisis de la privatización bancaria impulsada por el primer presidente mexicano impuesto a través de un golpe de Estado técnico, busca develar y desmitificar los orígenes políticos del proyecto neoliberal en México.¹⁵³

¹⁵³ Del mismo modo que en Chile, donde el inicio del neoliberalismo estuvo signado por el golpe de Estado ocurrido en 1973, en México quince años más tarde, la consolidación del modelo neoliberal tuvo que ser

I. CRISIS

En un desesperado intento por reactivar la economía, el gobierno de De la Madrid implementó políticas de ajuste estructural. Tales medidas sumamente radicales se implementaron en dos partes. Primero, el gobierno aplicó políticas «de choque»: recortó subsidios a las materias primas básicas e incrementó impuestos y precios en los bienes del sector público. Sin embargo, a pesar de estas reformas, la inflación siguió creciendo y la economía continuó estancada. El PIB se contrajo 3.8% en 1986.

117

En lugar de visualizar este estancamiento económico como un claro indicador del fracaso del nuevo modelo, el gobierno lo interpretó como el resultado de la tibieza con la que se había intentado reconstruir la economía, y se propuso continuar con medidas aún más radicales. En 1986, el gobierno comenzó a buscar estrategias de ajuste estructural a más largo plazo que incluían: la privatización de las industrias públicas, la liberalización comercial y la imposición del control de precios y salarios. De 1983 a 1993, el número de paraestatales disminuyó de 1,000 a 230 y el gasto público como porcentaje del PNB se redujo del 40% a menos del 20%.¹⁵⁴ México suscribió además el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. En 1987

impuesta a la población mediante un golpe de Estado técnico a través de la defraudación de la voluntad popular en 1988. Estas evidentes conexiones entre neoliberalismo y regresiones democráticas cuestionan perspectivas como las de Przeworski y Kessler entre otros, quienes automáticamente vinculan las reformas económicas de mercado con el avance de la democracia política. Si bien es posible la existencia de alguna relación entre ambos aspectos, queda claro que el vínculo no es ni automático, ni mecánico. Cfr. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991; y Timothy Kessler, *op. cit.*

¹⁵⁴ Miguel Ángel Centeno, *op. cit.* y Nora Lustig, *op. cit.*

firmó el Pacto de Solidaridad Económica y Financiera con los sindicatos oficialistas para congelar los aumentos salariales.

Sin embargo todas estas medidas volvieron a reflejarse en un nuevo y rotundo fracaso. Entre 1983 y 1987, el PIB real tuvo una caída de 0.03% y el PIB per cápita disminuyó en un 1.9%. Para finales del gobierno de De la Madrid, la economía aún no se recuperaba de la crisis de 1982. El desempleo aumentó dramáticamente y el poder adquisitivo del salario mínimo disminuyó en más del 60% en comparación con la etapa anterior a la crisis.¹⁵⁵

118

Esos seis años de continua declinación económica se combinaron con el negativo impacto que las políticas de ajuste estructural acarrearón sobre las condiciones de vida de cientos de miles de ciudadanos. Todo lo anterior desembocó en un abierto descontento en la población. La tardía y torpe respuesta gubernamental frente al terremoto de 1985 en la Ciudad de México no hizo más que empeorar aún más las cosas. El 19 de septiembre de 1985, en cuestión de segundos, cientos de edificios se vinieron abajo ocasionando miles de muertes y dejando a su paso daños económicos y humanos incuantificables. Los medios de comunicación se llenaron de dramáticas imágenes de ciudadanos luchando desesperados por salvar la vida de sus familiares y amigos atrapados en los escombros. Las autoridades permanecieron hundidas en un mutismo atroz. Una gran parte de las fuerzas de seguridad pública fueron enviadas a resguardar los edificios gubernamentales y las lujosas residencias en lugar de participar en los esfuerzos de rescate.¹⁵⁶ El presidente mexicano no se presentó en los sitios del desastre sino hasta días después y, cuando finalmente lo hizo, su actitud no mostró empatía alguna con los desesperados ciudadanos.

¹⁵⁵ José Luis Calva, *México, más allá del Neoliberalismo*, Plaza y Janés, 2001.

¹⁵⁶ Carlos Monsiváis «No sin nosotros»: los días del terremoto 1985-2005, Era, 2005.

La gente estaba indignada. Lo que quedaba de la imagen del gobierno priísta como protector del pueblo, también se había venido abajo por completo. Además, una de las consecuencias más importantes de los terremotos de septiembre fue el surgimiento de un poderoso movimiento urbano que empezó a exigir vivienda, servicios públicos y democracia. Este Movimiento Urbano Popular (MUP) estaría orientado a jugar un papel central en las futuras luchas por la democracia en la Ciudad de México y en otros lugares del país.¹⁵⁷

Otro importante indicador de que los ciudadanos estaban perfectamente conscientes de la indolencia e irresponsabilidad gubernamental, fue el movimiento estudiantil de 1987 ocurrido en la Universidad Nacional Autónoma de México. Al principio, las protestas surgieron como respuesta al intento de las autoridades universitarias por aumentar las cuotas escolares que los estudiantes consideraban ilegal y anticonstitucional de acuerdo al Artículo 3º de la Carta Magna, pero rápidamente el movimiento estudiantil se convirtió en una masiva expresión de rechazo al neoliberalismo. Decenas de miles de estudiantes organizaron marchas multitudinarias en la capital del país y las puertas de la Universidad Nacional se cerraron durante un casi mes.¹⁵⁸ Además, el movimiento sindical independiente —el Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios, el Sindicato Mexicano de Electricistas, y las organizaciones populares y sindicales agrupadas en la Mesa de Concertación Sindical—, también estaba en pie de lucha en contra del neoliberalismo y la

119

¹⁵⁷ Sergio Zermeno, *La Sociedad Derrotada*, Siglo XXI, 1996; y Alicia Ziccardi, «La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual» en *Iberoamericana* 3, No. 11, Instituto Iberoamericano, Berlín, pp. 161-177, 2003.

¹⁵⁸ Dan La Botz, *Democracy in Mexico*, South End Press, 1999.

carestía.¹⁵⁹ Ello puso fin a la casi absoluta hegemonía del partido de Estado en relación con la movilización política de la sociedad.

120 Sin embargo la fractura política definitiva se observaría en las elecciones presidenciales de 1988. Por primera vez en la historia se habría de generar una verdadera competencia entre las más relevantes figuras priístas para determinar al nuevo candidato para suceder al presidente De la Madrid. En general, el presidente entrante era elegido de entre los colaboradores más cercanos del presidente saliente a través del típico y ominoso «dedazo». El procedimiento era una de las reglas no escritas más sagradas del sistema político, a través del cual se buscaba evitar la generación de divisiones internas en el régimen. Sin embargo, siempre había existido una suerte de competencia interna para ver quién sería el próximo jefe, aunque nunca se había permitido que tal contienda se convirtiera en un conflicto abierto.¹⁶⁰

En esta ocasión la pelea se originó entre Carlos Salinas de Gortari —entonces Secretario de Programación y Presupuesto—, partícipe destacado y diseñador entusiasta de la mayoría de las medidas neoliberales, y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, entonces gobernador del Estado de Michoacán e hijo de un gran ícono nacionalista de la historia mexicana, el presidente Lázaro Cárdenas del Río. Salinas prometía profundizar y empujar hasta sus últimas consecuencias el plan de reforma económica iniciado en el gobierno de De la Madrid. Cárdenas ofrecía replantear por completo la política económica prevaleciente y recuperar la agenda central de la Revolución Mexicana con base en la soberanía popular.

¹⁵⁹ Pablo Sandoval Ramírez, «Análisis sobre la Deuda Externa y la Escala Móvil de Salarios» en *Revista Memoria*, Vol. 7, No. 33, octubre, 1982, pp. 567-590; y Gerardo Peláez, «La Mesa de Concertación Sindical» en *La Haine*, 2 de noviembre 2010, http://www.lahaine.org/b2-img10/pelaez_mesa.pdf

¹⁶⁰ Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, 1998.

De la Madrid se rehusó a permitir que los ciudadanos —o al menos los propios priístas— fueran quienes eligieran al candidato final, y simplemente eligió a Salinas como su sucesor. Pero las cosas ya no volverían a ser tan sencillas en esta ocasión. En reacción a tan antidemocrática actitud, Cárdenas junto con docenas de líderes priístas y millones de miembros y simpatizantes del partido, abandonaron el partido y se aliaron con la izquierda para competir de manera independiente por la presidencia. El Frente Democrático Nacional (FDN), formado por Cuauhtémoc Cárdenas, rápidamente se convirtió en un movimiento nacional amplio e incluyente que reuniría a la mayoría de los líderes y organizaciones de centro e izquierda más importantes del país. Para empeorar aún más las cosas, el opositor y derechista Partido Acción Nacional (PAN), también postularía a un candidato extremadamente popular, Manuel J. Clouthier.¹⁶¹ Todo ello configuraba por primera vez en la historia del país, una elección presidencial verdaderamente competitiva.

121

En vísperas de las elecciones, dos de los colaboradores más cercanos de Cárdenas fueron asesinados. Durante la campaña electoral, un sinnúmero de líderes y activistas de oposición fueron amenazados y hostigados. El día de las elecciones la violencia estuvo a la orden del día. A pesar de los actos intimidatorios, la gente acudió masivamente a las casillas electorales el 6 de julio de 1988. Los conteos de salida en casi todo el país, ubicaban a Cárdenas muy por encima de los otros dos candidatos.

El gobierno había prometido dar a conocer los resultados preliminares de la elección en las primeras horas de la mañana siguiente, pero eso nunca pasó. Después de una larga espera, Manuel Bartlett —a la sazón Secretario de Gobernación y además presidente de la Comisión Federal Electoral—, apareció en

¹⁶¹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la Larga Marcha, 1939-1994: Oposición Leal y Partido de Protesta*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

televisión por cadena nacional para anunciar que no era posible dar los resultados porque en sus propias palabras «el sistema se cayó».¹⁶² El funcionario, por supuesto, se refería al sistema de cómputo, pero todo México entendió que lo que en realidad se había caído era el sistema político. Cárdenas había derrotado a Salinas y a Clouthier.

122

Cuando finalmente se dieron a conocer los resultados oficiales, Salinas fue declarado ganador con 50.7% de los votos. A Cárdenas le «fue reconocido» el 30% y a Clouthier el 20% restante.¹⁶³ El país completo estaba atónito y encolerizado. Muy pocas personas creían que esos resultados representaran fielmente la voluntad popular. Hoy mismo es difícil encontrar a alguien que sostenga que la elección de 1988 fue una elección limpia. Cárdenas exigió un recuento electoral. Pero en una sorprendente maniobra, sólo imaginable en los contextos políticos más autoritarios, el PRI y el PAN aliaron sus votos en la Cámara de Diputados para decidir quemar las boletas de la elección en lugar de volver a contarlas. Tal decisión se tomó, supuestamente, en aras de la «estabilidad y la seguridad nacional», debido a que un nuevo recuento hubiese dejado abierta la posibilidad nuevos fraudes, lo que hubiera puesto en duda la legitimidad del futuro ganador.¹⁶⁴

De cara a esta coyuntura, Cárdenas enfrentó una disyuntiva histórica: o se negaba a reconocer los resultados electorales y convocaba a una insurgencia nacional, o canalizaba el gran descontento a través de vías de resistencia civil y pacífica; desde luego eligió lo segundo y fundó un nuevo partido con las fuerzas políticas opositoras que lo habían apoyado en 1988. El Partido

¹⁶² Martha Anaya, 1988: *el año que calló el sistema*, Editorial Debate, México, 2008.

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ Daniel Levy, et al., *op. cit.*

de la Revolución Democrática (PRD) surgió en 1989 con el objetivo central de luchar por mayor democracia y contra las políticas neoliberales implementadas a partir de 1982.¹⁶⁵

II. CONTEXTO POLÍTICO

Salinas subió al poder a los 42 años de edad y se convirtió en uno de los presidentes más jóvenes y más débiles de la historia del país. Después de 1988, la figura presidencial, tradicionalmente en la cima de la pirámide de la política del país, se había convertido en un referente de desprestigio a los ojos de la mayoría de los mexicanos. De alguna forma, Salinas de Gortari tomó el timón de una nave que se hundía. El nuevo presidente enfrentaba una desesperada necesidad de apoyo político y legitimidad.

123

El PRI también era una organización muy distinta a lo que había sido en sus años dorados, con mucha menor coherencia política y menos respaldo social. Su control hegemónico sobre la política electoral, su habilidad para organizar y controlar la movilización social, y su comunicación con las clases trabajadoras y populares había sido seriamente cuestionada. Su tradicional control sobre los sindicatos oficialistas se había visto mermado por el avance del sindicalismo independiente.¹⁶⁶ El hecho de que Cárdenas hubiera renunciado al PRI mostraba también hasta qué punto los conflictos políticos no podían seguir resolviéndose por las élites políticas dentro de los canales formales e informales del mismo partido. Además, la existencia de una nueva y verdadera oposición electoral de izquierda, amenazaba negativamente la imagen pública del PRI en su típica estrategia

¹⁶⁵ Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: the Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1997.

¹⁶⁶ Kevin Middlebrook, *The Paradox of Revolution*, Johns Hopkins, Baltimore, 1995; y Gerardo Peláez, *op. cit.*

de presentarse públicamente como el legítimo heredero de los ideales de la Revolución Mexicana.

124 Salinas diseñó una estrategia tripartita para reconstruir la mermada autoridad presidencial. Primero, se dedicó a cooptar y reprimir de forma sistemática a la oposición política. Para ello impulsó un nuevo programa de desarrollo social: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que nunca fue un intento serio por aliviar la pobreza de la población, ni una estrategia encaminada a construir una sociedad civil más fuerte y participativa. El PRONASOL fue un claro ejemplo de las nuevas formas de dominio ideológico y político que surgirían con Salinas y que buscaron continuar con la hegemonía de las clases gobernantes para excluir a la mayoría de los mexicanos de la toma de decisiones en las políticas de Estado.¹⁶⁷ Las fuerzas paramilitares, policiacas y castrenses se encargaron de las tareas represivas. Durante el sexenio de Salinas de Gortari se calcula que más de 300 militantes del PRD fueron asesinados o desaparecidos en crímenes políticos que a la fecha permanecen impunes.¹⁶⁸

Segundo, Salinas orquestó una reestructuración fundamental de las redes de apoyo social y político del priísmo. Mientras que en el pasado, como ha quedado claro ya en el capítulo anterior, el Estado buscaba legitimarse a través de la inclusión corporativista de los intereses de trabajadores y campesinos en el Estado, con Salinas de Gortari, el gobierno buscaba socavar directamente el tradicional poder de estos actores. Los sindi-

¹⁶⁷ Susanne Soederberg, «From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program Within Mexico's Passive Revolution» en *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 3, pp. 104-123, 2001.

¹⁶⁸ Kathleen Bruhn, *op. cit.*, p. 172; y Pablo Sandoval Ramírez, «Aportes de la Izquierda a la Transición» en *Revista Quórum*, No. 68, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000.

catos fueron reprimidos y debilitados de manera sistemática.¹⁶⁹ Los campesinos se enfrentaron a la posibilidad de que les fueran arrebatadas sus tierras con base en la reforma al Artículo 27 de la Constitución.¹⁷⁰ El propio PRI empezó a reorganizarse en agrupaciones territoriales en lugar de sectoriales.¹⁷¹

De manera simultánea, Salinas de Gortari trajo de regreso al Estado a los grandes empresarios y al capital internacional. Thacker ha documentado el importante acercamiento que tuvo lugar entre el Estado y los grandes empresarios durante el gobierno de Salinas. «La incorporación del sector privado [como una figura central de las negociaciones del TLCAN] fue una coyuntura central del proceso de mejoramiento de las relaciones empresarios-Estado que tanto se había deteriorado durante los gobiernos de López Portillo y Luis Echeverría. A partir de este momento, la frecuente consulta y la confluencia de metas en las políticas públicas acercaron a las grandes empresas y al gobierno y ayudaron a establecer altos niveles de confianza mutua entre gobierno y aliados de los sectores privados».¹⁷²

Algunos otros autores han ido más lejos al señalar que no sólo los grandes empresarios fueron los más beneficiados por el régimen salinista, sino que durante este periodo también las corporaciones transnacionales alcanzaron un estado de total superioridad sobre lo que había quedado en pie de la burguesía nacional después de la crisis de 1982. «El actual presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ha encabezado una reestructuración económica que no ha hecho más que eliminar el poder

¹⁶⁹ Ruth Collier, *The Contradictory Alliance*, University of California, Berkeley, 1992; Kevin Middlebrook, *op. cit.*

¹⁷⁰ Wayne A. Cornelius and David Myhre, (Editors) *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido*, Lynne Rienner publishers, 1998.

¹⁷¹ Roderic Ai Camp, *op. cit.*

¹⁷² Strom Thacker, *op. cit.*, p. 62.

de la vieja guardia del capital nacionalista que tuvo un papel tan importante en (...) los años 60 y 70. Hoy, la clase capitalista no tiene tantas divisiones internas ni es tan conflictiva como lo fue entre 1958 y 1982».¹⁷³

126

Tercero, el presidente Salinas transformó de manera fundamental la estructura de la administración pública. Por un lado, reestructuró drásticamente la participación del gobierno en la economía. Dejó en pie sólo 230 paraestatales y redujo el gasto público a sólo 20% del PNB en 1993. Estos datos resultan particularmente llamativos si los comparamos con las 1,000 paraestatales que existían a finales de 1983 cuando el gasto público llegó a representar el 40% del PNB.¹⁷⁴ Por otro lado, Salinas creó un gran número de organismos y comisiones supuestamente independientes, pero que en realidad no gozaban de autonomía verdadera, ya que operaban directamente bajo el mando del despacho presidencial. Salinas creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y un Banco Central independiente. PRONASOL mismo dependía directamente de la presidencia. Con todos estos organismos, Salinas buscaba tener el control directo de las áreas estratégicas del gobierno y reemplazar el poderío de los sindicatos oficiales al subordinarlos al gobierno con el nuevo poder de los tecnócratas de alto nivel. La propia reprivatización bancaria se debe entender dentro de la lógica de esta estrategia política tripartita. El presidente buscaba simultáneamente limitar al máximo la influencia de la oposición, reconstruir las bases políticas de su poder y centralizar bajo una apariencia «modernizadora» su autoridad. Como veremos en este capítulo, el presidente Salinas fue relativamente exitoso en este objetivo.

¹⁷³ Diane Davis, *op. cit.*, p. 69.

¹⁷⁴ Nora Lustig, *op. cit.*

Aunque la figura del presidente se encontraba bajo un intenso ataque político y social, el aparato estatal autoritario seguía intacto. El fraude de 1988 garantizó que el PRI se mantuviera en control de los tres poderes. Tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados seguían bajo el poder absoluto del PRI, y la Suprema Corte de Justicia era un lugar privilegiado para el partido de Estado.

La táctica panista de aliarse con el PRI y voltear la espalda a la oposición, —representada entonces por el PRD y Cuauhtémoc Cárdenas—, concentró el poder aún más. El PRI y el PAN en conjunto controlaban dos terceras partes de las curules del congreso, lo que les permitió reformar la Constitución sin ninguna dificultad. En 1990 el PRI con el apoyo del PAN, impulsó una contrarreforma electoral. En apariencia, la reforma dotaba de mayor autonomía a la institución a cargo de organizar las elecciones, pero en realidad buscaba mermar a la oposición ya que dificultaba al extremo las alianzas electorales de los partidos políticos. Además, la reforma dejó el recién creado Instituto Federal Electoral (IFE) bajo la égida de la Secretaría de Gobernación.¹⁷⁵

127

El PRD esperaba consolidar su posición institucional en las elecciones intermedias de 1991. Cárdenas recorrió el país entero buscando organizar la oposición al régimen y se planteó debilitar al PRI mediante una victoria masiva en las elecciones intermedias. Pero la estrategia de «palos y zanahorias» con la que Salinas de Gortari había empezado a cooptar e intimidar a la oposición resultó ser mucho más efectiva que las tácticas de organización de Cárdenas. El fraude electoral fue también un factor importante en estas nuevas elecciones. Durante este periodo, el PRI cobró fama por manipular los padrones electorales para inclinar la balanza electoral a su favor. Los militantes y abiertos

¹⁷⁵ Anne Craig y Wayne Cornelius, *op. cit.*, p. 14.

simpatizantes de la oposición eran enviados a otros distritos electorales sin previo aviso, lo que dificultaba que el día de las elecciones éstos hicieran su voto efectivo, o simplemente se les «rasuraba» del padrón electoral. Los muertos revivían el día de la elección y su voto iba a dar al PRI. En 1991 el PRD sólo obtuvo el 13.4% de la votación, casi la mitad del apoyo que el FDN había recibido en 1998.¹⁷⁶

128

Por otro lado, el proceso de privatización bancaria se desarrolló de forma totalmente opaca y a espaldas de la ciudadanía. Por ejemplo, el convenio para aprobar las reformas necesarias para la reprivatización, se negoció en su totalidad fuera del Congreso. La decisión de privatizar la banca fue tomada a puerta cerrada el 11 de mayo de 1989 entre Abel Tovar, entonces coordinador de la bancada del PAN, y Guillermo Jiménez Morales, coordinador del grupo legislativo del PRI y un representante del presidente Salinas.

El convenio establecía que una vez que los bancos volvieran a manos privadas, éstos serían instrumentos para la generación de riqueza para beneficio de la ciudadanía y que los nuevos servicios financieros operarían con apego a prácticas financieras sanas. Los créditos preferenciales y el comportamiento rentista a favor de los nuevos banqueros tendrían que ser combatidos con firmeza. Sin embargo, como veremos más adelante, el espíritu de tal convenio fue violado sistemáticamente. Por ese motivo, el diputado Tovar sostendría tiempo después, que su partido había sido «víctima de traición». Independientemente de si hubo «traición» o no, lo llamativo del caso fue la negativa a utilizar los canales democráticos e institucionales para impulsar las reformas neoliberales.

¹⁷⁶ Martha Anaya, *op. cit.*, p. 30.

Por otro lado, los procesos de subasta y venta de las instituciones bancarias también se caracterizaron por un gran nivel de opacidad. El gobierno deliberadamente ocultó información muy delicada sobre prácticas ilegales utilizadas para financiar la compra de los bancos, en especial, la utilización de préstamos de los mismos bancos que iban a ser privatizados, una suerte de ‘canibalismo financiero’. A la fecha, no se sabe el origen exacto de los casi 38 mil millones de dólares —a precios de 1992— que los compradores de los 18 bancos lograron reunir. Tampoco se dieron a conocer los nombres de la totalidad de los inversionistas de los bancos privatizados. La única información pública que se ofreció fueron los nombres de los miembros de los grupos controladores, aunque los currículos de los miembros de estos mismos grupos tampoco fueron dados a conocer nunca, lo que violentó las normas que supuestamente habrían de guiar la privatización.

129

Por lo demás, tampoco se hizo pública ninguna información acerca de los planes comerciales o las políticas de capitalización de los nuevos propietarios. Conflictos de interés de diverso signo prevalecieron en todo momento. Por ejemplo, la dependencia gubernamental responsable de la privatización de los bancos, el Comité de Desincorporación Bancaria, se encargó a la vez de definir las reglas del juego y también de determinar el precio de venta de los bancos.

La información acerca de la situación financiera de los bancos siempre fue muy escasa. La administración de Salinas manipuló los informes financieros de las instituciones bancarias, al grado que incluyó gran parte de la cartera vencida como activos financieros. El gobierno ordenó la realización de auditorías para evaluar la situación financiera de los bancos antes de su venta, pero los resultados de éstas nunca se hicieron públicos. Los resultados de la auditoría que la Contraloría General también llevara a cabo sobre todo el proceso de desincorporación bancaria tampoco se dio a conocer nunca.

La revisión que las autoridades financieras hicieron de cada uno de los grupos financieros a fin de decidir a quién se le asignaría cada banco, también se mantuvo en secreto. En particular, los documentos de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que estuvo a cargo de tomar la decisión definitiva sobre la venta de cada uno de los bancos, nunca fueron dados a conocer, por lo que no se supieron los criterios con base en los que se asignaron los bancos. Los libros blancos de cada uno de las instituciones vendidas fueron enviados al Congreso hasta tres años y medio después de la culminación del proceso de privatización. Todo ello eliminó la posibilidad del análisis integral del proceso privatizador.

Este último proceso también se llevó a cabo sin ningún control por parte del Congreso; no hubo comparecencias legislativas que permitieran a los diputados conocer con antelación las medidas que se pensaban implementar, ni se les permitió evaluar los estándares de transparencia o rendición de cuentas necesarios. Lo anterior puso al desnudo el carácter claramente autoritario del sistema político y la inoperancia de los llamados pesos y contrapesos que habrían de marcar el manejo de la economía durante los años por venir.

Esta desesperada búsqueda de legitimidad dentro de un esquema institucional claramente antidemocrático, con un Estado de derecho estructuralmente débil, y la inexistencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, terminó por generar una situación política altamente tóxica. Todo ello también explicaría la generalización de prácticas rentistas durante el proceso privatizador. La opacidad por sí misma, sin la urgencia de lograr mayores niveles de legitimidad, no tendría forzosamente por qué arrojar resultados tan extremos. De igual manera, la crisis de legitimidad por sí misma, sin el ingrediente de marcada opacidad que se generó, no habría creado tantos incentivos para el rentismo. Pero fue la desafortunada combina-

ción de ambos factores lo que hizo que la reprivatización bancaria de México fuera tan problemática.

III. EL MARCO LEGAL

Aun cuando formalmente la privatización bancaria inició en el sexenio del presidente De la Madrid, en realidad fue Salinas de Gortari quien completaría el proceso para transferir los bancos en su totalidad al sector privado. Inmediatamente después de su arribo al poder, Salinas promulgó reformas de gran alcance orientadas a reconfigurar de manera radical la estructura y funcionamiento del sistema financiero. El inicio real de la privatización de los bancos fue la liberalización de las tasas de interés, en octubre de 1988, un par de meses antes de que Salinas tomara posesión en diciembre de ese mismo año. En un principio, el gobierno sólo permitió la liberalización de las tasas de interés para los depósitos bancarios, pero poco tiempo después también les permitió flotar en función de otros instrumentos financieros y dejó en manos de los banqueros la determinación de todas las tasas de interés pasivas. Posteriormente, el gobierno auspició la utilización de nuevos instrumentos financieros como los bonos bancarios, los depósitos a la vista sin chequera y las cuentas productivas. Y, finalmente, legalizó los depósitos en dólares, así como la creación de pagarés en esta misma denominación.

A pesar de todos estos nuevos productos financieros, todavía resultaba muy difícil continuar con el proceso de liberalización sin transformar enteramente la arquitectura financiera o el marco legal que regulaba el sector en su conjunto. En 1989 Salinas envió un importante paquete de reformas al Congreso. Algunas de las leyes y normas más importantes que modificó —con el apoyo de la alianza PRI-PAN en el Congreso— fueron: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Ins-

tuciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Sociedades de Inversión. Como veremos más adelante, todas estas reformas tendrían como objetivo básico la desregularización y liberalización de los mercados financieros. Las reformas se aprobaron de forma expedita en 1989 y, en su conjunto, ellas constituyeron la arquitectura institucional necesaria para la futura privatización bancaria. Ésta a su vez requirió reformar la Constitución del país.

132

Estas cruciales reformas legales permitieron eliminar regulaciones gubernamentales como los famosos «cajones de crédito preferencial» que obligaban a los bancos a seguir las directrices económicas gubernamentales y el control estatal de las tasas de interés. Bajo el nuevo marco legal, los bancos también fueron autorizados para decidir de forma 'autónoma' a quién otorgaban los créditos y cuáles podían ser sus tasas de interés. A partir de ese momento, las tasas de interés activas y pasivas comenzaron a determinarse sin regulación de ningún tipo. Además, se redujeron los requisitos mínimos de capitalización, debido a que las autoridades cambiarias decidieron eliminar el coeficiente de liquidez para la deuda denominada en pesos. Anteriormente, el uso de este coeficiente había protegido los ahorros al garantizar la liquidez de los bancos comerciales. Este instrumento, también conocido como «encaje de valores», se había utilizado para detener el crecimiento excesivo del crédito. Por último, el anterior sistema de «reservas legales» o «encajes legales» fue abolido en su totalidad.¹⁷⁷ Los «encajes legales» eran los depósitos que por ley se les exigía a los bancos comerciales mantener en el

¹⁷⁷ Eugenia Correa, «Fobaproa e IPAB: Crisis y Ocaso de los Bancos Mexicanos» en Eugenia Correa y Alicia Girón (Eds.) *Crisis y Futuro de la Banca en México*, Porrúa, pp. 67-105, 2002; y José Luis Calva, *op. cit.*

Banco Central.¹⁷⁸ En general, estas reformas se justificaron con base en el discurso de la llamada «autoregulación» de las instituciones bancarias. Ello significó que los bancos fueran ‘liberados’ de los mínimos de capitalización y financiamiento y ello permitió que la tendencia natural de los actores financieros a obtener ganancias a toda costa quedara claramente fortalecida.

La reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito fue especialmente importante. Esta reforma permitió a los bancos desarrollar departamentos de inversión, que incluían secciones bursátiles. Como resultado de esta reforma, la inversión bancaria, y la colocación de instrumentos del mercado de valores en la Bolsa, rápidamente comenzó a abarcar dos terceras partes de las operaciones bancarias. Esta reforma también permitió una importante interrelación entre diversas áreas del sector financiero; le dio reconocimiento jurídico a los «grupos financieros» y permitió a los bancos fusionarse con otros intermediarios financieros tales como casas de bolsa, centros de cambio de divisas, aseguradoras, afianzadoras y agencias de factoraje. En teoría, esta reagrupación de varios intermediarios financieros buscaba generar «economías de escala» y la «reducción de los costos de los servicios financieros».¹⁷⁹

133

¹⁷⁸ Haber describe el funcionamiento del sistema de «encajes legales» de la siguiente forma: «Como parte de su contrato implícito con los banqueros para limitar la competencia, el gobierno les exigió a los bancos mantener reservas contra depósitos en bonos gubernamentales especiales que se depositaban en el Banco Central. Esta es una práctica común en todo el mundo y forma parte de la prudente regulación de los sistemas modernos: obliga a los bancos a invertir una parte de sus depósitos en activos extremadamente seguros y crea reservas disponibles con las que se pueda contar para evitar el pánico bancario.» Stephen Haber «Why Institutions Matter: Banking and Economic Growth Mexico», Working paper No. 234 de Stanford University Press, 2004, p. 21.

¹⁷⁹ Cabe mencionar que en México, la idea de la «Banca Universal» en realidad se remonta a 1976. La introducción de esta figura jurídica fue

Un segundo paso hacia la conformación de los conglomerados financieros ocurrió en 1990. La aprobación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras autorizó que se incluyeran a los bancos en las agrupaciones financieras. Algunos autores han señalado que esa reforma fue crucial ya que permitió la reorganización de los grupos financieros alrededor de grandes coaliciones de capitalistas industriales a partir de un núcleo de control nacional más una estructura de inversionistas nacionales y extranjeros. En suma, la ley permitió «la integración (fusión) del capital de los grupos «financieros» e «industriales». En este sentido, la integración de los sectores productivos y financieros se incentiva a partir de la ley y mediante el proceso de privatización conscientemente se venden las entidades bancarias a los grandes inversionistas, dueños de la inmensa mayoría de los conglomerados industriales privados mexicanos.¹⁸⁰ Como resultado de estas reformas, para 1993 a la cabeza de cada *holding* financiero quedó un banco con la capacidad para obtener fondos mediante cientos de sucursales.

Junto a este torbellino de reformas legales, Salinas también tomó medidas para reformar la propia Constitución con el fin de asegurar la permanencia a largo plazo de este nuevo sistema de regulación financiera. Así, en mayo de 1990 se modificaron los artículos 28 y 123 constitucionales. La reforma del artículo 28 transformó el régimen de propiedad del sector bancario nacional, redefiniéndolo legalmente tan sólo como una «actividad de interés público» en lugar de su anterior definición como una

el punto de partida histórico de la desregulación del sistema financiero dado que abrió paso a la futura operación de grupos financieros encabezados por un banco o una casa de bolsa, que separaban su capital social claramente de los grupos industriales y mercantiles. Cfr. Carlos Tello, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸⁰ Carlos Morera «La privatización de los servicios financieros y telefónicos en México en la década de los noventa», en Eugenia Correa y Alicia Girón (Eds.), *op. cit.*, p. III.

«actividad estratégica y prioritaria» que debía estar bajo la propiedad y control estatal. Con esta reforma, el crédito y las actividades bancarias eran aún actividades importantes, pero ya no al grado de merecer la exclusión del sector privado.

De manera paralela, en 1993, Salinas otorgó autonomía al Banco Central a través de otro paquete de reformas constitucionales. Esta vez se trató de los artículos 28, 73 y 123, con lo que las principales decisiones financieras quedaron fuera del alcance de cualquier control democrático y puestas en manos de una élite tecnocrática cercanamente vinculada al sector privado.¹⁸¹

135

Finalmente al Banco Central se le encomendó un objetivo muy estrecho. La mayoría de los bancos centrales tienen un doble mandato: por un lado, controlar la inflación y defender la tasa de cambio y, por otro, ayudar a garantizar el pleno empleo y el crecimiento económico. En el caso mexicano, sin embargo, a esta importante institución se le impusieron mandatos puramente monetarios: «procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda (...) promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.» La Constitución en su Artículo 28, por ejemplo, señala que el «objetivo prioritario» del Banco «será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional». En ningún lugar se hace mención ni al estímulo del empleo, ni al crecimiento económico, etc. De esta forma, Salinas buscó aislar las decisiones centrales en materia económica del alcance de cualquier institución democrática de control y, al mismo tiempo, blindar el modelo neoliberal de posibles transformaciones ocasionadas por las elecciones presidenciales de 1994.¹⁸²

¹⁸¹ Irma E. Sandoval, «Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: el caso del Banco de México» en John Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, pp. 199-219.

¹⁸² Boylan ha sostenido que dado que construir un organismo autónomo

En general, estas reformas legales y constitucionales se justificaron sobre la base de un razonamiento estrictamente neoclásico. Se buscaba acabar con la llamada «represión financiera» entendida como la regulación gubernamental de las tasas de interés, el control sobre la asignación de créditos, la obligación de tener siempre un alto nivel de reservas bancarias y en general todo tipo de regulación para las operaciones bancarias y de intermediarios no bancarios.¹⁸³ Se consideraba que la «represión financiera» era uno de los principales obstáculos para facilitar el desarrollo económico y que un gobierno activo distorsionaba las tasas de interés; bloqueaba la asignación eficiente del crédito; obstruía el crecimiento del ahorro interno y frenaba el avance del desarrollo tecnológico y la modernización del sistema financiero.

Con base en este diagnóstico, el antídoto lógico era, desde luego, la «liberalización financiera». De acuerdo con Guillermo Ortiz Martínez quien presidía el Comité de Desincorporación Bancaria, la desregulación de las operaciones financieras, la privatización bancaria y la apertura del sistema financiero a nuevos intermediarios nacionales —y eventualmente y de forma moderada al capital extranjero—, permitiría al sector cumplir con su función de intermediario para el desarrollo económico.¹⁸⁴ Lo

es muy costoso, las élites autoritarias muchas veces delegan sus facultades y poderes a una agencia independiente sólo en función del grado de la amenaza democrática que enfrenten. La autora escribe que: «al observar el abierto desafío para la longevidad de su proyecto político, Salinas buscó proteger su agenda económica conservadora a través de un banco central autónomo.» Ver: Delia Boylan «Democratization and Institutional Change in México: The Logic of Partial Insulation» en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1, febrero 2000, p. 6.

¹⁸³ Ronald I. Mac Kinnon, *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*, Estudios CEMLA, México, 1974, pp. 150-157.

¹⁸⁴ Guillermo Ortiz Martínez ha sido un actor clave en el desarrollo de

anterior se lograría permitiendo un aumento en la eficiencia técnica, una mejora en la calidad y competitividad de los servicios, una importante reducción de los costos de operación y, finalmente, la completa diversificación de los productos financieros en el mercado. Todo esto a su vez repercutiría en una asignación cada vez más eficiente de recursos a las actividades económicas más dinámicas y en un considerable aumento de la productividad y la competitividad. Lo anterior permitiría al país enfrentar los retos del libre comercio y la liberalización comercial.¹⁸⁵

Weintraub ha sostenido que los ideales conforme a los que se llevó a cabo la privatización bancaria fueron en su conjunto «impecables»: estructuras eficientes, competitivas; diversificación financiera; niveles de capitalización adecuados; descentraliza-

137

las reformas económicas en nuestro país. Como Subsecretario de Hacienda de Salinas, presidió el Comité de Desincorporación Bancaria desde donde condujo un proceso de privatización turbio y politizado al extremo, en el cual como él mismo lo ha reconocido «participaron algunos pillos» muchos de los cuales, por cierto, eran sus amigos cercanos. Ángel Isidoro alias «El Divino» ha relatado que frecuentemente llevaba y traía al ex secretario en su avión personal en viajes a Nueva York y a Vail, Colorado a donde Ortiz gustaba de ir a esquiar. Más tarde durante el sexenio de Zedillo, Ortiz fue Secretario de Hacienda y desde esa posición fungió como miembro del Consejo Técnico del FOBA-PROA que como veremos en el siguiente capítulo caracterizó otro episodio de opacidad, corrupción e impunidad en la historia financiera. Entre 1998 y 2010 se desempeñó como gobernador del Banco Central y su largo periodo tampoco brilló en términos de rendición de cuentas. Más recientemente, y para coronar su larga trayectoria de coherente servicio a los intereses financieros, Ortiz ha sido designado presidente del Grupo Financiero Banorte, a cuyo seno, como es evidente, incorporará valiosísima información privilegiada, lo que una vez más vuelve a mostrar la naturaleza politizada al extremo del modelo neoliberal. Cfr. Miguel Ángel Granados Chapa, «Ortiz: héroe bancario» en Columna «Plaza Pública», Periódico *Reforma* 29 de octubre de 2010.

¹⁸⁵ Guillermo Ortiz Martínez, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, 1994, Fondo de Cultura Económica, p. 70.

ción de la banca regional; precios justos; estructuras financieras más equilibradas y prácticas bancarias sanas.¹⁸⁶ Sin embargo, la pregunta válida todavía hasta nuestros días es por qué nada de ello ocurrió tal como se había establecido en el guión original. La respuesta inicial que aquí trataremos de documentar, apunta hacia el ominoso peso de los intereses políticos en juego.

IV. REALINEACIÓN DE LOS INTERESES EN JUEGO

- 138 La protegida privatización bancaria consolidó una nueva coalición distributiva con actores políticos y financieros de gran peso que habían nacido durante la presidencia de Miguel de la Madrid. Esta nueva élite industrial-financiera sería «el demiurgo» del neoliberalismo y estaría destinada a decidir la orientación de las políticas públicas en los años siguientes.¹⁸⁷ El gobierno salinista y este reducido número de financieros establecieron una relación simbiótica. Como poder económico, la oligarquía financiera otorgó a Salinas la legitimidad y apoyo que su gobierno no había podido lograr en las urnas y, como gerente político, el gobierno otorgó a los grupos financieros la necesaria protección para consolidar su poderío económico. Este poder alcanzó extremos nunca antes vistos, al grado de llegar a violar de forma sistemática el Estado de Derecho y los principios de legalidad más elementales. El viejo corporativismo priísta que tradicionalmente se había conformado con los sectores «obrero», «campesino» y «popular», se había transformado en un nuevo 'corporativismo neoliberal' en el que las bases políticas

¹⁸⁶ Sydney Weintraub, op. cit.

¹⁸⁷ Marcos Chávez, *El salto hacia el abismo: la pérdida de la soberanía de la banca mexicana: costos y consecuencias predecibles*, Cuadernos de trabajo del Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PROCIENTEC), Colegio de México, 2002.

fundamentales no eran ya ni siquiera los empresarios en general, sino más concretamente una fracción muy reducida de la oligarquía industrial-financiera.

En agosto de 1990, durante una importante reunión bancaria, Pedro Aspe, Secretario de Hacienda en el sexenio de Salinas, anunció ocho principios que supuestamente habrían de guiar el proceso de privatización bancaria. Como veremos más adelante, todos y cada uno de tales principios, fueron sistemáticamente incumplidos, tal vez por eso fueron conocidos como los famosos «ocho mandamientos»:

139

- 1 Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- 2 Garantizar una participación diversificada y plural en el capital con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- 3 Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.
- 4 Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- 5 Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- 6 Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, objetivos y homogéneos para todos los bancos.
- 7 Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- 8 Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.¹⁸⁸

Hoy como nunca, queda claro que el gobierno violó sistemáticamente cada una de estas premisas. Ni México emergió con un sector bancario más competitivo y eficiente, ni escapó a la

¹⁸⁸ Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 179.

extrema concentración del sector financiero. Tampoco las capacidades organizacionales o la «calidad moral» de los banqueros se vincularon a un nivel adecuado de capitalización bancaria. Además, durante el proceso de privatización, las instituciones de crédito se vendieron al mejor postor y nunca fueron valuadas con base en criterios objetivos y homogéneos. El resultado lógico ha sido que hoy contamos con un sistema bancario centralizado al extremo, desequilibrado, extranjerizado y plagado de prácticas financieras opacas.

140

La privatización se dio de manera acelerada durante el breve periodo comprendido entre junio de 1991 y julio de 1992. Una publicación financiera de la época observó que «la mejor prueba de que los reformadores de México quieren hacer negocios, es la velocidad con la que están llevando sus bancos al piso de remates».¹⁸⁹ En general, el proceso de desregulación financiera y privatización bancaria privilegió la obtención de ganancias económicas a corto plazo con objeto de convertirlas en beneficios políticos de largo plazo.

Autores como Kessler y Haber han explorado el uso político de la privatización bancaria. Para el primero, la reprivatización demostró que más allá del compromiso y adherencia ideológica de los funcionarios gubernamentales con los principios del mercado, «la política viene [siempre] primero».¹⁹⁰ Para el segundo, el objetivo del programa de privatización bancaria fue «principalmente fiscal», debido a que el gobierno mexicano buscó «maximizar los ingresos de la privatización porque enfrentaba una seria crisis fiscal (...), sin embargo, su éxito fiscal también

¹⁸⁹ Ann Dugan, «Investing in Mexico: Under the Hammer» en *Euromoney*, suplemento especial de diciembre de 1990, p. 14.

¹⁹⁰ Timothy Kessler, «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas» en *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, p. 64.

tuvo implicaciones políticas decisivas». ¹⁹¹ Efectivamente, ante su urgencia política, Salinas aceleró artificialmente el comienzo del proceso privatizador con objeto de consolidar rápidamente su propia clase bancaria. En ese intento, politizó al extremo todo el proceso, contribuyendo así a la desprofesionalización de la administración, control y regulación del sistema bancario en su conjunto.

Los tres elementos principales que demuestran la profunda politización del proceso privatizador son: A) la entrega de los bancos a una nueva generación de ex-bolseros con estrechas conexiones personales con el presidente; B) los excesivos precios pagados por las instituciones bancarias, así como el gran cúmulo de irregularidades administrativas, técnicas y legales que caracterizaron al proceso privatizador y, C) la injustificada protección que bancos y banqueros recibieron por parte del Estado durante los primeros años de la experiencia privatizadora.

141

A. ADJUDICACIONES OPACAS

Durante el proceso de adjudicación de las instituciones bancarias, el gobierno de Salinas de Gortari dio un trato preferencial a los nuevos hombres de negocios surgidos con el auge de la bolsa de valores durante el sexenio de De la Madrid. Esto ocurrió a costa del relego de los anteriores propietarios bancarios lo que consolidó el cambio estructural que Susan Minushkin ha descrito como la sustitución de los *banqueros* por los *bolseros*. ¹⁹² Ello también dio paso al considerable robustecimiento del poder económico y político del sector financiero. Algunos autores han sostenido que la razón principal por la que los ex banqueros no

¹⁹¹ Stephen Haber, *op. cit.*, p. 186.

¹⁹² Susan Minushkin, *op. cit.*, p. 21.

podieron lograr recuperar sus antiguos bancos durante la reprivatización fue la falta de arrojo al momento de invertir. Elizondo por ejemplo, sostiene que los bolseros encarnaron los arriesgados vientos de la globalización. «Quienes más ganaron durante la administración de De la Madrid fueron quienes invirtieron en México; y muchos de los ex banqueros creían que el riesgo interno era demasiado alto. [Así] los principales beneficiarios de la bonanza no fueron los ex banqueros».¹⁹³

142 En contraste con este planteamiento, tenemos el testimonio de Manuel Espinosa Yglesias, uno de los banqueros más notables del periodo previo a la nacionalización, quien siempre mostró una gran voluntad para invertir en México. Cuando el banquero supo de los planes privatizadores de Salinas, inmediatamente contactó a José Córdoba Montoya, a la sazón Jefe de Asesores del Presidente, para expresarle su claro interés por participar en la subasta. En sus memorias, Espinosa Yglesias ha relatado que después de escucharlo atentamente, el representante de Salinas sentenció: «sonriendo ligeramente... que ninguno de los antiguos dueños de los bancos regresaría a la institución que había dirigido».¹⁹⁴ El desaprovechar el ofrecimiento y voluntad de los más experimentados banqueros del país, demuestra que el proceso siempre estuvo impulsado fundamentalmente por motivaciones políticas más que económicas. Por ello, para Espinosa Yglesias: «[...] además de la estatización, la privatización bancaria fue una de las gotas que derramaron la posible quiebra de la banca».¹⁹⁵ Salinas mismo reconoce la construcción política de su propia clase financiera, cuando en sus memorias escribe que «uno de los requisitos políticos de la privatización fue

¹⁹³ Carlos Elizondo, *op. cit.*, p. 228.

¹⁹⁴ Manuel Espinosa Yglesias, *Bancomer, logro y destrucción de un ideal*, Planeta, México, 2000, p. 201.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 205.

que las instituciones no regresaran a sus antiguos dueños» en la medida en que «literalmente se estaba creando una generación de empresarios mexicanos que hasta entonces sólo tenían un incipiente conocimiento en el área financiera». Lo paradójico es que el ex presidente describe todo este proceso como un «triunfo político».¹⁹⁶

Lo anterior pone en cuestión los argumentos que sostienen que en la privatización bancaria mexicana se priorizó siempre la experiencia financiera sobre otros considerandos.¹⁹⁷ Por ejemplo, de acuerdo con Williams, el caso mexicano es muy distinto de las privatizaciones de países como Chile o Inglaterra, donde habría privado una suerte de «capitalismo populista» en el que los gobiernos simplemente pusieron a la venta las propiedades públicas sin cuidar el talento o la experiencia de los nuevos compradores. El autor sostiene equivocadamente que «el gobierno de Salinas, subastó la mayoría de las paraestatales a grandes grupos industriales y conglomerados financieros, que generalmente contaban con experiencia previa en las operaciones sectoriales de la empresa o con actividades relacionadas».¹⁹⁸

143

El surgimiento de esta nueva élite bancaria se vincula estrechamente con la lógica neoliberal que atribuye todos los problemas del sector financiero a «represión financiera». Salinas pensó que los banqueros tradicionales, más preocupados por operar con altos niveles de capitalización, y más conservadores y cautelosos a la hora de otorgar los créditos, eran totalmente disfuncionales a los nuevos tiempos de globalización y la liberalización financiera. Frente a ello, el gobierno terminaría entregando los bancos a quienes formularon las mejores ofertas

¹⁹⁶ Carlos Salinas de Gortari, *México: Un Paso Difícil a la Modernidad*, Plaza y Janes, 2000, p. 458.

¹⁹⁷ Marc Eric Williams, *op. cit.*, p. 200.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 207.

monetarias que, casualmente, además de provenir de las casas de bolsas más importantes del país, eran también personajes muy cercanos al presidente.

De esta forma, las instituciones bancarias efectivamente fueron vendidas al «mejor postor» sin darle valor alguno al hecho de que los dueños hubieran tenido o no la experiencia necesaria en la operación de bancos. Esto fue totalmente contrario a los ocho principios que, de acuerdo con Aspe, habrían de guiar el proceso privatizador. El propio Ortiz Martínez presumía tener claro que los servicios financieros eran de una naturaleza muy distinta al resto de las actividades económicas. «Se trataba de instituciones (...) portadoras de la confianza del público ahorrador, de ahí la etimología del término «crédito». Por ello también (...) uno de los principios fundamentales del proceso fue el de vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización».¹⁹⁹ Todo ello sin embargo, como ya hemos expuesto, quedó en letra muerta.

El gobierno estaba más preocupado por «modernizar» el sector bancario y comenzar a participar en los mercados financieros internacionales, que por garantizar que los bancos llegaran a manos de propietarios con la capacidad y responsabilidad suficiente para administrarlos. Los dieciocho bancos estatales fueron adquiridos principalmente por eufóricos «casabolseros» que en muchos casos también fueron estrechamente vinculados a poderosos grupos industriales, lo que a la larga abriría el camino para todo tipo de préstamos cruzados y relacionados.

En el informe presentado a la Cámara de Diputados, Michael Mackey prueba que la mayoría de los nuevos banqueros no pudieron o no quisieron buscar equipos de administración

¹⁹⁹ Guillermo Ortiz Martínez, *op. cit.*, p. 250.

competentes.²⁰⁰ En consecuencia, la privatización terminó por concentrar en unas cuantas manos la propiedad de esta estratégica industria. Lo anterior creó un ambiente propicio para la opacidad. Los inversionistas no se sintieron obligados a rendir cuentas a sus accionistas, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en otras esferas del mercado en las que el capital se encontraba más dividido entre una mayor diversidad de actores y por lo tanto más «democratizado».

Los compradores de los bancos se dividieron en tres categorías. La primera, los «casabolseros» cuya experiencia más cercana a la banca era la especulación en la bolsa. La segunda, los grupos empresariales regionales vinculados a intereses agroindustriales y mercantiles con muy poca o nula experiencia en el sector. La tercera, algunos ex banqueros aceptados como accionistas de los nuevos bancos, a quienes no se les permitió intervenir en un nivel mayor a pesar de su gran experiencia en el sector.

En este tercer grupo, destacaron banqueros como Manuel Espinosa Yglesias, presidente de Bancomer durante 27 años (1955-1982) quien, como ya hemos señalado, buscó adquirir desde el principio el banco que había sido de su propiedad y quien al final de cuentas quedó completamente excluido de la subasta. Los ganadores de este proceso habrían de ser especuladores bursátiles como Roberto Hernández Ramírez, ex presidente de la Bolsa Mexicana de Valores y Alfredo Harp Helu.

La carrera de Hernández Ramírez es particularmente simbólica de la historia que aquí relatamos. Antes de los ochenta, Hernández era un actor totalmente desconocido en el mundo financiero. Sin embargo, como director de la Casa de Bolsa «Acciones y Valores» mostró gran pericia para esquivar los riesgos

²⁰⁰ En 1998 Michael W. Mackey fue contratado como consultor independiente por la Cámara de Diputados para realizar una auditoría al rescate bancario del FOBAPROA.

financieros, independientemente de las tendencias en el mercado de valores. Lo anterior le valió llegar a reunir a más de 8,000 inversionistas, que contribuyeron con casi 10 mil millones de pesos para lograr adquirir Banamex, el banco más grande del país. En 1993 la revista *Forbes* calculó su fortuna personal en «únicamente» mil millones de dólares. En tan sólo dos años más, había rebasado ya la cifra de los 14 mil millones de dólares. Hernández fue presidente del Consejo de Administración de los bancos Banamex y Accival, así como del grupo financiero Banacci, que controló ambos bancos. En 1988, durante el desarrollo de la campaña presidencial de Carlos Salinas, Roberto Hernández acompañaba con frecuencia al presidente a foros y conferencias sobre temas de economía y finanzas. No era difícil adivinar que cuando Salinas llegara al poder, Hernández se convertiría en uno de los empresarios consentidos del régimen. El fenomenal crecimiento de la riqueza y el poder de este empresario, se presentó entonces como el más claro ejemplo de la «salinostroika».²⁰¹

Otros ejemplos de financieros y casas de bolsa que quedaron en control de los bancos fueron: *Inverlat* de Agustín F. Legorreta quien adquirió el banco Comermex;²⁰² *Operadora de bolsa*,

²⁰¹ Revista *Forbes*, julio 1993, p. 17.

²⁰² El caso de Legorreta constituye un ejemplo de aquellos inusuales empresarios repetidores, es decir, banqueros que lograron quedarse en el negocio bancario junto con la nueva élite financiera. Este empresario tenía experiencia en la industria bancaria porque era sobrino del fundador del Banco Nacional de México, una de las instituciones crediticias de mayor arraigo en México. Legorreta fue director de este banco durante varios años. En 1982 después de la nacionalización y con la jugosa indemnización recibida de manos del presidente De la Madrid, fundó *Inverlat*, una de las principales casas de bolsa del país. En el proceso privatizador, este empresario se convirtió en presidente del Consejo de Administración del Banco Comermex. Ver: Elvira Concheiro, *El Gran Acuerdo: Gobierno y Empresarios en la Modernización Salinista*.

una de las instituciones con la mayor cantidad de demandas en su contra después de la caída de la bolsa en 1987, dirigida por Adrián Sada (director de Grupo Vitro), Gastón Luken y Guillermo Ballesteros obtuvieron la propiedad mayoritaria de Banca Serfin; *Probursa* quedó encabezada por José Madariaga Lomelín, cuya fortuna también había surgido al calor del boom de la bolsa. Él ya había fungido en dos ocasiones como presidente de la BMV (1984-1985; 1990-1992) y adquirió el Multibanco Mercantil de México cuando aún era presidente de la Bolsa de Valores.

Banco Mexicano Somex, el único banco que incluso antes de 1982 ya era un banco estatal fue adquirido por otra casa de bolsa: *Invermexico*, controlada por Carlos Gómez y Antonio Frank, junto con otro ex presidente de la BMV, Manuel Somoza (1986-88). La casa de bolsa *Multivalores* de Hugo Villa Manzo adquirió Banca Cremi y la casa de bolsa *Grupo Bursátil Mexicano* de Alfonso de Garay compró Banco del Atlántico. La casa de bolsa *Mexival* de Isidoro Rodríguez y Ángel Rodríguez, quienes lideraban a un grupo de inversionistas de los estados de Tamaulipas y Nuevo León, fue una casa de cambio expresamente creada para participar en la subasta de Multibanco Mercantil, misma que perdieron, pero al final lograron hacerse del control de Banco Banpaís.

Banca Promex fue comprada por la casa de bolsa *Finamex* controlada por Eduardo Carrillo Díaz, José Méndez Fabre, José Guarneros Tovar y Mauricio López Velasco. La casa de bolsa *Estrategia Bursátil* de Rodolfo Esquer Lugo, Fernando Obregón González y Juan Antonio Beltrán López quienes dirigían a un enorme grupo de inversionistas del noreste del país dedicados a la agricultura y la agroindustria compraron Banoro. El grupo financiero *Vam-sa* (Valores Monterrey, S.A.) dirigido por Eugenio Garza Lagera, presidente de Grupo Visa en México, adquirió el segundo banco

147

más importante de México: Bancomer. Finalmente el grupo financiero Privado Mexicano, PRIME compró Banco Internacional y el grupo Multivalores adquirió el Banco del Centro.

De los 18 bancos vendidos por el gobierno, sólo tres de los más pequeños (Bancreser, Banco de Cédulas Hipotecarias, y Banco Mercantil del Norte) escaparon de quedar en control de especuladores financieros y fueron adquiridos por grupos industriales (Tabla 3).

148

Durante el proceso de desincorporación bancaria, los aspirantes a banqueros, como los especuladores que eran, hicieron arriesgadas apuestas para casi cualquier banco que salía a la venta y se preocuparon muy poco por desarrollar planes comerciales sólidos o evaluaciones cuidadosas de las posibilidades de éxito en la empresa bancaria. Por ejemplo, Aarón Sáenz participó en tres de las 18 subastas y no fue sino hasta su tercer intento que pudo convertirse en accionista de Banco del Atlántico. Otro caso que llama la atención es el del grupo «Operadora de Bolsa», la casa de cambio que con mayor frecuencia estuvo acusada de fraude durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Este grupo participó sin éxito en la competencia por Bancomer pero como premio de consolación se quedó con el control del Banco Serfín.

El caso de Hugo Villa Manzo es también ilustrativo de la actitud de los nuevos ricos. Primero, el empresario compró Banca Cremi para poco después separarse de sus socios Raymundo Gómez Flores y Juan Arturo Covarrubias y participar por separado con su propia Casa de Bolsa: Multivalores en la subasta de Banco del Centro. En este último proceso tuvo éxito y finalmente se quedó con el control de dicho banco. Alfonso de Garay y su Grupo Bursátil Mexicano también participó en dos subastas importantes: primero compitió sin tener suerte en la adquisición de Serfín y al final acabó como dueño de Banco del Atlántico. Isidoro y Ángel Rodríguez también tomaron parte en un par de subastas con su casa de bolsa Mexival. Primero participaron

PRIVATIZACIÓN PROTEGIDA

TABLA 3
Grupos financieros en la Privatización

BANCO	% DEL INGRESO TOTAL POR LA VENTA	GRUPO CONTROLADOR	TIPO DE GRUPO CONTROLADOR	NÚMERO DE INVERSIONISTAS
BANAMEX	25.7%	ACCIVAL	CASA DE CAMBIO	16
BANCOMER	22.6%	VAMSA	GRUPO FINANCIERO	11
SERFIN	7.5%	OPERADORA DE BOLSA	CASA DE BOLSA	12
COMERMEX	7.1%	INVERLAT	CASA DE BOLSA	32
SOMEX	4.9%	INVERMÉXICO	CASA DE BOLSA	30
BANCO MERCANTIL DEL NORTE	4.7%	GRUPO MASECA	GRUPO INDUSTRIAL	10
BANCO INTERNACIONAL	3.9%	PRIME	CASA DE BOLSA	17
BANCO DEL ATLÁNTICO	3.9%	GRUPO BURSÁTIL MEXICANO	CASA DE BOLSA	10
BANORO	3.0%	ESTRATEGIA BURSÁTIL	CASA DE BOLSA	18
PROMEX	2.8%	FINAMEX	CASA DE BOLSA	12
BANCA CONFÍA	2.3%	CYDSA	CASA DE BOLSA	17
BANCO BCH	2.3%	GRUPO DEL MONTE	GRUPO INDUSTRIAL	15
BANCO DEL CENTRO	2.3%	GRUPO MULTIVALORES	CASA DE BOLSA	16
BANCA CREMI	2.0%	GRUPO MULTIVALORES	CASA DE BOLSA	11
BANCO MERCANTIL DE MÉXICO	1.6%	PROBURSA	CASA DE BOLSA	14
BANPAÍS	1.4%	MEXIVAL	CASA DE BOLSA	5
BANCRESER	1.1%	GRUPO ALCÁNTARA	GRUPO INDUSTRIAL	16
BANORE	0.6%	MARGEN	CASA DE BOLSA	12
TOTAL	100%			

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Asociación Mexicana de Banqueros.

con la casa de bolsa CBI de Julio César Villarreal Guajardo y Policarpo Elizondo en la subasta de Multibanco Mercantil; luego de fracasar en su primer intento, poco tiempo después saldrían victoriosos en la competencia por controlar el banco Banpaís.

Esta recurrente lista corta de los mismos grupos competidores demostró que aquel objetivo de «garantizar una participación diversificada y plural» había quedado en letra muerta. Por otro lado, si el gobierno verdaderamente hubiera tenido un compromiso real con el combate de la concentración en el sector bancario, las 18 instituciones bancarias —cuatro de las cuales controlaban el 70% del mercado—, se habrían dividido de forma más equitativa antes del proceso de venta. Los diferentes y contrastantes montos obtenidos por la venta de los bancos son otro claro indicador del grave nivel de concentración existente en el sector, el cual nunca fue transformado con la privatización. La venta de Banamex y Bancomer, por ejemplo, representó el 48.3% del total de los ingresos obtenidos. (Ver Tabla 3)

B. PRECIOS ALTOS Y «CANIBALISMO FINANCIERO»

El segundo elemento que prueba la naturaleza altamente turbia y politizada de la privatización bancaria lo constituyen los excesivos precios pagados por cada uno de los nuevos bancos. El laxo ambiente regulatorio ocasionó que las reformas legales previas aumentaran las expectativas de ganancias por parte de los nuevos propietarios. Asimismo, la opacidad con la que se formularon las propuestas y se desarrollaron las subastas de los bancos creó un claro incentivo para realizar ofertas altas.²⁰³ En prome-

²⁰³ El mismo Ortiz Martínez reconoció el peso que otorgó a la «confidencialidad» en el proceso privatizador: «Un punto de fundamental importancia para el proceso [de desincorporación] era el de conciliar, por un lado, la posibilidad de que los grupos participantes en el pro-

dio, los bancos mexicanos se vendieron 3.5 veces por encima de su valor en libros, mientras que los bancos europeos se vendieron a un promedio de 2.2 veces su valor contable y los bancos norteamericanos a un promedio de 1.89. Lo anterior dio como resultado que el gobierno de Salinas obtuviera más de 12 mil millones de dólares netos por la transacción. Se ha dicho que los nuevos compradores «estaban tan ansiosos por obtener su banco, que en varios casos apalancaron sus compras con préstamos internacionales».²⁰⁴

Una de las posibles razones de estos precios excesivamente altos fue que el gobierno no cuidó que los estándares contables de México se alinearan a los estándares de contabilidad internacional. De esta forma, en muchos casos, los reportes de contabilidad bancarios presentaban cifras ‘maquilladas’ por el gobierno que contabilizaba como parte de los activos bancarios grandes montos de cartera vencida. «Una de las reglas de contabilidad más indulgentes de los bancos mexicanos, era que cuando un préstamo estaba vencido, sólo el interés atrasado se contabilizaba como parte de la cartera vencida (...) La modificación de esta regla (así como otras que contribuyeron a inflar el capital y los activos bancarios) habría traído como consecuencia una gran disminución del precio de mercado de los bancos, ya que ello habría incrementado la proporción de la cartera

151

ceso conocieran a fondo la institución de su interés y de que, por otra parte, ese conocimiento no fuera de dominio público, puesto que el hecho de que otros bancos supieran de manera indirecta lo que caracterizaba internamente a sus competidores constituía una ventaja desleal (...) por ello se decidió celebrar, con cada grupo, un contrato de confidencialidad, (que) exigía a todas aquellas personas pertenecientes al grupo en cuestión que se abstuvieran de revelar todo aquello que estuviera a su alcance durante el proceso». Ver: Guillermo Ortiz Martínez, *op. cit.*, p. 254.

²⁰⁴ Timothy Kessler, «Political Capital...», *op. cit.*, p. 7.

vencida, disminuido las tasas de ganancia reportadas por los bancos y por lo tanto el valor contable de los activos (...). Bien conocido es, sin embargo, que el gobierno contrató despachos contables externos para realizar valuaciones de las instituciones bancarias. El gobierno, sin embargo, nunca hizo públicos los resultados de tales auditorías».²⁰⁵

152 Lo anterior es otra prueba más del continuo incumplimiento de las reglas fijadas para guiar la privatización. Aquí hubo una flagrante violación a la directriz que mandataba el auspicio de la obtención de «precios justos, de acuerdo con valuaciones basadas en criterios generales transparentes y homogéneos».

La suma total que los nuevos dueños de los bancos pagaron fue de 37,856 millones de pesos a través de 18 contratos específicos (Ver Tabla 4), cifra equivalente a la mitad de todos los recursos obtenidos por las privatizaciones que se habían realizado en México en casi cinco años, entre 1989 y 1994. Una respuesta tan entusiasta para pagar estas exorbitantes sumas de dinero, indicaba la existencia de beneficios ocultos.²⁰⁶ Todos los ex-banqueros sabían muy bien que el valor real de los bancos se encontraba muy por abajo de las ofertas que se estaban realizando y, en consecuencia, renunciaron a su pretensión de volver a controlar sus antiguos bancos. Además, no les quedaba otra opción, puesto que el Presidente ya había tomado la decisión de cerrar el paso a los antiguos dueños.

Pero a pesar de los exorbitados precios que se pagaron y de los millonarios recursos que el gobierno recibió durante la privatización, al final ésta resultó ser un desastre, un pésimo negocio que a la larga llevaría al mismo gobierno a organizar un rescate bancario que costaría casi siete veces más que el elevado precio recibido por los bancos en un principio.

²⁰⁵ Stephen Haber, *op. cit.*, p. 27.

²⁰⁶ León Bendesky y Roberto González Amador, *op. cit.*, p. 141.

PRIVATIZACIÓN PROTEGIDA

TABLA 4
Precios y fechas de venta de los bancos

BANCO	NUEVOS PROPIETARIOS	FECHA DE VENTA	MONTO PAGADO (MILLONES DE VIEJOS PESOS)	VALOR CONTABLE
BANCO MERCANTIL DE MÉXICO	JOSÉ MADARIAGA LOMELÍN JORGE MARTÍNEZ GUITRÓN	14 DE JUNIO DE 1991	611 200	2.66
BANPAÍS	JULIO CÉSAR VILLAREAL GUAJARDO Y POLICARPO ELIZONDO	21 DE JUNIO DE 1991	544 990	3.03
BANCA CREMI	RAYMUNDO GÓMEZ FLORES JUAN ARTURO COVARRUBIAS	28 DE JUNIO DE 1991	748 291	3.40
BANCA CONFÍA	JORGE LANKENAU ROCHA	9 DE AGOSTO DE 1991	892 260	3.73
BANORE	RICARDO MARGAIN BERLANGA MARCELO MARGAIN BERLANGA	10 DE AGOSTO DE 1991	223 221	4.04
BANCRESER	ROBERTO ALCÁNTARA CARLOS MENDOZA	23 DE AGOSTO DE 1991	425 131	2.53
BANAMEX	ROBERTO HERNÁNDEZ Y ALFREDO HARP HELU	30 DE AGOSTO DE 1991	9 744 982	2.62
BANCOMER	EUGENIO GARZA LAGÜERA	8 DE NOVIEMBRE DE 1991	8 564 218	2.99
BANCO BCH	CARLOS CABAL PENICHE CARLOS BRACHO PENICHE RICARDO ARMAS ARROYO	18 DE NOVIEMBRE DE 1991	878 360	2.67
SERFIN	ADRIÁN SADA GONZÁLEZ GASTÓN LUKEN AGUILAR GUILLERMO BALLESTEROS IBARRA	24 DE ENERO DE 1992	2 827 791	2.69
COMERMEX	AGUSTÍN F. LEGORRETA	9 DE FEBRERO DE 1992	2 706 014	3.73
SOMEX	CARLOS GÓMEZ Y GÓMEZ MANUEL SOMOZA ALONSO ANTONIO FRANK CABRERA	1 DE MARZO DE 1992	1 876 525	3.30
BANCO DEL ATLÁNTICO	ALFONSO GARAY JORGE ROJAS MOTA RAYMUNDO LEAL MÁRQUEZ	29 DE MARZO DE 1992	1 469 160	5.30
PROMEX	EDUARDO CARRILLO DÍAZ JOSÉ MÉNDEZ FABRE JOSÉ GUARNEROS TOVAR MAURICIO LÓPEZ VELAZCO	5 DE ABRIL DE 1992	1 074 473	4.23
BANORO	RODOLFO ESQUER LUGO FERNANDO OBREGÓN GONZÁLEZ J. ANTONIO BELTRÁN LÓPEZ	12 DE ABRIL DE 1992	1 137 810	3.95
BANCO MERCANTIL DEL NORTE	ROBERTO ALCÁNTARA BARRERA JUAN ANTONIO GONZÁLEZ MORENO FEDERICO GRAF CAMPOS	14 DE JUNIO DE 1992	1 775 779	4.50
BANCO INTERNACIONAL	ANTONIO DEL VALLE RUIZ	28 DE JUNIO DE 1992	1 486 917	2.95
BANCO DEL CENTRO	HUGO VILLA MANZO	6 DE JULIO DE 1992	869 381	4.65
		TOTAL	37 856 MILLONES	

Fuente: Asociación Mexicana de Banqueros.

Una razón central de este fracaso en rápida gestación, fue que la capitalización de las recién adquiridas instituciones bancarias era en muchos casos completamente ficticia. Ello ocurrió debido a la existencia de prácticas en las que un gran número de compradores habían financiado la adquisición de sus bancos con préstamos de otros bancos o aun peor con recursos del mismo banco a ser adquirido, mediante una suerte de ‘canibalismo financiero’: bancos engullendo otros bancos. De hecho ello también explicaría las altas ofertas recibidas en el proceso privatizador: las grandes sumas del dinero que los neo-banqueros estaban arriesgando no era verdaderamente de ellos sino que provenía de los mismos bancos que acababan de adquirir.

En el informe presentado a la Cámara de Diputados, Mackey señaló que en algunos casos, la mayor parte del precio de compra se financió con recursos prestados. «Por ejemplo, en Inverlat y Banco Unión, la mayor parte del capital inicial se obtuvo a través de créditos con otras instituciones financieras mexicanas. Más aún, cuando cuestionamos a la administración actual de Banpaís [posteriormente Banorte] acerca del origen de los fondos utilizados para comprar el Grupo Banpaís al gobierno mexicano en 1991, no se nos proporcionó información alguna».²⁰⁷

Una prueba más de este ‘canibalismo financiero’ ha sido aportada por don Manuel Espinosa Yglesias cuando relata la forma en que Guillermo Ortiz Martínez intercedió a favor de los nuevos propietarios de las instituciones al crear fideicomisos especiales, cuyo principal objetivo era prestar el capital necesario para adquirir un porcentaje importante de las acciones de

²⁰⁷ Michel W. Mackey, *Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro «FOBAPROA», y de la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, julio, 1999, p. 18.

los bancos. «Como muchos de ellos no contaban con el capital necesario, Ortiz tomó una decisión a la vez indebida y sorprendente: prestarles lo que requerían, aceptando como garantía las acciones que iban a adquirir». ²⁰⁸

«En el prospecto de la colocación primaria de acciones que se efectuó en marzo de 1992 para completar los fondos requeridos para la adquisición del banco se indica que: ‘Bancomer otorgó una línea de crédito a los inversionistas individuales del Fideicomiso Regional para financiar hasta el 20% del precio de venta de las acciones de GFB a ser compradas por esas personas por medio del Fideicomiso. Esta línea está garantizada por un recurso de primera instancia a los derechos de los inversionistas en el Fideicomiso Regional.» Dicho con claridad, el precio pagado se completó con recursos del propio Banco, el cual, en consecuencia, no sólo vio disminuida su liquidez, sino que congeló esos fondos en una cuenta que sería de difícil cobro. En un sentido financiero, el hecho es simplemente monstruoso». ²⁰⁹

155

Argumentar que las autoridades a cargo de la venta de los bancos ignoraban estos «monstruosos» hechos es difícil. De hecho, no sería aventurado sostener que en los procesos de compra de los bancos no sólo existió un claro apoyo y un trato condescendiente hacia los banqueros, sino incluso fenómenos de colusión y corrupción.

C. PROTECCIONISMO NEOLIBERAL

En las experiencias privatizadoras latinoamericanas, muchos de los anteriores monopolios públicos terminaron convertidos en ominosos oligopolios privados. Ellos también carecían de me-

²⁰⁸ Manuel Espinosa Yglesias, *op. cit.*, p. 208.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 209.

canismos adecuados para evitar los abusos de poder por parte de los nuevos dueños, lo que puso al desnudo las terribles limitaciones reguladoras del neoliberalismo. Para Manzetti, los procesos de privatización tuvieron que haber sido sólo el comienzo de una reforma económica de más amplio alcance cuyo objetivo más importante debió auspiciar escenarios de genuina competencia en el mercado. «Cuando la privatización afecta los activos públicos de monopolios naturales, es necesario que la regulación ayude a encontrar el justo medio entre la necesidad de las empresas por generar ganancias dignas y las expectativas ciudadanas de beneficiarse con servicios de bajo costo y alta calidad... desafortunadamente, parece que muchos de los países latinoamericanos están pobremente equipados para hacer válida la regulación eficiente en los ambientes de post-privatización».²¹⁰

Esto fue precisamente lo que ocurrió en México con la privatización del sector bancario. Por ello, el tercer factor que explica el manejo político del proceso privatizador está dado por la indiscutible protección que los nuevos banqueros recibieron por parte del Estado después de la privatización.

Nadal ha sostenido que la desregulación financiera no se acompañó de la liberalización de las inversiones. El TLCAN protegió de forma deliberada los intereses de los grandes grupos financieros del país. Los mismos negociadores mexicanos que estuvieron dispuestos a otorgar importantes concesiones en materias de comercio y servicios, a la hora de pactar los servicios financieros dieron una férrea lucha para proteger a los bancos mexicanos de la competencia extranjera. «El Anexo VII [del TLCAN] estableció límites en cuanto al límite máximo de acciones de inversión extranjera permitida en la participación total

²¹⁰ Luigi Manzetti, «Latin American Regulatory Policies in the Post-Privatization Era» en L. Manzetti, *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities*. Lynne Rienner, 2000, p. 4.

del capital en cada una de las ramas de los servicios financieros. Para el sector bancario este límite se estableció en un 15%.».²¹¹

Del mismo modo, en el TLCAN se estableció que el control extranjero de la banca en el mercado nacional no podía rebasar el 8%. Se definió también un plazo de transición de seis años para que la inversión extranjera directa en la banca subiera de forma gradual, hasta llegar a un máximo de 15% para el año 2000. Incluso después de este periodo de transición, el TLCAN otorgó al gobierno mexicano el derecho de frenar la compra de bancos mexicanos por parte de capital extranjero hasta por tres años, si en conjunto la banca extranjera controlara más del 25% del mercado nacional.

157

Todo lo anterior es evidencia de la clara protección estatal que Salinas concedió a los nuevos banqueros con el telón de fondo del discurso e ideología de la 'liberalización' y la 'libre competencia'. Incluso Maxfield, autora bien reputada por su análisis Estado-céntrico de las políticas financieras en México, ha admitido que en la negociación del TLCAN se percibió una clara influencia de los intereses de los banqueros. Aunque en su trabajo se argumenta que los cambios en las políticas e instituciones financieras se explican principalmente por la lógica inherente al Estado, también se sostiene que la presión de la comunidad empresarial puede llegar a ser internalizada por los actores gubernamentales quienes a su vez promueven cambios en ese sentido. Así, ella sostiene que en «algunos pocos aspectos del proceso de liberalización financiera, podemos ver el impacto directo de los intereses de los banqueros».²¹²

²¹¹ Alejandro Nadal, op. cit., p. 22.

²¹² Sylvia Maxfield, «Capital Mobility and Mexican Financial Liberalization» en Michel Loriaux (et al.) *Capital Ungoverned: Liberating Finance in Interventionist States*, Cornell University Press, 1997, p. 116.

Maxfield también concuerda con el planteamiento de que durante las negociaciones del TLCAN, existió una fuerte oposición gubernamental a la apertura financiera. Una prueba de ello fue el intenso cabildeo que desde noviembre de 1991 empezó a desarrollarse en una serie de conversaciones entre la Coalición de Industrias de los Servicios (CSI) norteamericana, el Comité Consultivo del Sector Industrial de los Estados Unidos y Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México. En diciembre de ese mismo año, el gobierno mexicano entregó a los negociadores una propuesta con su posición inicial en materia de servicios financieros. Ahí se establecía que al comienzo de la vigencia del Tratado, los mexicanos sólo abrirían el 0.5% del capital industrial financiero para el control extranjero, pero que este porcentaje iría lentamente en aumento hasta llegar a un tope de 5% para 2010. Se señalaba también que ningún extranjero podría ocupar posiciones administrativas de alto nivel. La reacción inicial de la CSI fue enviar un oficio directamente al gobierno de Bush para expresar su descontento y consternación ante la «inaceptable» propuesta mexicana.

Sin embargo, más allá del hecho de que Maxfield reconoce que la privatización bancaria y el proteccionismo otorgado fueron en cierta medida un reflejo del peso de los intereses financieros, la autora concluye sosteniendo que estas determinaciones se tomaron de forma autónoma y unilateral por el gobierno mexicano con objeto de «generar confianza en el futuro económico de México por parte de los capitalistas nacionales y extranjeros (...) La privatización fue quizás la forma más efectiva de asegurar que los inversionistas internacionales continuarían permitiendo el flujo de capital hacia el país y manteniendo bajas las tasas de interés».²¹³

²¹³ Ibid., p. 110.

Sin embargo, si como sugiere esta lectura Estado-céntrica, el objetivo principal hubiese sido ganarse la confianza del capital extranjero, los intereses de la nueva clase bancaria no habrían sido tan férreamente protegidos de la competencia extranjera en las negociaciones. La mejor forma de ganarse la confianza por parte del capital extranjero hubiera sido poner directamente el control de la industria bancaria en sus manos, como a la postre paradójicamente ocurrió; pero en el momento de la negociación del TLCAN la agenda definitivamente era otra. Incluso, la insistencia por aislar a los banqueros mexicanos de la competencia extranjera llegó a poner en riesgo la relación de México con los inversionistas internacionales cuya confianza supuestamente se habría buscado ganar.

159

El planteamiento de Maxfield promueve una lectura equívoca del periodo de Salinas que invita a caracterizar al presidente como alguien guiado principalmente por el pragmatismo económico en una búsqueda genuina de las mejores opciones de desarrollo para el país dentro de un mundo globalizado. Nuestra tesis principal, por el contrario, sostiene que lo que realmente privó durante el periodo salinista fue una abierta politización de la política financiera. Para Maxfield la privatización bancaria habría buscado el retorno de la confianza de los inversionistas, para nosotros la construcción de la nueva élite financiera sometida políticamente al presidente fue justamente lo que habría permitido el desarrollo de la protegida privatización de los bancos mexicanos. En otras palabras, en la perspectiva de Maxfield la variable económica explica la consecuencia política, mientras que en nuestro planteamiento la variable política explica la opción económica.

Kessler es otro autor que ha analizado a profundidad la conexión entre privatización y protección bancarias. El problema principal de su análisis, sin embargo, es que él presenta la protección brindada a los banqueros como una «inconsistencia fundamental» en la aplicación del modelo neoliberal mexicano,

o como una «distorsión» emergida de la naturaleza «altamente incluyente del gobierno de Salinas y de su consecuente necesidad de complacer y mantener unidas a sus bases políticas. Ello habría ocurrido así porque Salinas «buscaba formas de compensar material y políticamente a sus diversos aliados, entre otros empresarios, clases medias y sectores populares; el gobierno implementó importantes cambios a la regulación financiera que socavaron sus declaradas prioridades neoliberales».²¹⁴

160

El principal problema de este análisis es que se basa en una comprensión equivocada de la presencia estatal en los mercados financieros. El objetivo principal que anima la investigación presentada en nuestro libro, ha sido precisamente demostrar que esta «perturbadora presencia del Estado» ha sido más la regla que la excepción en la implementación de la estrategia neoliberal en México. El intenso activismo estatal no puede verse como una «inconsistencia» o una «distorsión» sino como una parte central de la estrategia neoliberal, en particular, en lo tocante a la protección brindada a los bancos privatizados. El activismo estatal fue enteramente consistente con la lógica del modelo neoliberal mexicano que siempre ha buscado fortalecer el capital financiero por sobre el capital productivo.

Estas estrategias, desde luego, no se explican únicamente por la lógica capitalista de auspicio del capital financiero. Ellas también deben ser analizadas en función de las alianzas personales y políticas. Con el establecimiento de las nuevas coaliciones políticas y programáticas, el gobierno buscó proteger de la

²¹⁴ Timothy Kessler, «Political Capital...» *op. cit.* p. 10. Federico Reyes Heróles concuerda con nuestro cuestionamiento de la tesis de Kessler cuando en un artículo de opinión de aquella época plantea que la privatización bancaria se orientaba a reorganizar a la clase adinerada a fin de impulsar el nuevo modelo económico. Ver: Federico Reyes Heróles «Banca: Congruencia Neoliberal», *La Jornada*, 6 de mayo de 1990.

competencia extranjera a los grupos financieros más importantes del país. Tal protección, sin duda, fue una muestra más del constante intervencionismo neoliberal y un claro ejemplo del gran peso económico y político de las coaliciones distributivas emergidas en el sexenio de De la Madrid.

La protección desde el aparato estatal hacia los banqueros fue patente desde el principio. Esta nueva élite financiera por su parte tenía una confianza absoluta en que el gobierno de Salinas cumpliría con los compromisos políticos contraídos y velaría por sus intereses antes que por las necesidades económicas de auspicio de la competencia o el 'libre comercio'. Ésta es la verdadera razón por la que los financieros estuvieron dispuestos desde un principio a ofrecer tanto dinero por los bancos. Los nuevos banqueros no estaban pagando las instituciones bancarias, sino invirtiendo en un «seguro político» para la defensa de sus intereses a largo plazo.

En todo este proceso, el predominio de lo político sobre lo económico puede verse en la evolución de las ofertas monetarias en los distintos momentos de la privatización bancaria. Un estudio empírico ha demostrado que el precio más alto pagado por un banco: 5.3 veces el valor contable del Banco del Atlántico, adquirido el 29 de mayo de 1992 por Grupo Bursátil Mexicano (GBM), coincidió con el momento de mayor intransigencia del gobierno mexicano a las «concesiones» exigidas por el gobierno norteamericano. Por otro lado, el precio más bajo que se recibió por el banco Bancreser, 2.5 veces su valor contable, el 23 de agosto de 1991, ocurrió en el momento en el que la fuerza de negociación del gobierno mexicano cedía a las presiones por parte del gobierno estadounidense en el área de los servicios financieros.²¹⁵

161

²¹⁵ Ver: Carlos Viana, *The political Economy of Freeing Trade in Financial Ser-*

V. DINERO Y PODER EN EL MÉXICO DE LA POST- PRIVATIZACIÓN

162

La privatización bancaria cementó la alianza política entre el gobierno y la nueva élite financiera. Ésta sentó las bases para la consolidación del proyecto neoliberal en el país. Pero este pacto estratégico no surgió espontáneamente y de un solo golpe, como consecuencia automática del proceso de privatización. La nueva «coalición ganadora» habría de ser cuidadosamente construida mediante la distribución selectiva de los beneficios entre los grupos corporativos y sectores políticos que participaron en las reformas neoliberales. Además, la nueva élite tuvo que demostrar su gratitud al gobierno priísta-salinista que tan convenientemente había defendido y promovido sus intereses.

El nivel estratégico de esta nueva alianza de *poder y dinero* se hizo más que evidente el 23 de febrero de 1993, cuando el todavía presidente Salinas de Gortari organizó una exclusiva cena con la élite empresarial del país en la mansión de Antonio Ortiz Mena, quien había desarrollado una larga carrera en la tecnocracia financiera. Ortiz Mena había sido Secretario de Hacienda en dos sexenios diferentes, fungido como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y previamente desempeñó el fugaz cargo de director del Banamex nacionalizado. El supuesto objetivo de la cena con los 30 empresarios más ricos del país fue la recolección de fondos para la campaña presidencial del PRI en 1994.

No cualquier empresario fue invitado a la cena de los magnates. La mayoría eran beneficiarios directos de las privatizaciones de Salinas. De hecho, los comensales del «banquete de los millonarios» como trascendió en la prensa el encuentro, no necesariamente pertenecían al PRI.²¹⁶ Por encima de sus compro-

vices, Ph.D. Dissertation Yale University, otoño, 1993. Citado en Sylvia Maxfield, *op. cit.*, p. 116.

²¹⁶ Los detalles, participantes y objetivos de la cena fueron filtrados a la prensa una semana después de que ésta tuvo lugar. En respuesta a la

misos ideológicos y más allá de ellos, el común denominador de los asistentes era que todos se habían beneficiado directamente de las privatizaciones y políticas económicas emprendidas por el gobierno Salinas. Al parecer del presidente, había llegado el momento de pagar el favor financiando al partido y al presidente que los había llevado a la cima.

En la cena, el presidente Salinas les recordó: «ustedes son [empresarios] ganadores, exitosos, con amplias redes, gracias a las cuales están en condiciones de reunir 75 millones de nuevos pesos cada uno».²¹⁷ Así, a cada uno de los invitados se le solicitó la «módica» contribución de 25 millones de dólares. La respuesta que Emilio Azcárraga diera a la solicitud del presidente es particularmente reveladora de la íntima conexión entre poder y dinero. El entonces dueño de Televisa y quien fuera uno de los hombres más ricos de América Latina, declaró copa en mano: «Yo, y todos ustedes, hemos ganado tanto dinero en los últimos seis años que creo que tenemos una gran deuda de honor con este gobierno. Estoy dispuesto a más que duplicar lo que se ha ofrecido hasta ahora, y espero que me sigan muchos de los presentes. Se lo debemos al presidente y al país».²¹⁸

163

ola de críticas de columnistas, voceros del sector empresarial y líderes políticos de oposición, Ortiz Mena mismo convocó a una conferencia de prensa con periodistas selectos en la que aclaró que aunque el presidente había «participado en el diálogo» no había hecho una petición directa de recursos. Para poder justificar las actividades de recaudación de los fondos, el servidor público declaró que «El PRI nació vinculado al gobierno y desde siempre ha mantenido este vínculo más o menos cercano, distanciándose del partido cada día más. Necesitamos avanzar a una etapa en la cual el partido ya no esté tan vinculado al gobierno y para ello necesitamos, por supuesto, de una vida independiente y de una vida económica independiente» Cfr. *Revista Proceso* No. 853, 8 de marzo, 1993, p. 8.

²¹⁷ En aquel momento la tasa de cambio era de aproximadamente 3 pesos por dólar.

²¹⁸ Andres Oppenheimer, «El banquete» en *México en la frontera del caos*,

Del mismo modo en que Salinas se había negado a respetar las reglas básicas del libre mercado en la privatización bancaria, ahora con este episodio volvía a negarse a respetar los más elementales principios políticos de una competencia electoral libre, justa y equitativa. No existe un sólo concepto que capture en toda su amplitud el hecho de haber puesto todo el peso del Estado detrás del partido «oficial»: pudo haber sido un ejemplo ya de «captura del Estado», ya de «rentismo», o bien de «clientelismo». Lo único cierto es que el suceso no tenía precedente en la política del país.

La presencia del presidente en la cena de recaudación de fondos, así como los montos y celeridad con que los empresarios invitados respondieron a la petición presidencial se podría interpretar también de tres formas distintas: colusión, extorsión o altruismo. Primero, las donaciones podrían haber sido explicadas como un intercambio de favores al estilo de «Yo (gobierno) ayer te di (privatizaciones protegidas, concesiones especiales, dinero fácil, etc.) tú (empresario) precisas darme algo a cambio hoy»; o, de lo contrario, «tú (empresario) me das hoy y yo (gobierno) te compensaré mañana (con más concesiones de monopolios, ganancias adicionales, mayor protección, etc.).»

Segundo, en lugar de un explícito intercambio de favores (*quid pro quo*) quizás los empresarios se vieron forzados a ‘colaborar’, temerosos de que al no materializar su apoyo al gobierno, podrían poner en peligro sus tradicionales privilegios y canonjías. En este caso podríamos hablar de «chantaje» o de una abierta «extorsión». El tercer ejemplo, podría abrir paso a un ingenuo optimismo, en tanto que implicaría suponer que la donación pudo haber sido en realidad un simple gesto altruista, sin la esperanza de recibir algún tipo de compensación. Sin em-

bargo, en este tercer escenario también tendríamos que evaluar el «riesgo moral» implicado en tan generosa donación.

Dada la opacidad financiera de la época, habría sido casi imposible distinguir entre una donación de fondos personales y otra realizada con base en las participaciones del capital de los socios corporativos. Si este último hubiese sido el caso, los empresarios habrían incurrido en un típico caso de «daño moral» al haber utilizado «fondos colectivos» de diversos actores de una gran diversidad ideológica para apoyar un propósito partidista específico. En todo caso, bajo cualquiera de los tres escenarios aludidos (colusión, extorsión o altruismo), el *banquete de los poderosos*, demuestra el persistente atraso democrático de la época, así como el estrecho vínculo entre poder económico y poder político en la configuración del ‘neoliberalismo a la mexicana’.

165

La íntima relación entre capital y gobierno en el México de los noventa, desafía tanto las teorías «instrumentalistas» del Estado, como en particular aquellas otras vinculadas al nuevo institucionalismo.²¹⁹ Nuestra exploración de la historia financiera en México ha puesto de manifiesto que la política prevaleció por sobre la racionalidad económica, que los burócratas no estuvieron alejados de condicionamientos políticos al definir sus políticas públicas, y que el Estado lejos de ser un mero «instrumento» al servicio de la burguesía, intentó hacer de la burguesía, y en este caso de la élite financiera, un instrumento o un recurso político al servicio del ‘jefe máximo neoliberal’.

²¹⁹ Cfr. Ralph Miliband, *op. cit.*; y James March y Johan Olsen, *op. cit.* Para una mayor discusión al respecto y la necesidad de trascender tanto el instrumentalismo, como el funcionalismo y el nuevo institucionalismo ver: Irma E. Sandoval, «Hacia un Enfoque ‘Estratégico-Relacional’ del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo» en *Perfiles Latinoamericanos* No. 25, Año 12, FLACSO-México, diciembre 2004, pp. 217-235.

El objetivo mayor de Salinas de Gortari fue consolidar un proyecto transexenal a su administración. Como Secretario de Relaciones Exteriores de Salinas, José Ángel Gurría, lo declaró abiertamente en una reunión de inversionistas extranjeros: «el nuestro es un proyecto político que se mantendrá en el poder por 24 años, para ser preciso, durante cuatro sexenios más». Aunque el anfitrión del famoso banquete de los poderosos, Antonio Ortiz Mena, declaró públicamente una y otra vez que los empresarios donantes no influirían en la vida interna del partido o de la agenda política y económica del presidente. Para todos era evidente que quien dona 25 millones de dólares está destinada a tener alguna influencia política.

Sólo siete meses después del famoso episodio del banquete, la influencia política del «empresariado» volvió a manifestarse en la Convención Nacional Bancaria de septiembre de 1993. El presidente del grupo financiero Banamex-Accival, uno de los más controvertidos miembros de la élite financiera del país, Roberto Hernández Ramírez, acababa de ser nombrado presidente de la Asociación de Banqueros de México. En su discurso de toma de posesión, el banquero se aseguró que el gobierno supiera que «el que paga manda». De cara al presidente y al Secretario de Hacienda, el banquero exigió al gobierno atender con urgencia los intereses y preocupaciones de la banca. De manera importante ni solicitó el retiro del Estado ni mayores procesos desreguladores, sino por el contrario demandó enérgicamente la intervención del gobierno para lograr una «mejor regulación» en beneficio de los banqueros.

«La banca mexicana, ante la inminente ratificación del Tratado de Libre Comercio y a punto de entrar ya en una competencia abierta con las instituciones más eficientes del mundo, las norteamericanas, confía y espera la comprensión y el aliento de nuestros reguladores [...]. Los bancos extranjeros están llegando al país a armar en unos cuantos días esque-

mas que a nosotros nos toma meses lograr que se autoricen. Urge que se autorice a los bancos para actuar con más libertad en la definición de sus operaciones, activas y pasivas. (...) El área de manejo de riesgos financieros es un ejemplo, las emisiones internacionales de pesos es otro, la captación del ahorro externo otro más». ²²⁰

Las demandas fueron bien recibidas por el atento gobierno de Salinas. Para finales de 1993, los márgenes de intermediación de los bancos registraron un rápido crecimiento hasta llegar casi a duplicarse. Las tasas de interés activas promedio pasaron de 14.16 al final de 1992 hasta 21.81% para fines de 1993. Los márgenes de intermediación subieron muy por encima de los que en ese momento existían en muchos países más avanzados económicamente. Mientras que los márgenes de intermediación de los Estados Unidos y Canadá variaron entre 1.76 - 2.87 y 1.19 - 1.43% respectivamente, durante 1990 y 1995, en México el margen llegó al 17.13% en 1995. En otras palabras éste llegó a estar seis veces por encima de los niveles de Estados Unidos y casi 12 veces arriba de los observados en Canadá. (Ver Tabla 5 y Figura 2).

167

Esta situación de «libertinaje financiero» empezó a afectar muy seriamente la eficiencia y competitividad del sector bancario. ²²¹ Los amplios márgenes de intermediación terminaron por acarrear desastrosos impactos para la economía debido a la frenética y especuladora búsqueda de ganancias, fueron uno de los principales problemas que detonarían el desastre financiero de 1994-95.

Una segunda debilidad estructural de la economía en aquella época fue el comportamiento totalmente permisivo de los organismos de supervisión y regulación. Un mercado financie-

²²⁰ «Discurso de toma de protesta de Roberto Hernández como presidente de la AMB», LVII Convención de Banqueros, 6 de septiembre 1993, p. 7.

²²¹ David Ibarra, «Transición y Cambio Institucional» en *Nexos*, No. 333, septiembre, 2005, pp. 45-49.

TABLA 5

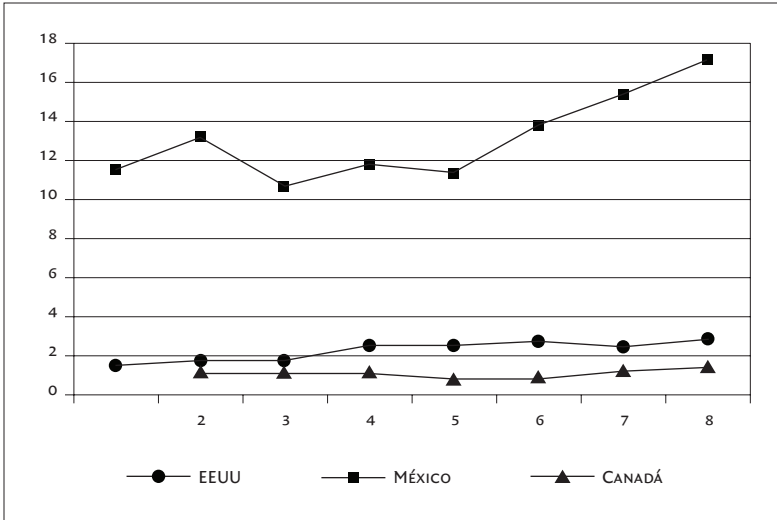
Tasas de interés y márgenes de intermediación financiera, 1988-1995
(valores reales)

AÑOS	ESTADOS UNIDOS			MÉXICO			CANADÁ		
	TASAS DE INTERÉS		MARGEN DE INTERMEDIACIÓN	TASAS DE INTERÉS		MARGEN DE INTERMEDIACIÓN	TASAS DE INTERÉS		MARGEN DE INTERMEDIACIÓN
	PASIVA	ACTIVA		PASIVA	ACTIVA		PASIVA	ACTIVA	
1988	3.45	4.98	1.53	-21.72	-10.21	11.51	---	---	
1989	3.34	5.08	1.73	20.50	33.64	13.14	6.69	7.87	1.18
1990	2.64	4.40	1.76	8.72	19.40	10.68	7.73	8.93	1.19
1991	3.76	6.33	2.57	-0.54	11.23	11.77	2.86	4.11	1.25
1992	2.77	5.32	2.55	2.83	14.16	11.33	5.08	5.88	0.80
1993	2.11	4.91	2.80	8.03	21.81	13.78	3.03	4.02	0.91
1994	4.38	6.88	2.50	7.33	22.71	15.38	5.40	6.68	1.28
1995	4.01	6.87	2.87	2.76	19.90	17.13	5.27	6.70	1.43

Fuente: Con base en información del FMI para Estados Unidos y Canadá y el Banco de México para México.

ro liberalizado no puede operar con las mismas instituciones y reglas que un mercado financiero mucho más controlado. Ello es particularmente relevante cuando el proceso no implica una sencilla transición del Estado al mercado, sino una transformación radical desde un sistema financiero controlado por el Estado a un sistema financiero administrado en su totalidad por conglomerados financieros. Cuando un país liberaliza su sistema bancario es imprescindible fortalecer las reglas e instituciones de supervisión. Pero nada de ello sucedió en México. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores continuó operando prácticamente de la misma forma laxa y permisiva de siempre. Lo anterior, al igual que las otras decisiones políticas de la época, fue el resultado lógico de la determinación por darle rienda suelta a la nueva élite financiera.

FIGURA 2
Márgenes de intermediación financiera



Fuente: Con base en información del FMI para Estados Unidos y Canadá y el Banco de México para México.

La tercera debilidad fundamental fue el fracaso para modificar la tradicional relación «paternalista» con la que el gobierno trataba a los bancos. Durante décadas, el gobierno respaldó continuamente a los bancos actuando como «prestamista de última instancia», lo que resultaba hasta cierto punto lógico dentro del esquema de estricto control y supervisión que el Banco de México ejercía sobre los bancos comerciales mediante instrumentos regulatorios como el sistema de encajes legales, el sistema de cajones de asignación crediticia y la regulación de tasas de interés.

Sin embargo, de acuerdo al nuevo marco financiero y con los bancos ya bajo control de poderosos conglomerados financieros, el mantenimiento de esta función de gobierno sólo alentaba a los banqueros a olvidarse de toda cautela. Ello auspició

operaciones financieras de alto riesgo y pasó por alto los principios básicos de la administración bancaria. Más adelante veremos cómo para muchos banqueros, los costos de tomar altos riesgos y de ser ineficientes fueron menores que los costos de llevar a cabo prácticas bancarias saludables. Así, las instituciones bancarias del país fueron lanzadas directamente a una situación que en la literatura sobre gobernanza financiera ha sido descrita como de «riesgo moral negativo» («negative moral hazard»).

170 Además de estos incentivos para un comportamiento irresponsable, los nuevos banqueros también estaban muy presionados por hacer dinero rápido. Como hemos señalado arriba, una gran parte de los inversionistas financieros estaba muy endeudada debido a la reciente adquisición de sus propios bancos, y ello los empujaba a invertir en negocios altamente rentables que les permitieran reducir su deuda en el corto plazo. Los neobanqueros habían hecho las mejores ofertas para quedarse con los bancos sabiendo que estarían en condiciones para obtener fondos adicionales de forma relativamente rápida con objeto de completar la compra en su totalidad. Por lo tanto, debido a los elevados márgenes de intermediación, los banqueros recuperaron rápidamente sus inversiones iniciales.

Algunos ejemplos significativos fueron los casos de Bancreser: si en 1991 se había vendido en 425 mil millones de viejos pesos, ya para 1993 había acumulado ganancias por más de 246 mil millones; con ello se recuperó el 57.86% de la inversión inicial. Otros cuatro bancos casi alcanzaron el 50% de su inversión inicial en el mismo periodo. En 1991 Banamex costó 9.7 billones de viejos pesos y en 1993 reportó ganancias por 4.7 billones, equivalentes a un nivel de recuperación del 48.22%. Banco Mer-

²²² Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Guillermo Zamarripa, *Related Lending*, Cuaderno de Trabajo No. 8848 del Nacional Bureau of Economic Research (NBER), Washington, 2002.

cantil de México en 1991 costó 611 mil millones de viejos pesos y para 1993 había ganado 286 mil millones de pesos, recuperando el 46.79%. Banco Promex en 1992 costó 1.07 billones de viejos pesos y sólo un año más tarde tenía 492 mil millones en ganancias, equivalente a una recuperación del 45.78%. Banco-mer en 1991 costó 8.5 billones y sus ganancias para 1993 ascendieron a 3.9 billones de viejos pesos, recuperando 44.92% de la inversión inicial. (Ver Tabla 6 y Figura 3)

Lo llamativo es que estas impresionantes ganancias emergieron directamente de prácticas especulativas que jamás buscaron privilegiar el crédito para los sectores productivos del mercado interno. Los dueños de la banca transfirieron la mayoría de sus fondos a conglomerados financieros y a la bolsa de valores, lo que lógicamente, condujo a la economía nacional a un importante nivel de inestabilidad económica. Incluso antes de que se pudiera completar la privatización, el país fue testigo de una importante crisis cambiaria en septiembre de 1991. Los bancos, con una alta demanda de crédito, prestaron en agosto de ese año montos que estaban muy por encima del coeficiente de liquidez que el Banco de México exigía como garantía. Ello sumado las ganancias estratosféricas que se estaban generando, empujó a los banqueros a romper con todo tipo de reglas y a especular de forma irresponsable con el dinero que los ciudadanos y usuarios de la banca les habían confiado.²²³

171

La agresiva oferta de crédito en combinación con las cuantiosas sumas de recursos liberados con la eliminación de los controles, condujo a un boom crediticio. En el periodo 1988-1992, el financiamiento al sector privado creció un 31% anual, lo que equivalió a diez veces más que el monto del PIB para el

²²³ En aquella época (septiembre de 1991) la tasa nominal activa era de 35% y la tasa pasiva permanecía al 21% en promedio.

mismo periodo. Asimismo, la relación entre deuda y capital de las 500 corporaciones más importantes del país se elevó de 49% en 1991 a 83% en 1994. Además, de diciembre de 1988 a noviembre de 1994, el crédito que ofrecían los bancos comerciales al sector privado creció 277% en términos reales; es decir, 25% anual, y el crédito otorgado mediante tarjetas de crédito aumentó un promedio de 31% anual. Adicionalmente, el crédito directo para bienes de consumo duraderos aumentó 67% anual en promedio y las hipotecas aumentaron un promedio de 47% anual en términos reales. Todo lo anterior implicaba una clara reducción de los ahorros y serios problemas de sobreendeudamiento para la economía en su conjunto.²²⁴

Si bien es cierto que esta inaudita expansión del crédito pudo haber impulsado en forma importante el desarrollo de la economía mexicana, por desgracia, su naturaleza opaca y especulativa no le permitió estimular verdaderamente el crecimiento a largo plazo. En este contexto de laxitud en la regulación y de paternalismo y proteccionismo gubernamental, los neo-banqueros ‘hicieron su agosto’ ideando alternativas nuevas para hacer dinero fácil a través de medias especulativas como las siguientes:

- 1 Préstamos «cruzados y relacionados»: créditos en términos especiales para accionistas y empresas controladas por los propietarios mismos de los bancos.
- 2 Autorización de créditos por montos superiores a lo permitido en términos legales y sin requerir garantías colaterales suficientes.
- 3 Créditos ilegales: como el otorgamiento de préstamos sin intereses a los propios accionistas de las instituciones ban-

²²⁴ Datos de Nora C. Ampudia, «Treinta años de política monetaria en México 1970-2000» en Etelberto Ortiz Cruz, *Hacia una Política Monetaria y Financiera para el cambio Estructural y el Crecimiento*, UAM-Xochimilco, Plaza y Valdez, 2003, pp. 145-146.

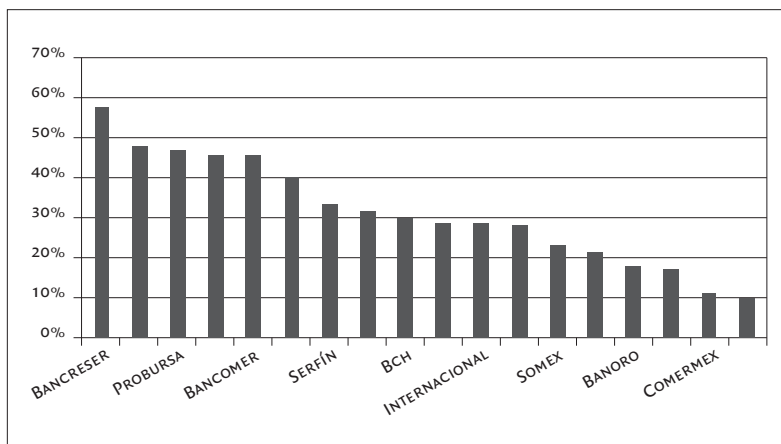
TABLA 6
Ganancias bancarias y tasa de recuperación en 1993
(en millones de viejos pesos)

BANCO	MONTO PAGADO EN 1991	GANANCIAS EN 1993	TASA DE RECUPERACIÓN
BANCRESER	425 131	246 000	57.86%
BANAMEX	9 744 982	4 700 000	48.22%
BANCO MERCANTIL DE MÉXICO	611 200	286 000	46.79%
PROMEX	1,074,473	492 000	45.78%
BANCOMER	8 564 218	3 900 000	45.53%
BANCA CREMI	748 291	300 000	40.09%
SERFIN	2 827 791 ^A	956 000	33.80%
BANPAÍS	544 900	171 000	31.38%
BANCO BCH	878 360	262 000	29.82%
BANCA CONFÍA	892 260	258 000	28.91%
BANCO INTERNACIONAL	1 486 917	427 000	28.71%
BANORE	223 221	63 000	28.22%
SOMEX	1 876 525 ^A	431 000	22.96%
BANCO MERCANTIL DEL NORTE	1 775 779	376 000	21.17%
BANORO	1 137 810 ^A	201 000	17.65%
BANCO DEL ATLÁNTICO	1 469 160 ^A	253 000	17.22%
COMERMEX	2 706 014 ^A	298 000	11.00%
BANCO DEL CENTRO	869 381	84 200	9.68%

Fuente: SHCP y la Asociación Mexicana de Banqueros, Cantidad pagada en 1992.

- carias, quienes utilizaron esos créditos de diversas formas para sacar provecho de las ventajas fiscales existentes.
- 4 Pago de intereses por encima de la tasa de mercado para «clientes especiales».
 - 5 Capitalización insuficiente: falta de reservas para cubrir las deudas irrecuperables.

FIGURA 3
Tasas de recuperación en 1993



Ya en 1994 estas prácticas serían de uso común entre funcionarios y políticos de alto nivel, así como entre los miembros de los principales grupos financieros e industriales del país. A este respecto, algunos autores han argumentado que los «préstamos relacionados» hasta un cierto punto auspician la eficiencia económica en tanto que permiten a los dueños de los bancos evaluar mejor el riesgo relacionado con proyectos específicos lo que a su vez permite supervisar el cumplimiento de los deudores sin demoras.²²⁵ Sin embargo, la experiencia mexicana refuta tales expectativas.

²²⁵ Ver: Raghuram Rajan, «Insiders and Outsiders: The Choice between Informed and Arm's Length Debt» en *Journal of Finance*, Vol. 47, No. 4, 1992, pp. 1367-1400; Naomi Lamoreaux, *Insider lending: Banks, personal connections and Economic Development in Industrial New England*, Cambridge. University Press, 1994; y Masahiko Aoki, Hugh Patrick y Paul Sheard, «The Japanese Main Banking System: An introductory Overview» en M. Aoki y H. Patrick, (editors): *The Japanese Main Banking System*, Oxford University Press, Oxford, UK, 1994, pp. 3-50.

En nuestra experiencia este tipo de prácticas tuvo como consecuencia directa el préstamo de cientos de millones de dólares entre los mismos banqueros para proyectos de inversión muchas veces inexistentes. Los préstamos se utilizaron tanto para amasar grandes fortunas personales como para cumplir con la petición presidencial de financiar las campañas de los candidatos del partido oficial durante la elección presidencial de 1994. El predominio de las tendencias de «corrupción estructural» en relación con los «préstamos relacionados» se volvió cada vez más evidente con el transcurso de los años.²²⁶ Algunos de los

175

- ⊙ «[...] el banco había emitido créditos por un total de MN \$14,000 millones a cincuenta y nueve acreditados [...] Los créditos habían sido emitidos sin haberse realizado un estudio de crédito adecuado y los fondos se habían desviado en beneficio del Presidente [del Banco] y de ciertas compañías que él controlaba.»
- ⊙ «[...] el Presidente [del Banco] y un grupo de inversionistas, financiados principalmente por funcionarios del banco, adquirieron una empresa extranjera por aproximadamente US \$500 millones. [...] La mayor parte de los créditos emitidos por el banco que se relacionaban con esta transacción son de dudosa cobrabilidad.
- ⊙ «[...] el banco prestó fondos a una compañía de factoraje que fue controlada por el mismo grupo que controlaba al banco en el periodo de 1993 a 1996. Todos los créditos se otorgaron

²²⁶ Irma E. Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, octubre 2009, pp. 11-19.

sin garantía. No se espera la total recuperación, lo que resultaría en un costo potencial al FOBAPROA sobre esta transacción de MN \$1,182 millones.»

- 176
- ◉ «[...] en un banco intervenido, se otorgaron créditos a grupos que a su vez eran accionistas del banco, incluyendo clientes de los grupos económicos mencionados arriba. Al 30 de junio de 1998, estos grupos le debían al banco varios miles de millones de pesos. Algunos de estos créditos con el objeto de comprar acciones del mismo banco.»
 - ◉ «La principal actividad de un banco era emitir créditos a empresas del mismo grupo, cuyo destino final fue auspiciar negocios del mismo grupo».²²⁷

Otras investigaciones empíricas también han demostrado que la mayoría de los préstamos que no se pagaron y que llevaron al colapso de la industria bancaria en 1995, fueron fundamentalmente préstamos relacionados. La tasa de morosidad en los préstamos relacionados fue del 70% comparada con sólo el 39% de los préstamos no relacionados, mientras que las tasas de recuperación eran entre 19 y 40 centavos por dólar más bajas en los prestatarios relacionados que en los no relacionados.²²⁸ Estos datos echan por tierra la idea de que los préstamos preferenciales se pueden justificar con la obtención de ganancias posteriores más elevadas. Los préstamos con el peor rendimiento fueron los realizados a personas o empresas cercanas a los propietarios de las mismas instituciones bancarias. En la mayoría de los casos, un peso prestado a una compañía propie-

²²⁷ Michel W. Mackey, *op. cit.*, pp. 22-24.

²²⁸ Ver: Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, «Privatization in México» en Chong Alberto y López-de-Silanes Florencio, *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Stanford University Press, Inter American Development Bank, 2005, pp. 349-406.

dad del dueño del banco se convirtió en un peso perdido. Los préstamos relacionados tuvieron un efecto sumamente negativo en el sector bancario, ya que éstos se otorgaban no porque su cumplimiento fuera más sencillo de monitorear o seguir. Por el contrario, existen pruebas contundentes de que los préstamos relacionados se utilizaron para desviar fondos de los bancos, lo que definitivamente afectó a los accionistas minoritarios. «Incluso así, los banqueros salieron de la crisis relativamente ilesos; después de haber drenado de recursos a sus bancos, perdieron el control de sus bancos, pero no de sus activos industriales».²²⁹

177

De esta forma, la desregulación financiera permitió el fácil desarrollo de prácticas ilegales y económicamente irracionales que pusieron en riesgo la estabilidad del sector en su conjunto. Pero, ¿qué más se podía esperar de «casabolseros» inexpertos y ansiosos por dinero? Sería excesivo depositar toda la responsabilidad sólo en ellos. El problema central fue que las autoridades deliberadamente auspiciaron y alentaron la participación de gente sin experiencia en materia bancaria y crediticia para controlar la banca, y después les permitieron manejar imprudentemente el dinero de la ciudadanía. Este negativo patrón de evolución del crédito operado por los casabolseros que tan sólo un par de años antes Guillermo Ortiz Martínez había anunciado con bombo y platillo como «mexicanos honrados con una demostrada experiencia en el sector financiero»,²³⁰ erosionó la solvencia de las instituciones bancarias y contribuyó al debilitamiento de la estructura del sistema financiero en su conjunto.

Como ya hemos señalado antes, además de los auto-préstamos y de los préstamos cruzados a otros bancos e inversionistas, los nuevos banqueros también otorgaron créditos a socios

²²⁹ *Idem.*, p. 386.

²³⁰ Guillermo Ortiz Martínez, *op. cit.*, p. 216.

y amigos sin garantía colateral alguna. Ello violentó explícitamente la Ley de Instituciones de Crédito, que establecía que todos los créditos se deben otorgar únicamente después de realizar una investigación de la capacidad de pago de los deudores potenciales y de fijar garantías claras por el pago del préstamo.

178

Los contextos de excesiva e ilimitada permisividad financiera siempre se caracterizan por la abundancia de préstamos relacionados, que por otro lado siempre han precedido las crisis financieras internacionales típicamente vinculadas a casos de corrupción, colusión y rentismo.²³¹ Por ejemplo, la crisis financiera de Asia a finales de los noventa se acompañó de un perturbador crecimiento de las operaciones financieras y de una frenética expansión del crédito. En aquella experiencia también existieron señalamientos generalizados de que el rentismo y la corrupción habría nutrido claramente la crisis. Las posibilidades de desarrollo económico y político del Este Asiático siempre se pusieron en entredicho hasta que se hizo un esfuerzo por arrancar de raíz la estructura institucional del «capitalismo de compadres» que se había instalado en la región.²³²

²³¹ Ver: Irma E. Sandoval «Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad» en *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, No. 54 (mayo-agosto) División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, Agosto 2007, pp. 127-149; e Irma E. Sandoval, «Contrapesos y Estado en América Latina: Situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México» en Gregorio Vidal y Omar De León (Coords.) *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Editorial Trama, Madrid, pp. 105-123, abril, 2010.

²³² Para más el desarrollo financiero de los países asiáticos ver: David Kang, op. cit. y Mushtaq H. Khan y Jomo K.S. (Eds.) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, 2000. En un interesante análisis sobre la necesidad de reformar el sistema financiero internacional, Chapoy y Manrique argumentan que en 1996 cuando Asia estaba aparentemente en medio de una época dorada de prosperidad, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, las Filipinas

CONCLUSIÓN

Nunca será suficiente con simplemente analizar el ritmo y la forma de los procesos liberalizadores, ni los marcos normativos e instituciones que supuestamente orientan las reformas económicas de los países en desarrollo. Para entender efectivamente qué ha ocurrido en los ámbitos económicos, es absolutamente crucial entender quiénes han sido los actores e influencias principales de los procesos, y también el atender el cuándo y cómo han ocurrido los mismos. Los enfoques tecnocráticos no cumplen por sí solos este objetivo. Necesitamos traer de regreso a los análisis de la «liberalización económica» conceptos como «dominación» y «poder», y poner igual o mayor atención al rol de las relaciones Estado-sociedad que al análisis que muchas veces queda en mera descripción de las estrategias técnicas.

179

Este capítulo documentó la estrategia política del gobierno de Salinas por manipular el proceso de privatización bancaria con objeto de privilegiar a un sector específico de inversionistas financieros con claros vínculos los mercados financieros internacionales. Se buscó también demostrar nuestro planteamiento al respecto de que las transiciones económicas hacia el mercado no reducen de manera automática ni el rentismo, ni la

y Tailandia recibieron un total de noventa mil millones de dólares en inversiones y préstamos extranjeros. Una buena parte de ese capital extranjero se utilizó para otorgar préstamos bancarios a corto plazo y para comprar acciones y bonos en lugar de financiar directamente inversiones productivas. La situación era muy inestable y en 1997 con las primeras señas del torbellino financiero de Asia, banqueros e inversionistas extranjeros rápidamente retiraron inmensas cantidades de dinero, dejando la región en medio de una devastadora crisis financiera. Ver: Alma Chapoy e Irma Manrique «Crisis Financieras y la Reforma del Sistema en Kaplan y Manrique (2000) *Regulación de Flujos Financieros Internacionales*, IIJ-IIE, UNAM 2000, p. 248.

intervención estatal. Las grandes fortunas neoliberales surgidas a principios de los noventa en México como fruto directo del proteccionismo estatal y de eventos de corrupción y rentismo a todas luces ilegales y autoritarios son una clara evidencia de lo anterior.

180 Aquí también hemos buscado reivindicar la adopción de perspectivas analíticas que enfaticen en el impacto de los intereses sobre las ideas cuando se trate de estudiar los cambios económicos en el mundo en desarrollo.²³³ La privatización ocurre con el concurso de actores políticos con incentivos y objetivos propios. El diseño de los procesos privatizadores, con sus estímulos, restricciones, «zonas prohibidas», la redacción final de los contratos de venta o la desincorporación de empresas paraestatales, y en general las diferentes medidas políticas y legales adoptadas antes, durante y después de las privatizaciones pueden abrir ventanas de oportunidad para que los actores políticos interesados extraigan rentas y repartan favores políticos.

En el caso mexicano, la privatización bancaria tuvo lugar en un contexto político altamente autoritario y de nula transparencia. Se agudizó con la urgente necesidad de conseguir legitimidad y reconstruir las bases de apoyo para el presidente Salinas y, todo ello, desembocó en un escenario de rentismo desenfrenado. Pero el autoritarismo por sí mismo no explica lo ocurrido en el México de la post-privatización bancaria. El régimen existente durante la nacionalización de 1982 fue aún más autoritario y opaco y, sin embargo, el rentismo de ninguna forma fue tan acusado como el acontecido en el caso descrito en este capítulo. Por otro lado, el factor propiamente económico (la crisis) tampoco explica de forma automática los alcances de lo ocurrido en la

²³³ Irma E. Sandoval «Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad», op. cit.

privatización. López Portillo también enfrentó una masiva crisis financiera al final de su periodo y sin embargo se decidió por implementar una política financiera completamente diferente.

La naturaleza política de la crisis enfrentada fue lo que marcó la diferencia de este episodio. La tóxica mezcla del predominio de un autoritarismo todavía muy presente y el despunte de tendencias que pusieron en jaque esta misma autoridad, es lo que realmente explica la puesta en marcha de los motores de la complicidad. En contextos autoritarios y de intenso ataque al gobierno, quienes todavía detentan el poder encuentran mayores incentivos para sacar provecho de lo que podrían ser sus últimos momentos de autoridad para desvirtuar los encargos públicos través de la corrupción y el rentismo.



CAPÍTULO IV

NACIONALIZACIÓN PRIVATIZADORA

INTRODUCCIÓN

En 1994 la crisis financiera volvió a sacudir fuertemente la economía del país, esta vez devastándola por completo. La explosión de las actividades especulativas, la abundancia de préstamos relacionados y el crecimiento de la deuda, en combinación con el aumento del gasto público durante la contienda presidencial y el importante nivel de sobrevaluación con el que irresponsablemente se manejó el peso, sentaron las bases del colapso económico por venir. El 22 de diciembre, sólo tres semanas después de que el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) asumiera el poder, el débil castillo de naipes que era la economía mexicana empezó a tambalearse. Como resultado de esta nueva crisis, el peso perdió la mitad de su valor. Los inversionistas extranjeros retiraron todo sus capitales del país en cuestión de minutos y la economía nacional se vino a pique. Durante 1995 el PIB disminuyó en 6.2%, la tasa de cambio aumentó en 100% y el desempleo alcanzó niveles extremos. La compleja situación dejó a los principales bancos mexicanos al borde de la quiebra, los deudores súbitamente se vieron imposibilitados para pagar sus créditos, y los acreedores retiraban sus depósitos cada vez con mayor rapidez para buscar mejores climas de inversión. Todo lo anterior, como es lógico, metió en serios aprietos al gobierno.

Del mismo modo que en 1982 López Portillo se vio obligado a tomar una decisión crucial en materia económica, ahora el turno de Ernesto Zedillo había llegado. El objetivo más apremiante era salvar el sistema intermediación financiera del país. El presidente contaba para ello con un gran repertorio de opciones: una renacionalización bancaria, la adquisición parcial de los activos bancarios, un rescate de ciertas instituciones y deudores, o simplemente dejar que la disciplina de mercado operara y que los bancos quebrados fueran reemplazados por nuevas instituciones.

La ortodoxia económica recomendaba un rescate parcial que con suma cautela, hiciera lo posible por evitar la multiplicación de los riesgos morales. Los responsables del alto nivel de endeudamiento tenían que asumir una buena parte de la responsabilidad. Los culpables, de haber llevado a cabo prácticas ilegales, debían ser castigados; los abundantes préstamos ilegales bajo ningún motivo debían ser incluidos en los programas de rescate. Sin embargo como todo mundo sabe, nada de eso ocurrió. El gobierno envió un claro mensaje de impunidad que sentó las bases para que la crisis económica empeorara aún más en el corto plazo, lo cual a su vez generaría mayores y peores crisis en el mediano y largo plazo.

Los marcos legales del país también mandataban una estrategia de pulcritud para el rescate. La ley que regulaba el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) no permitía al gobierno utilizar estos fondos para rescatar bancos. Éstos estaban exclusivamente destinados a funcionar como un depósito de seguridad para los bancos. La Constitución, por otro lado, exigía que el Congreso autorizara formalmente cualquier nueva contratación de deuda pública. Toda esta normatividad obligaba a Zedillo a diseñar una operación de rescate cuidadosa que pusiera especial atención en la legitimidad pública y en la salud futura del sector bancario.

Pero Zedillo no observó la ortodoxia económica, ni respetó las leyes mexicanas. Su gobierno orquestó un generalizado e indiscriminado rescate para todos los bancos del país, que también incluyó a la mayoría de sus conglomerados industriales. La corrupción se hizo evidente durante todo el proceso y la medida nunca pudo ser revertida. Por si fuera poco, la estrategia elegida no fue la decisión más afortunada ni desde una perspectiva estrictamente tecnócrata, ni desde el punto de vista de la búsqueda por recuperar la legitimidad pública o por respetar el Estado de derecho. Desde luego, fue la estrategia más adecuada para la defensa de los intereses de la emergente coalición distributiva hegemónica del país. Una vez más, la política triunfó sobre la economía y el Estado se acreditó como un actor central en la escena económica del neoliberalismo.

185

El contexto político también fue de singular importancia. 1994 fue un año de crisis política y económica. El 1º de enero el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) emergió al sur de país y declaró la guerra al Gobierno Federal en protesta por las políticas neoliberales y la extrema situación de vulnerabilidad y exclusión de la población indígena de México. El 23 de marzo, Luis Donaldo Colosio, el candidato presidencial del PRI para las elecciones federales de agosto de ese mismo año cayó asesinado a sangre fría durante un mítin electoral en el norte del país. El 28 de septiembre el presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, también sería asesinado al abordar tranquilamente su automóvil a plena luz de día en el centro del Distrito Federal.

Este convulsionado ambiente político hizo que Zedillo llegara al poder como uno de los presidentes más débiles de la historia, con una urgente necesidad de legitimidad. Él no había sido el candidato originalmente elegido por su partido. Además se encontraba en la cima de un PRI facturado, y en un país totalmente envuelto por una indiscutible crisis política. Pese a ello, Zedillo todavía se encontraba en pleno control del poder estatal.

El PRI había refrendado su hegemonía en el Congreso en las elecciones de 1994 y todavía controlaba la mayoría de las gubernaturas del país. La tóxica mezcla entre la urgente necesidad de mayor legitimidad y la permanencia de un notorio autoritarismo gubernamental fue muy similar a aquella otra circunstancia que había tenido lugar a principios del gobierno salinista.

186 Pero quizás en esta ocasión la situación era aún más extrema. Mientras que Salinas principalmente enfrentó una crisis política, Zedillo enfrentaba de forma simultánea una peligrosa explosión política y un profundo colapso económico. Además, mientras que en el sexenio de Salinas el autoritarismo gubernamental se encontraba bajo un evidente ataque social y político, para el momento en que Zedillo llegó al poder, el país ya se encontraba en el camino de una democratización parcial. El PRI ya había perdido muchas gubernaturas importantes y, tanto el PRD como el PAN habían comenzado a consolidar su fortaleza institucional. En 1994 el gobierno del PRI se encontraba más necesitado que nunca de sacar provecho de sus últimos momentos en el poder.

La naturaleza de las bases políticas de apoyo del régimen también había cambiado radicalmente para 1994. Durante su sexenio, Salinas y su equipo de tecnócratas habían logrado rearticularlas completamente. Zedillo debía su victoria presidencial a la acción de la nueva coalición distributiva fincada en actores financieros nacionales e internacionales y estaba totalmente comprometido a consolidar esta alianza. Incluso en el hipotético caso de que el presidente hubiera querido adoptar una estrategia más «nacionalista» o menos irresponsable, lo más probable es que la fuerza que había adquirido esta nueva coalición distributiva no le hubiera permitido actuar en ese sentido.

En este cuarto capítulo comenzaremos por examinar las fuentes de la crisis financiera de 1994-95. Aquí retomaremos el

hilo del capítulo tercero y demostraremos que la crisis no fue una crisis inesperada ocasionada por los volátiles vientos del capital financiero internacional. La crisis fue un desastre fraguado internamente, debido al comportamiento irresponsable y corrupto de ciertos actores gubernamentales y empresariales. La segunda parte de este capítulo presenta un panorama del contexto político más amplio y examina la crisis de legitimidad enfrentada por el gobierno mexicano durante el periodo 1994-96.

La tercera parte ofrece algunos antecedentes cruciales en relación con el diseño institucional del FOBAPROA, así como de la reingeniería legal que de último minuto el gobierno improvisaría para que este fondo sirviera a los propósitos del rescate financiero. La cuarta parte describe detalladamente la operación de varios de los programas del rescate. La quinta sección documenta la manera en que el rescate se alejó por completo de las ‘mejores prácticas internacionales’ en materia de rescates. Aquí sostendremos que el FOBAPROA puede ser considerado sobre todo como un ‘anti-modelo’ para otros países, dado que privilegió criterios políticos sobre criterios técnicos y económicos.

Por último, en la sexta sección, se detallan los acontecimientos ocurridos durante los momentos posteriores al rescate (1997-2000). Durante este periodo, el presidente Zedillo se vio forzado a «legalizar» la anticonstitucional deuda pública contraída utilizando el FOBAPROA, a través de la obtención de la aprobación del Congreso. Durante este crucial periodo, abundante e importante información adicional sobre el rescate surgió a la luz pública. El avance de los procesos democratizadores parecía indicar que el rescate sería sometido a una operación de limpieza. Tales tendencias democratizadoras, paradójicamente, también dificultaron el auspicio de un cambio radical en las políticas económicas del gobierno, las cuales continuaron favoreciendo los intereses de la nueva alianza de los banqueros con el Estado.

TABLA 7
 Cartera vencida 1991-1995

PORCENTAJES					
BANCO	1991	1992	1993	1994	1995
BANAMEX	3.50	6.67	7.95	9.05	12.00
BANCOMER	3.00	5.84	8.28	8.02	12.24
SERFIN	4.86	7.32	10.23	10.16	7.55
COMERMEX	2.52	6.21	9.78	8.78	18.58
BITAL	4.22	6.95	11.44	12.2	18.79
PROMEDIO SECTOR BANCARIO	4.48	6.29	8.22	8.46	12.12

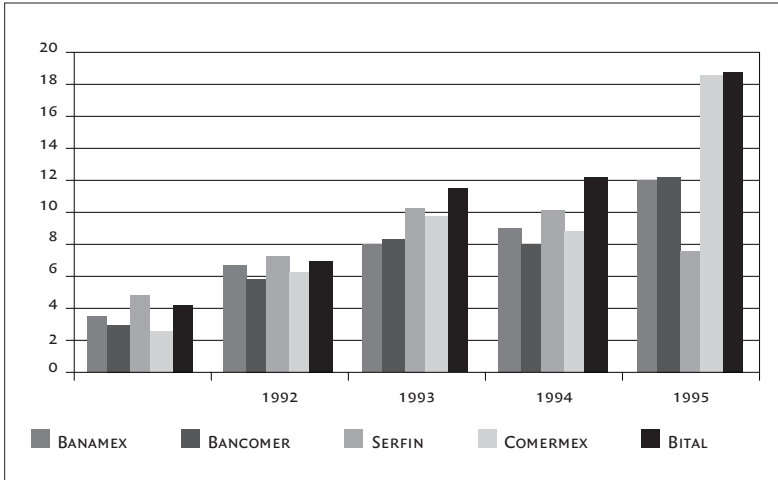
Fuente: Informe de estadísticas bancarias de la CNBV, 1995.

I. CRISIS

Entre 1991 y 1995 el monto de la cartera vencida de la banca creció exponencialmente a un promedio de crecimiento para todo el sector bancario de 12.12%. Aunque en lo particular, bancos como Bital llegaron a alcanzar un 18.79% de cartera vencida, Comermex 18.58%, Banco del Centro 18.02% y Mercantil Probursa 17.9% (Ver Tabla 7 y Figura 4). Para mayo de 1995, el sector privado había absorbido la mayoría de la cartera vencida, que representaba el 99.41% del total, el 0.51% restante había quedado en manos del gobierno.

Weintraub ha resumido esta situación de la siguiente forma: «Los préstamos vencidos habían aumentado en 56% en términos reales entre diciembre de 1992 y diciembre de 1993, y posteriormente en un 44% adicional durante el mismo periodo para el año siguiente. El porcentaje de la cartera vencida en relación con el porcentaje total de préstamos aumentó de forma constante a un ritmo de 5.3% para diciembre de 1992, 7.1% para el

FIGURA 4
Cartera vencida 1991-1995



Fuente: Informe estadístico bancario, 1995.

fin de 1993, 8.7% para 1994 y alcanzó un 15.7% en 1994. Por lo demás, estas cifras proporcionadas por el Banco Central subestimaban la seriedad de la situación debido a la forma en la que el Banco de México había definido 'cartera vencida' a modo de no incluir el préstamo total, sino sólo la proporción que estaba en mora».²³⁴

Además del incremento exponencial de la cartera vencida, durante esta época también existió un desafortunado y politizado manejo de las variables macroeconómicas más importantes. El gobierno de Salinas impulsó la apertura comercial en un contexto económico que operó con una evidente sobrevaluación de la tasa de cambio, lo que llevó a amplios sectores productivos

²³⁴ Sydney Weintraub, *op. cit.*, p. 37.

a perder competitividad en los mercados internacionales. Ello condujo a muchos otros empresarios directamente a la quiebra financiera. De manera simultánea, el gobierno continuaba empeñado en mantener altas tasas de interés como supuesta medida para frenar la fuga de capitales. Así, el alto costo del financiamiento llevó a un gran número de empresarios a refinanciar sus deudas, lo que finalmente también empeoró el radical aumento de la cartera vencida.

190 En este contexto, una estrategia coherente hubiera sido impulsar una devaluación que expresara mejor el estado real de la estructura económica de aquel momento, lo que habría permitido a vastos sectores productivos reposicionarse en los mercados internacionales. La sobrevaluación del peso alcanzó el 16% en el último trimestre del 1994. Algunos economistas han llegado incluso a argumentar que el peso debió haber sido ajustado de su nivel de 3.5 pesos por dólar hasta aproximadamente 4.10 por dólar.²³⁵ Sin embargo, esta lógica económica iba en contra de dos objetivos del gobierno de Salinas, uno parcialmente económico y el otro abiertamente político.

En lo tocante al objetivo ‘parcialmente económico’, la sobrevaluación de la tasa de cambio se vinculaba directamente con la reducción de la inflación. El combate a la inflación se convirtió en una política relativamente exitosa en especial si la evaluamos en comparación con los altos niveles inflacionarios del periodo inmediatamente anterior a las reformas financieras. Sin embargo, Salinas también tenía una clara obsesión política por llevar la inflación a niveles de un solo dígito tal como ocurría en Canadá y Estados Unidos. Las negociaciones del TLCAN dependían del apoyo de escépticos grupos de interés estadounidenses y, ello a su vez, dependía de la posibilidad de mostrar estabilidad

²³⁵ Alejandro Nadal, *op. cit.*, p. 13.

en la economía mexicana mediante las tasas de la inflación y de tipo de cambio. En otras palabras, la estrategia económica de mantener una cierta paridad en la tasa de cambio se convirtió en una estrategia política dado que ésta fue usada como «ancla nominal» del sistema de precios.

Sin embargo, el control de la inflación se mantuvo a costa del manejo saludable de otras variables marcoeconómicas, en particular, a través de un rápido incremento del déficit en la cuenta corriente. La paradoja económica que se presentó aquí fue que por un lado, la estabilidad de la tasa de cambio era una condición indispensable para asegurar niveles más favorables de rentabilidad para el capital nacional e internacional. Por otro lado, la pérdida de competitividad a nivel internacional, terminó socavando las condiciones internas reales que podían ayudar a mantener las elevadas tasas de interés. Para tratar de sostener lo más posible esta clara y peligrosa contradicción, típicamente los gobiernos buscan aumentar la deuda externa e implementar políticas fiscales y crediticias contraccionistas.

Nadal ha descrito este proceso de la siguiente manera: «El modelo [de una economía abierta] descansa en el supuesto de que el ahorro interno es insuficiente para lograr tasas adecuadas de crecimiento, y por lo tanto, es necesario recurrir al ahorro externo. Los capitales que ingresan al espacio económico de México están denominados en pesos. Para colocar sus capitales en el país los inversionistas necesitan garantías de que la tasa de cambio permanecerá estable, o al menos dentro de los márgenes que permitan suficiente rentabilidad para su capital. En particular el riesgo de una devaluación aleja la inversión extranjera directa de largo plazo, dado que se prefiere la rentabilidad. Cuando existe un déficit en la balanza comercial, la necesidad de implementar un ajuste devaluatorio siempre queda relegada a favor de los intereses de los inversionistas extranjeros. Típicamente la devaluación se pospone lo más po-

sible y sólo cuando ya es muy tarde el ajuste se lleva a cabo de forma desorganizada y en un ambiente de caos, volatilidad y derrumbe económico». ²³⁶

192 Así, las corporaciones mexicanas contrataban cada vez más y mayor deuda. Confiaron en que la integración económica generaría de forma automática mayores niveles de crecimiento económico y que el influjo de capital fresco a México nunca se detendría. Esto llevó a la sobrecolocación de acciones y bonos en el mercado internacional, lo que obligó a las corporaciones mexicanas y al gobierno a ofrecer ganancias superiores a los niveles internacionales a fin de cubrir los riesgos de invertir en una economía emergente.

Desafortunadamente, el círculo virtuoso arriba descrito no tuvo lugar. Por el contrario, las inversiones se fueron principalmente al sector financiero y al mercado bursátil y nunca generaron el superávit necesario para que las corporaciones cubrieran sus obligaciones. Finalmente, esta política de paridad de la tasa de cambio benefició principalmente al capital especulativo y a aquellos inversionistas que podían mover fácilmente sus capitales entre los países, a costa de las inversiones productivas de más largo plazo.

En lo tocante a la razón política, Carlos Salinas se negaba rotundamente a devaluar el peso debido a su pretensión de ser nombrado Director General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) una vez que finalizara su mandato como presidente de México. Para ello necesitaba salir bien posicionado en términos electorales durante las elecciones presidenciales de 1994. Una devaluación poco después de su salida del gobierno terminaría por arruinar su reputación personal y afectaría considerablemente las posibilidades de reelección del

²³⁶ Ibid., p. 8.

PRI. Por ello Salinas eligió priorizar las necesidades de los inversionistas extranjeros y los mercados internacionales a costa del sacrificio de las condiciones económicas de la mayoría de los mexicanos, con objeto de fortalecer sus proyectos políticos personales.

En un interesante análisis de este periodo, Pastor argumenta que fue la naturaleza cerrada de la élite de asesores económicos de Salinas y la falta de mecanismos de rendición de cuentas los que pospusieron la requerida devaluación por tanto tiempo. Ello a su vez profundizó el daño que la crisis económica traería como consecuencia al final de la jornada. «Mientras que el hermético aislamiento de la élite tencócrata fue central para empujar el amplio programa de liberalización y privatización, este mismo aislamiento e insistencia en generar consensos entre el equipo, ahogó cualquier posibilidad de diálogo constructivo dentro del gobierno para realizar un ajuste a la tasa de cambio... Con este alejamiento de las presiones ciudadanas, también se eliminó la posibilidad de que los arquitectos de las políticas públicas, puedan construir «círculos de ganadores» para la reforma y ello conduce a errores de cálculo político. En este sentido, un manejo más democrático y responsable de la política económica habría sorteado de mejor forma la crisis y pudo haber sido esencial para una recuperación sostenida».²³⁷

193

Sydney Weintraub concuerda con esta visión y señala que el manejo de las variables macroeconómicas en el sexenio de Salinas son una indiscutible muestra de una cultura política de secrecía, hegemonía, exclusión, terquedad y arrogancia por parte de los gobernantes. «La hegemonía vino de los líderes hacia la población general... la terquedad nació de la convicción de que

²³⁷ Manuel Pastor, «Why the Crisis, Why the Surprise, and Why the Recovery?», en Carol Wise (Ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, Pennsylvania State University Press, 1998, p. 138).

los gobernantes sabían más y por lo tanto no necesitaban tomar en cuenta [otras] voces... La arrogancia fue el resultado de años de experiencia en la toma de decisiones sin considerar nunca las segundas opciones de aquellos otros expertos indirectamente involucrados en los procesos. Y la exclusión se reflejó en la deliberada limitación del rol de los participantes que pudieron haber ofrecido escenarios alternativos». ²³⁸

194

Los desestabilizadores acontecimientos políticos de 1994 fueron un factor adicional en la determinación de Salinas por posponer hasta el extremo la devaluación del peso. La guerrilla del EZLN y los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu dificultaron aún más las cosas para el presidente. En un momento político tan explosivo, Salinas consideró que una devaluación monetaria empeoraría la situación.

Sin embargo, la necesidad de una devaluación era tan evidente que incluso dentro del mismo gabinete económico empezaba a tener lugar un acalorado debate sobre la política cambiaria. Algunos funcionarios estaban a favor de una tasa fija con pequeños ajustes y otros pedían con urgencia un esquema más flexible. Una vez más, vemos que el intento de Kessler por presentar a Salinas como «el gran conciliador de intereses» resulta ser altamente inadecuado. «La principal razón de la (...) deliberada estrategia de Salinas por sobrevaluar el peso fue que virtualmente todos los intereses económicos que ejercían una influencia sobre el futuro político del PRI la respaldaban, ya sea de forma explícita o implícita, como una forma de apoyo al status quo. A los banqueros y grandes inversionistas, las clases medias y los trabajadores, la indexión del peso al dólar («crawling peg») les brindaba importantes beneficios económicos. Al buscar satisfacer a estos grupos tan distintos, el partido

²³⁸ Sydney Weintraub, op. cit., p. 169.

gobernante se vio sometido a una enorme presión por mantener una política cambiaria cada vez más insostenible pero que satisficiera a todos».²³⁹

En oposición al argumento de Kessler, la contribución más importante de los análisis de Pastor y Weintraub radica en su crítica a la falta de pesos y contrapesos tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas económicas por parte del reducido núcleo de tecnócratas a cargo de las mismas. Durante muchos años, la hegemonía del PRI terminó fomentando una acusada cultura de opacidad.

195

El origen de las crisis se atribuye por lo general a incontrollables procesos globales. Los economistas muchas veces afirman que las crisis son ejemplo de una suerte de tendecia objetiva de la vulnerabilidad de los Estados frente al poderío de los capitales internacionales. Además, los gobiernos neoliberales siempre argumentan que las adversidades serán temporales y que muy pronto habrá recuperación y nuevo progreso. Sin embargo, el caso mexicano fue una apuesta irresponsable y desproporcionada dado el desastroso y torpe manejo de las variables económicas que se realizaron con base en cálculos políticos. Incluso, resulta llamativo que muchos de los funcionarios mexicanos y observadores de la época hayan utilizado esta misma imagen para caracterizar las decisiones tomadas por el gobierno antes, durante y después de 1994.

Martin Werner quien en ese momento fungía como subsecretario de Hacienda, ha señalado abiertamente que ellos apostaron «a que las cosas regresarían a la normalidad». Guillermo Ortiz, otro Subsecretario y después Secretario de Hacienda también llegó a declarar: «En 1994 apostamos que el impacto iba

²³⁹ Timothy Kessler, «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas», *op. cit.*, p. 60.

ser temporal». Agustín Carstens, Director General de Investigación Económica en el Banco Central y actual gobernador de ese mismo organismo, conicidió: «Tomamos una apuesta mal calculada y perdimos». Sin embargo, como bien señala Weintraub, la apuesta era simple y llanamente desproporcionada con nada que ganar, excepto la preservación de la reputación de Salinas para que éste saliera de la presidencia sin devaluaciones abruptas a cambio de la pérdida de la estabilidad económica del país». ²⁴⁰

196

Pero lo que las autoridades y funcionarios responsables del manejo macro-económico se jugaban en esta ‘apuesta política’ fue el futuro de millones de mexicanos. En diciembre de 1994, la explosión de los créditos incobrables, la sobrevaluación de la tasa de cambio real y la instrumentación de una política económica con débiles cimientos, condujo a una crisis económica que sacudió profundamente la estructura económica y puso en extremo riesgo la estabilidad del país. El 22 de diciembre de 1994, sólo tres semanas después de asumir el poder, el presidente Zedillo instrumentó la macrodevaluación que hizo que la tasa de cambio pasara de 3.5 pesos por dólar el 20 de diciembre de 1994, a 6.3 pesos por dólar el 15 de febrero de 1995. Lo que se generó fue una devaluación nominal de casi el 100%.

La drástica caída del peso arrojó al país hacia una crisis económica sin precedentes durante todo 1995. El PIB cayó 6.22% y el déficit de la cuenta corriente alcanzó 28 mil millones de dólares. La tasa de desempleo formal se elevó en 40%, mientras que la tasa abierta de desempleo alcanzó el 70%. La inflación llegó a un 52% en tanto que las tasas de interés fluctuaron entre 80 y 105%, lo que triplicó el monto de los préstamos iniciales. El aumento en la tasa de interés de los CETES a 28 días (Certifica-

²⁴⁰ Sydney Weintraub, *op. cit.*, pp. 170-171.

dos de la Tesorería de la Federación) se disparó de un 15.13% en 1994 a un 49.53% en 1995. En un intento desesperado por recibir mayores ingresos, el Banco Central mantuvo las tasas de interés extremadamente elevadas incluso en medio del desastre económico. Lo que quedaba del mercado interno se estranguló por completo.²⁴¹

La primera reacción del presidente Zedillo ante la aguda crisis económica fue negociar una línea de crédito por 20 millones de dólares con instituciones financieras internacionales y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Esta operación se concretó el 21 de febrero de 1995, pero una vez que recibió los recursos, el presidente utilizó vastas cantidades del préstamo, un total de 12.5 mil millones de dólares (62.5% del monto total), para rescatar a los inversionistas nacionales y extranjeros que habían invertido en los Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS). Los recursos de este nuevo préstamo también fueron utilizados para inyectarle mayor capital al FOBAPROA. El objetivo fue reestructurar el tambaleante sistema bancario y apoyar directamente a la élite financiera e industrial del país.

Entre 1995 y 1996, el sistema bancario recientemente privatizado había tenido que ser rescatado en su totalidad por el Estado mexicano a través de la compra de su cartera vencida. El tamaño de las deudas incobrables vendidas al gobierno a través del FOBAPROA y el catálogo de irregularidades y violaciones a la legalidad más elemental del rescate financiero no tuvo precedente. No pocos analistas han señalado que estas operaciones orquestadas desde las altas esferas del poder estatal a través del FOBAPROA constituyeron el más vasto y dañino fraude contra la nación en la historia de México.

²⁴¹ Remonda Bensabat-Kleinberg, *Strategic Alliances and Other Deals*, Carolina Academic Press, North Carolina.

A finales de 1995, Ernesto Zedillo dio su primera estimación del costo fiscal del rescate bancario. En aquel momento el cálculo fue que costaría un monto equivalente al 5% del PIB del país, aunque supuestamente sólo el 2.4% de este hipotético 5% correspondería a los programas incluidos en el FOBAPROA.²⁴² Sin embargo, la realidad superó toda expectativa y para finales de 1996 el costo total calculado para el año siguiente aumentó a 8.5% del PIB, con 4.4% para el FOBAPROA.²⁴³ Por último, a finales de 1997, el costo se calculó oficialmente en 11.9% del PIB, del cual el 8.3% calculado era para el FOBAPROA.²⁴⁴ En marzo de 2005, el Secretario de Hacienda calculó que el precio del rescate había alcanzado el billón 252 mil millones de pesos (aproximadamente 125 mil millones de dólares), 18.5% del PIB.²⁴⁵ Como ya señalamos en el capítulo anterior, estas brutales cantidades rebasaron con mucho las de por sí generosas cifras que el gobierno recibiera cuando privatizó los bancos tan sólo unos cuantos años atrás.

²⁴² *Criterios Generales de Política Económica de 1996*, Presidencia de la República. México, 1996.

²⁴³ *Criterios Generales de Política Económica de 1997*, Presidencia de la República. México, 1997.

²⁴⁴ *Criterios Generales de Política Económica de 1998*, Presidencia de la República. México, 1998.

²⁴⁵ En fechas recientes en el seno del Foro Económico de Davos ocurrido en enero de 2009, el ex presidente Zedillo en su intento por respaldar el rescate bancario instrumentado por el ex presidente George W. Bush, recordó la experiencia mexicana y reconoció públicamente que nuestro rescate llegó a significar más del 20% del PIB, argumentando que el rescate norteamericano nunca llegaría tan lejos. Ver: Irma. E. Sandoval, «Financial Crisis and Bailout: Legal Challenges and International Lessons from Mexico, Korea and the United States» en Peter L. Lindseth y Susan Rose Ackerman (Editors) *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing. London, pp. 543-568, noviembre, 2010; y «FOBAPROA costó más que rescate de EU: Zedillo», *El Universal*, 28 de enero de 2009.

Poco después del rescate bancario, el gobierno mexicano publicó un libro titulado FOBAPROA: *La verdadera historia* que presentaba la versión del gobierno sobre lo ocurrido en el rescate. En el texto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría sostiene que «las crisis económicas, como los volcanes, surgen de repente un día...»²⁴⁶ De acuerdo con la «verdadera» historia del rescate financiero, la crisis económica surgió de la nada, súbitamente y sin avisar.

Sin embargo, el radical aumento de la exposición al riesgo financiero que ocasionó la crisis ocurrió ante la vista de todos, no debajo de la tierra «como los volcanes». Para 1994, las autoridades financieras sabían que las reservas bancarias simplemente no eran suficientes para cubrir la rápida acumulación de cartera vencida. En lugar de tomar medidas precautorias, las autoridades dejaron que la burbuja creciera y explotara. Después cobraron a los contribuyentes los errores y abusos de los banqueros.

Durante los años posteriores a la privatización hubo una total relajación de la supervisión por parte de las autoridades financieras. Lo anterior más el férreo mantenimiento del proteccionismo financiero y el irrestricto apoyo gubernamental, condujo a un serio problema de riesgo moral. Los nuevos banqueros utilizarían las reglas existentes para llevar a cabo una gran variedad de operaciones altamente riesgosas. Si al final del día los banqueros resultaban ganadores, ellos atribuirían el resultado a la eficacia de las reglas del mercado. Pero si por alguna razón perdían, los banqueros no tendrían nada de qué preocuparse porque el gobierno estaría ahí para rescatarlos.

A través de un cuidadoso análisis histórico del sistema financiero mexicano, Garrido ha documentado la existencia de

²⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, FOBAPROA: *La verdadera historia*, 1998, México, p. 9.

un arreglo estable y relativamente informal entre el gobierno y los empresarios que había empezado a funcionar décadas atrás: «bajo las reglas no escritas de este arreglo, cuando operaciones riesgosas o mal manejadas los llevaran a la quiebra, el Estado expropiaría la empresa y asumiría la responsabilidad de los costos de las pérdidas con fondos públicos. Si no había fondos públicos disponibles, el Estado recurriría entonces ya fuera a aumentar la deuda pública o a imprimir más billetes. Esta práctica nulificaba la disciplina del mercado para las prácticas corporativas irresponsables al permitir a los empresarios asumir riesgos a sabiendas de que la ciudadanía podría asumir sus pérdidas mediante la acción estatal».²⁴⁷

Incluso Vicente Fox ha cuestionado la idea de que el FOBA-PROA hubiera explotado como un «volcán» de la nada: «Después de concluida la reprivatización, el sistema bancario experimentó una importante expansión crediticia. La mayoría de los bancos aumentaron de forma exitosa su participación en el mercado otorgando préstamos de forma muy agresiva y, visto en retrospectiva, de forma muy imprudente. En algunos casos, la expansión del crédito hizo acompañar de operaciones fraudulentas, que, en muchos casos, pusieron a las instituciones en peligro».²⁴⁸

El presidente de la asociación nacional de banqueros también reconoció que los propios banqueros fueron responsables del crecimiento exponencial de la cartera vencida. «Hay muchas causas sobre el origen de los recientes incrementos de la cartera vencida. La primera es sin lugar a dudas una *deficiente evaluación del riesgo crediticio por parte de las instituciones bancarias*, o un esfuer-

²⁴⁷ Celso Garrido, op. cit., p. 93.

²⁴⁸ Vicente Fox Quezada, Discurso ofrecido por el Presidente de México en la XII Reunión Ministerial de Cooperación Económica Asia-Pacífico. APEC, Santiago de Chile, junio 2001.

zo de cobro ineficiente. Sin embargo hay otros factores; vicios administrativos que han sido heredados de años pasados. El costo del capital ha sido extremadamente alto. Y el enfriamiento económico se ha generalizado».²⁴⁹

El caso de Carlos Cabal Peniche muestra muy bien los vínculos entre poder y dinero durante el periodo neoliberal e ilustra, de forma particularmente notoria, cómo la crisis de 1994 no surgió de la nada. Cabal Peniche ingresó al mundo empresarial en el sector agrícola en 1988, año en que su amigo Salinas asumió la presidencia. En ese mismo año, se hizo socio del Diputado Federal Federico de la Madrid (hijo del ex presidente Miguel de la Madrid) y juntos participan como socios en varios negocios de exportación agrícola a los Estados Unidos y Canadá.

201

En noviembre de 1991, Cabal adquirió 878 millones de pesos en acciones del banco BCH, que más tarde se convertiría en Banca Unión. Para esta operación se asoció con un grupo de empresarios muy bien posicionados políticamente, entre los que destacan Jorge Salomón Azar, Mario Trujillo, Salvador Neme Castillo y Patrocinio González Garrido. Muchos de ellos habían sido senadores y gobernadores del PRI. En 1992, Cabal Peniche se convirtió en Director General del «Grupo Empresarial Mexicano» que compró *Del Monte Fresh Corporation*, el más importante importador y exportador de fruta a nivel internacional. Para esta operación de 560 millones de dólares recibió apoyo directo del Gobierno Federal a través del banco de desarrollo nacional, Nacional Financiera, así como de sus socios y amigos de la política.²⁵⁰

²⁴⁹ Roberto Hernandez, Discurso inaugural como presidente de la Asociación Mexicano de Banqueros, 57^o Convención de Banqueros, 6 de septiembre, 1993, p. 2 (Énfasis añadido).

²⁵⁰ Incluso se ha afirmado que Cabal Peniche se asoció con Marvin Bush, hermano del expresidente George W. Bush. Ver: Dolores Padierna, *La*

Entre noviembre de 1993 y 1994, Cabal recaudó más de 25 millones de dólares para las campañas políticas del PRI, que incluían la campaña presidencial de Zedillo y la campaña de Roberto Madrazo a la gubernatura del Estado de Tabasco. Ya desde 1993 compró el 76% de las acciones de Banca Cremi. Luego de fusionarse con Banca Unión, éste se convirtió en el quinto banco más importante del país.

202

Como propietario de Banca Unión, Cabal Peniche sistemáticamente utilizó el dinero de sus clientes para autopréstamos, así como para otorgar líneas de crédito a corporaciones en riesgo extremo vinculadas a sus propios intereses económicos. Por ejemplo, de acuerdo con la información publicada en los «Reportes Bancarios» del Auditor Mackey, el consultor contratado por la Cámara de Diputados en 1998 para investigar el rescate bancario del FOBAPROA, se consignó lo siguiente:

«En julio de 1993 Banca Union había otorgado créditos por un monto total de 642 millones de pesos para 714 personas físicas con objeto de que éstos adquirieran acciones del mismo banco del que se convertirían en accionistas, lo que era contrario a cualquier práctica bancarias saludable. Por lo tanto, la compra de Banca Union fue pagada sustancial e ilegalmente con los propios recursos del banco».²⁵¹

Mackey también documentó que la intervención y liquidación de Banca Unión fue una de las operaciones más costosas de todo el rescate bancario, dado que: «...implicó un gasto de más de 50 mil millones de pesos y tuvo como consecuencia 22 sentencias penales. Junto con Banca Cremi, [Banca Unión] fue el primer banco intervenido por las autoridades regulatorias des-

historia oculta del FOBAPROA, Ediciones Biblioteca Plural. México, 2000 p. 94.

²⁵¹ Michel W. Mackey, op. cit., p. 222.

pués de la privatización, en septiembre de 1994 ‘debido a préstamos irregulares otorgados a personas o compañías que canalizaron estos recursos para beneficio de Carlos Cabal Peniche, presidente del Consejo de Administración».²⁵²

El anuncio de intervención de Banca Unión el 1 de septiembre de 1994, a cargo del entonces Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, confirmó que Cabal Peniche había llevado a cabo «operaciones ilegales». En esa misma fecha, un juez federal emitió una orden de aprehensión formal en su contra.

También el hecho de que esta intervención hubiese ocurrido al comienzo de septiembre resulta muy significativo. Por un lado, ella tuvo lugar tres meses antes de la debacle financiera de diciembre, con lo que se demostraba que los problemas estaban presentes mucho antes del estallamiento de la crisis. Por otro lado, la intervención ocurrió menos de dos meses después de las elecciones presidenciales del 21 de agosto en las que Zedillo resultaría electo para suceder a Salinas. El presidente en turno, Carlos Salinas, había decidido muy sospechosamente, primero dejar que los bancos de Cabal financiaran en su totalidad la campaña presidencial del PRI, posponiendo la intervención hasta después de las elecciones.

Finalmente, el caso también muestra la impunidad reinante en todo el fiasco legal del rescate. El retraso en las acciones punitivas para Cabal Peniche benefició al banquero al extremo de que éste huyó del país antes de que se emitiera la orden judicial. Cabal permaneció prófugo de la justicia durante cuatro años y no fue sino hasta noviembre de 1998, cuando fue detenido en Australia, en una lujosa residencia de Sydney. En su captura, las autoridades encontraron numerosos documentos que vinculaban al ex banquero con actividades de lavado de dinero, crea-

²⁵² Ibid., p. 55.

ción fraudulenta de corporaciones y falsificación de documentos personales, así como copias de cuentas bancarias de instituciones en Suiza, España y Nueva York.

204 La historia de Cabal Peniche fue tan sólo la punta del iceberg de un complejo proceso de «corrupción estructural». Con esta historia se comprueba el caso omiso que Aspe hizo de los famosos ocho principios que se suponía habrían de guiar la privatización bancaria.²⁵³ Cabal Peniche ejemplifica la absoluta ausencia de «calidad moral» de los nuevos banqueros salinistas. Muchos de ellos, además de no tener conocimiento o experiencia previa en el manejo bancario, incurrieron en conductas francamente criminales, lo que terminó por desvirtuar completamente la recién realizada privatización bancaria.

Como se puede ver, para ser banquero no se requiere simplemente tener un banco. La actividad bancaria es un simple negocio más, se trata de una actividad con un claro interés público y con un contenido altamente social, lo que exige altas credenciales morales. Sin embargo, durante el sexenio de Salinas y Zedillo, la banca terminó por convertirse en una actividad más política que técnica. La mayoría de sus actores principales nunca gozaron de ningún prestigio en la comunidad financiera o de la calidad moral necesaria para tan importante tarea.

La crisis financiera de diciembre de 1994 pudo haberse prevenido. La Comisión Nacional Bancaria (CNBV) tuvo acceso, desde el principio, a toda la información financiera y contable de los bancos e instituciones crediticias durante el periodo en que la crisis se gestó. Esta Comisión conoció toda la información necesaria que documentaba el excesivo nivel de riesgo que los bancos presentaban y, en muchos casos, el propio presidente de la CNBV, Eduardo Fernández supo de las actividades ile-

²⁵³ Irma E. Sandoval, *Corrupción y Transparencia:...* op. cit., p. II.

gales e ilícitas de los banqueros. Si el gobierno no hizo nada por evitar la crisis, no se debió a limitaciones técnicas o legales, sino a un evidente contubernio político sólo atribuible a la necesidad de proteger poderosos intereses económicos.

II. CONTEXTO POLÍTICO

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor oficialmente el 1 de enero de 1994. Ese mismo día, un grupo guerrillero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpió en la escena política del país, en el sureste del país en el Estado de Chiapas. El movimiento estaba integrado casi en su totalidad por campesinos indígenas, quienes sostenían que las principales razones de su sublevación se encontraban en la pobreza extrema a la que sus familias cotidianamente se veían sometidas, así como a la falta de interés y apoyo por parte del «mal gobierno» para el campo. De acuerdo con el EZLN, el TLCAN era simplemente una «sentencia de muerte» para el indígena y el campesino mexicano en general que llevaría a la destrucción del mercado interno a través de la inundación de productos agrícolas estadounidenses, lo que reduciría radicalmente los precios de sus propios cultivos.²⁵⁴

205

El surgimiento de estos rebeldes armados y enmascarados que declaraban la guerra al gobierno y se apoderaban del control de cuatro ciudades estratégicas de Chiapas, no encajaba del todo con la imagen del México moderno, floreciente y pujante que Salinas había querido construir durante su mandato. Del mismo modo en que la masacre estudiantil de 1968 desenmascaró la faz autoritaria de régimen priísta, la rebelión Zapatista

²⁵⁴ Kara Zugman, «Zapatismo and Urban Political Practice» en *Latin American Perspectives*, Issue 143 Vol 32. No. 4, Julio 2005, p. 135.

de 1994 dejó ver el lado oscuro del fallido proyecto político «incluyente» de Salinas.

206 Así como en 1968, el régimen respondió con violencia. Una vez más, el gobierno volvía a ensangrentarse las manos. Bombardeó las posiciones zapatistas durante siete días, hasta que la respuesta de la sociedad civil, a través de multitudinarias marchas en la Ciudad de México y en las ciudades más importantes del país y con una serie de caravanas pacíficas directamente a la zona del conflicto, obligaron a ambos lados a declarar el cese al fuego.²⁵⁵ Aún después de ello, el gobierno continuó apoyando y tolerando la operación de escuadrones de sicarios y grupos paramilitares al servicio de los terratenientes locales.

Las negociaciones formales entre el gobierno y el EZLN comenzaron a principios de 1994, pero las partes no pudieron llegar a acuerdos sólidos sino hasta 1996. Mientras tanto, los zapatistas rápidamente se convirtieron en un referente internacional de una novedosa lucha global que articuló un discurso ampliamente respaldado en «contra del neoliberalismo y por la humanidad». El movimiento llegó a contar con cientos de miles de seguidores en todo el mundo y recibió amplia atención en los medios internacionales y a través de las redes informáticas como internet.²⁵⁶ Los zapatistas también lograron una importante presencia en los medios de comunicación nacional y contaron con el apoyo y simpatía de millones de ciudadanos mexicanos por todo el país.

Todavía bajo los efectos del levantamiento zapatista, en 1994 el país volvería a ser testigo de un evento trágico: el candidato presidencial de PRI, Luis Donaldo Colosio, sería asesinado a sangre

²⁵⁵ Ibid., p. 140.

²⁵⁶ Donna M Kowal, «Digitazing and globalizing indigenous voices: the zapatista movement» en Greg Elmer (editor) *Critical Perspectives on the internet*, Rowman and Littlefield publishers, p. 107.

fía el 23 de marzo a plena luz del sol y en medio de un acto de campaña en el norte de México. Ésta era la primera vez en la historia del país, quizás desde la década de 1920, en que un candidato presidencial o incluso el presidente mismo sufrían un acto tan ominoso. Las sospechas de que el propio presidente Salinas habría estado involucrado en el asesinato no se dejaron esperar, sobre todo a la luz de una súbita falta de confianza y apoyo a Colosio por parte de Salinas. Otros en cambio, sospecharon de Manuel Camacho Solís, otro actor político muy cercano a Salinas y uno de precandidatos priístas más fuertes que había contendido hasta el último día, para quedarse con la candidatura presidencial del PRI. Lo único que resultaba evidente para todos era que el asesinato de Colosio era una señal indiscutible de la profunda ruptura generada al interior de la coalición gobernante.²⁵⁷ Colosio había sido titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y no existía motivo aparente alguno para asesinarlo.

207

El levantamiento zapatista, en combinación con el asesinato de Colosio explica que en abril de 1994, de manera súbita se aprobara una inesperada reforma electoral. A tan sólo unos meses de la elección federal, el gobierno decidió oxigenar y democratizar la instancia responsable de organizar las elecciones: el Instituto Federal Electoral.²⁵⁸ El hecho de que el gobierno del PRI en el último minuto, hubiera estado dispuesto a cambiar las reglas del juego como una estrategia de apuntalamiento de su menguante legitimidad, es un claro indicador del grado de profundidad de la crisis política de aquella época.

Sólo una semana después de la muerte de Colosio, el presidente Salinas decidió reemplazar al candidato con Ernes-

²⁵⁷ Andres Oppenheimer, *op. cit.*, p. 320.

²⁵⁸ John M. Ackerman, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, DF, 2007, p. 33.

to Zedillo, un gris tecnócrata de oficina que nunca había sido electo a ningún cargo de elección popular. Zedillo había ocupado los cargos de Secretario de Educación Pública y Secretario de Programación y Presupuesto durante el salinismo, pero no tenía ninguna experiencia política con las bases priístas o acercamiento alguno con el pueblo mexicano. Sin importar lo anterior, la maquinaria electoral del PRI se echó a andar y este tecnócrata gris llegado en el último momento a la campaña, resultó electo presidente en agosto de 1994 por un amplio margen. Los informes de diversas organizaciones no gubernamentales y agrupaciones internacionales independientes señalaron que aunque en general, los votos se habían contado correctamente en las casillas el día de la elección, la inequidad en el gasto de los partidos y el dinero ilegítimo proveniente tanto desde el sector público como del privado, habían inclinado radicalmente la balanza a favor del candidato oficial.

Pero la victoria del candidato «oficial», no hizo nada para mejorar la inestabilidad en la cual el país estaba inmerso y, 1994 volvería a ser salpicado de sangre. El 28 de septiembre de ese mismo año, el presidente nacional del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, también sería asesinado en pleno centro de la Ciudad de México. El histórico pacto de coalición entre el partido de Estado y el gobierno estaba completamente destruido. En un crítico artículo sobre la realidad mexicana de aquella época, Andrés Oppenheimer señala: «El sistema político mexicano [de 1994] no estaba enfrentando una clásica revolución popular, sino un gradual desmoronamiento interno. Los asesinatos políticos que habían sacudido al país a medidados de los noventa no venían de abajo ni de los márgenes, sino del centro mismo del sistema. Los vínculos económicos y las relaciones de complicidad que habían mantenido unidas a las tribus políticas del PRI durante mucho tiempo se estaban resquebrajando. El partido ya no tenía un presidente fuerte –temido y reverenciado por

todos— para resolver sus disputas internas, ni una ideología «revolucionaria» que lo mantuviera unido, ni los recursos económicos para dirimir sus peleas internas mediante el desmolso de toneladas de dinero. (...) Ahora, cada camarilla del PRI estaba luchando por su propia supervivencia, compitiendo por trozos de un pastel económico cada vez más pequeño».²⁵⁹

Pero lo peor estaba por venir. La crisis del peso de diciembre alteró aún más las dinámicas políticas y agudizó al extremo el conflicto distributivo. De hecho, podríamos decir que la crisis de 1994 cambió a la política más que a las políticas. Aunque el gobierno hizo muy poco por cambiar el modelo económico a la luz de la profunda crisis económica, ésta en cambio sí activó y movilizó a la sociedad civil y a la comunidad política.

Así, en respuesta a la crisis surgió un inusual movimiento social integrado por pequeños y medianos deudores autodenominado «El Barzón». El principal objetivo de este movimiento fue organizar de forma política a los diversos sectores (clases medias, agricultores, pequeños y medianos empresarios, comerciantes, prestadores de servicios y todo tipo de pequeños deudores) que se habían visto afectados por las políticas económicas monetaristas y por la crisis económica que éstas habían generado. El repertorio de acciones del movimiento varió desde los bloqueos de autopistas, la toma simbólica de los bancos, la inundación de los tribunales con demandas cívicas, hasta movilizaciones más organizadas frente al Congreso para exigir legislación antibancaria a nivel estatal y nacional. El reclamo básico de los dirigentes era que la colusión de altos funcionarios gubernamentales, con jueces corruptos y la élite bancaria, había sido la principal responsable del fracaso bancario general de 1995 y 1996. El Barzón, que pasó de unos cuantos agricultores a

²⁵⁹ Andres Oppenheimer, *op. cit.*, p. 322.

más de medio millón de deudores de todos los sectores urbanos y rurales, ya en la primera mitad de 1995, «capturó las primeras planas de la prensa nacional e internacional debido a sus llamativas pero pacíficas protestas y a su muy radical crítica de las políticas económicas de México».²⁶⁰

210

El movimiento del Barzón no permitió que Zedillo simplemente culpara a su antecesor por la crisis económica, tal como había sido la tradición en cada nuevo presidente. El Barzón rompió con esta lógica y también rechazó tajantemente el falso dilema del supuesto «error de diciembre», que culpaba a Zedillo, pero sólo por el manejo de la devaluación.²⁶¹ En lugar de ello, el movimiento cuestionó las mismas bases de la lógica del modelo neoliberal por encima y más allá de las decisiones particulares de un grupo de tecnócratas. La aparición del Barzón también fue parte de la crisis terminal de la hegemonía del partido de Estado en tanto que «cuestionó los límites del gobierno priís-

²⁶⁰ Heather Williams, «Of Free Trade and Debt Bondage: Fighting Banks and the State in Mexico» en *Latin American Perspectives*, Issue 119, Vol. 28. No. 4, julio, 2001, p. 32. Para más sobre este movimiento ver: Hubert C. de Grammont, *El Barzón: Clase Media, Ciudadanía y Democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM - Plaza y Valdés Editores, 2001, México.

²⁶¹ Durante buena parte de 1995, Salinas y Zedillo se culparon mutuamente de la explosión de la crisis económica de finales de 1994. Los que estaban cerca de Salinas hablaban del «error de diciembre», y sostenían que la crisis había sido resultado de las medidas adoptadas por Zedillo después de asumir la presidencia el 5 de diciembre de ese año. El gobierno de Zedillo atribuía la crisis a la situación económica que Salinas le había heredado. Lo cierto es que ambos presidentes fueron responsables de lo ocurrido. Salinas porque apoyó una política insostenible de subsidios para inversionistas financieros nacionales y extranjeros mediante el mantenimiento de una artificial paridad cambiaria. Zedillo por su torpeza e incapacidad para manejar adecuadamente la emergencia, ya que sólo ofreció una solución monetarista que convirtió la de por sí difícil situación en una crisis de mayores proporciones.

ta, desafió la figura presidencial y las políticas tecnocráticas del Banco Central llevándolas incluso a todo tipo de cortes y a la legislatura federal». ²⁶²

El PRI también había comenzado a perder su control absoluto en lo electoral. Para 1995, el PAN ya había logrado controlar cinco gubernaturas, 250 gobiernos municipales y contaba con una sólida representación en el Congreso. El PRD por su parte, controlaba 200 gobiernos municipales y también estaba representado en la Cámara de Diputados con un importante grupo de diputados. ²⁶³ En general, la hegemonía del PRI en la arena electoral se encontraba en un franco proceso de declive. ²⁶⁴

211

Sin embargo, a pesar de la profunda crisis económica, la proliferación de importantes movimientos sociales, el acentuado proceso de descomposición del partido gobernante y el innegable incremento del pluralismo político en el país, Zedillo seguía teniendo un control relativamente absoluto sobre las palancas centrales del gobierno. El PRI aún controlaba la mayoría del Congreso y estaba en control total del Poder Judicial. De nueva cuenta, se respiraba la tóxica mezcla que había caracterizado el inicio del gobierno de Salinas: control autoritario y urgencia de legitimidad.

Pero en esta ocasión, la situación era aún peor. Zedillo enfrentaba una extendida y profunda crisis simultáneamente económica y política. Si en el sexenio de Salinas podemos hablar de un escenario de *autoritarismo bajo ataque*, para el final del periodo de Zedillo, cada día era más evidente que los días del régimen de partido de Estado estaban contados. México finalmente había

²⁶² Heather Williams, *op. cit.*, p. 32.

²⁶³ Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press, 1995.

²⁶⁴ Silvia Gómez Tagle y María Valdés (eds.) *La Geografía del Poder y las Elecciones en México*, Plaza y Valdés, 2000.

arribado a una suerte de ‘democratización parcial’. Tanto la presión política como los incentivos por hacer algo pronto y de manera radical resultaban más apremiantes que en el tiempo de Salinas. El ominoso resultado de lo anterior fue la generalización de prácticas de corrupción e ilegalidad desenfrenadas en el rescate bancario. Lo anterior rebasó con mucho los niveles de rentismo que habían caracterizado el previo proceso de reprivatización bancaria.

212

Del mismo modo, en 1994 las bases de apoyo político y social del partido en el gobierno eran ya muy distintas a las que habían sostenido al régimen en años previos. Zedillo continuó y consolidó el patrón de reemplazo de los sectores campesinos y obreros que habían fungido como los ejes centrales de las bases de apoyo político priísta, con nuevos actores económicos vinculados al gran capital nacional e internacional basado en la especulación financiera. Zedillo incluso fue más allá, e institucionalizó la participación del capital extranjero en la arquitectura de las políticas económicas.

De hecho, el presidente excluyó tan drásticamente a los sectores populares y de base vinculados al priísmo, que como reacción a ello, en 1996 los militantes priístas obligaron a la dirigencia nacional a aprobar un nuevo estatuto que impedía ser candidato presidencial a todo aquél que como en el caso de Ernesto Zedillo, no hubiera ocupado previamente un cargo de elección popular.²⁶⁵ El hecho de que el PRI aprobara con relativa facilidad dicha reforma puso de manifiesto la fortaleza que aún tenían los sectores populares dentro del partido de Estado. La medida, también fue un claro indicador para la élite priísta, de la urgencia por adoptar cambios radicales para seguir garantizando su propia existencia. La forma en que Zedillo operaría el rescate bancario de 1994-95 vendría a jugar un papel de extrema importancia en la consoli-

²⁶⁵ Daniel Levy, *et.al.*, *op. cit.*

dación de este nuevo Estado neoliberal que emergió en el país con el soporte principal de la emergente coalición distributiva de financieros nacionales e inversionistas extranjeros.

III. ESTRUCTURA LEGAL DEL FOBAPROA

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue creado por la Ley de Instituciones de Crédito aprobada el 18 de julio de 1990 y nunca estuvo diseñado como instrumento de rescate en contextos de crisis sistémica como la ocurrida a finales de 1994.²⁶⁶ El artículo 122 de esta ley preveía el establecimiento del Fondo como un mecanismo preventivo orientado a evitar problemas financieros con los bancos recién privatizados:

213

Artículo 122. Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

1. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización

²⁶⁶ Hasta antes de la nacionalización bancaria no existía ningún mecanismo específico para proteger los depósitos bancarios pero en los hechos el Gobierno Federal respaldaba las obligaciones del sector bancario en un 100%. El Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones de Banca Múltiple, es el precursor primero del FOBAPROA. Creado en 1981, este Fondo se alimentaba de depósitos de los bancos para ser utilizados en caso de problemas financieros. En noviembre de 1986, el Gobierno Federal crea el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE). Con la privatización bancaria, el FONAPRE fue remplazado por el FOBAPROA. El 18 de octubre de 1990, se aprueba el acuerdo mediante el cual se instituye formalmente el FOBAPROA: *Modificaciones al Contrato del Fideicomiso FONAPRE*. Ver: Héctor Nuñez, *Reforma y Crisis del Sistema Bancario 1990-2000*, Plaza y Valdés, 2005.

de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca multiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo (Ley de Instituciones de Crédito, 18 de julio de 1990, P. 42. Énfasis añadido)

214

Aunque en teoría el FOBAPROA sería la continuación del FONAPRE (ver nota al pie 33) hubo un par de diferencias cruciales tanto en su operación como en su diseño institucional. Primero, mientras que el FONAPRE era parte del Poder Ejecutivo, el FOBAPROA era un fideicomiso privado, lo cual lo eximía de las obligaciones y exigencias del control y la fiscalización legislativa.

*La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.*²⁶⁷

De esta forma, tanto el diseño institucional como el funcionamiento del FOBAPROA continuaron con la tradición de opacidad y nula rendición de cuentas iniciada con las reformas al Banco Central y otras legislaciones financieras cruciales del gobierno de Salinas.

Aunque el FOBAPROA no estaba sujeto a las disposiciones aplicables a las entidades federales o instituciones públicas, el fondo estaba directamente administrado por el Gobierno Federal mediante un «Comité Técnico»:

IV. En el contrato constitutivo del Fondo deberá perverser la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

²⁶⁷ Artículo 122 Fracción I. Ley de Instituciones de Crédito, 18 de julio de 1990, p. 42 (Énfasis añadido).

*El Comité Técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de estos objetos de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como, las demás facultades que se prevean en el contrato constitutivo del Fondo.*²⁶⁸

Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, del Banco Central y de la Comisión Nacional Bancaria —muchos de los cuales, paradójicamente, habían sido los mismos arquitectos de la desastrosa privatización bancaria de 1991-92— contaban con un control absoluto sobre el funcionamiento y operación del FOBA-PROA y al mismo tiempo se encontraban liberados de sus obligaciones por rendir cuentas al Congreso, ya que formalmente se trataba de un fideicomiso privado. Por ejemplo, de acuerdo con el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, durante el rescate bancario de 1994-95 «el Consejo Técnico del FOBAPROA actuó sin reglas de operación y con un exceso de discrecionalidad en sus decisiones relacionadas con el rescate bancario e hizo trajes a la medida para algunas instituciones bancarias».²⁶⁹ De nueva cuenta, vemos claramente cómo la «privatización» puede ir de la mano con el fortalecimiento del Estado, dado que el carácter privado del FOBAPROA incrementó considerablemente los poderes discrecionales de la élite de la burocracia financiera.

La fracción IV del Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de Salinas arriba citada, contravenía de forma directa la Constitución Mexicana. El artículo 73 de la Constitución establece que toda deuda pública debe estar autorizada por el Congreso de la Unión:

²⁶⁸ *Idem.*, p. 43 (Énfasis añadido).

²⁶⁹ Entrevista personal con Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación 2001-2010.

«Artículo 73. El Congreso tiene facultad: VII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...»

216

Sin embargo este artículo también concedía a un puñado de servidores públicos facultades extraordinarias para «determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo», y en consecuencia les permitía, de manera ilegítima, contratar deuda pública sin la autorización del Congreso. También es importante señalar que la deuda adquirida por el FOBAPROA durante estos años críticos inmediatamente posteriores a la crisis de 1994, tuvieron poca o nula relación con «la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos». Como veremos más adelante, todas estas inconsistencias legales y violaciones constitucionales acabarían por acarrear graves problemas al gobierno de Zedillo.

Una segunda diferencia crucial entre el FOBAPROA y el FONAPRE tiene que ver con el uso de los fondos públicos. El contrato constitutivo del FONAPRE establecía claramente que «en ningún caso la propiedad del Fondo puede aumentar con donaciones del Gobierno Federal con cargo al presupuesto».²⁷⁰ El FOBAPROA, sin embargo, hizo caso omiso de esta importante disposición. Pedro Aspe como Secretario de Hacienda y Miguel Mancera en su carácter de Gobernador del Banco Central, al redactar a principios de 1994 el «Acuerdo para compilar en un

²⁷⁰ Bernardo Bátiz Vázquez, «Consideraciones Jurídicas sobre la existencia y funcionamiento del FOBAPROA» en IPAB-FOBAPROA el Debate Continúa. Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México 2000.

TABLA 8

Operaciones financieras autorizadas para el FONAPRE y el FOBAPROA

FONAPRE - FOBAPROA (1986-1990) (1990-1996)	FOBAPROA (A partir del 3 de mayo de 1996)
Financiar instituciones bancarias mediante el uso de depósitos, créditos o préstamos.	Financiar instituciones bancarias o sus sociedades controladores o <i>holdings</i> mediante el uso de créditos, créditos de línea, cuentas de crédito simple o cuentas de divisas o mediante cualquier otra operación establecida por la Legislación mercantil.
Comprar instrumentos subordinados de deuda emitidos por las instituciones bancarias.	Comprar acciones, instrumentos subordinados de deuda o cualesquier otros instrumentos de deuda emitidos por las instituciones bancarias o sus sociedades controladoras (<i>holdings</i>).
Comprar acciones serie B, conforme a la ley.	Comprar y vender activos o títulos de propiedad a fin de obtener mejoras financieras para las instituciones bancarias y sus sociedades controladoras (<i>holdings</i>).
Comprar créditos, acciones y otros activos de instituciones bancarias.	Emitir títulos de crédito, permitir endosos y recibir obligaciones a favor de las instituciones bancarias.
Ofrecer contribuciones no recuperables, cuando sea estrictamente necesario, para cubrir las alteraciones financieras en las instituciones.	Participar en el capital social de aquellas entidades que participan en el FOBAPROA a fin de lograr sus metas, incluyendo a aquellas empresas que contribuyan con servicios secundarios y complementarios. Además, este Fondo puede crear otros fideicomisos y establecer todas las alianzas necesarias que le brinden más asistencia al Fondo.
	Obtener financiamiento.
	Contratar servicios complementarios o auxiliares para llevar a cabo las operaciones y tareas del FOBAPROA.
Cualesquier otras actividades similares y relacionadas establecidas por el Comité Técnico conforme al tipo de apoyo requerido.	Cualesquier otras actividades similares y relacionadas autorizadas por el Comité Técnico del FOBAPROA.

Fuente: Reglas de operación del FONAPRE, 24 de diciembre de 1986 y Modificaciones al Acuerdo para el FOBAPROA (Acuerdo de Partes), 3 de mayo de 1996, cláusula 3.

solo instrumento el contrato constitutivo del FOBAPROA» eliminaron por completo la disposición contractual que prohibía el uso de recursos fiscales para capitalizar el fideicomiso.

De forma aún más grave, dicho Acuerdo también establecía que «El Fiduciario [el Banco Central] estará libre de toda responsabilidad» incluso de aquéllas incurridas como resultado de la ejecución de «actos urgentes que se tengan que realizar sin la autorización de su Comité Técnico», con lo que se abría completamente el margen para el uso discrecional del Fideicomiso.

218

En 1996, ya bajo la administración de Ernesto Zedillo, el nuevo Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez y Mancera en su calidad de Gobernador del Banco Central, cambiaron de nuevo las reglas del FOBAPROA. En esta ocasión los funcionarios otorgaron poderes meta-constitucionales al fondo, permitiendo explícitamente que éste se endeudara directamente con cargo al erario público. (Ver Tabla 8)

Con las reformas de 1996, al FOBAPROA le fue concedida la facultad de brindar apoyo financiero y adquirir deuda y acciones no sólo de bancos sino también de las sociedades controladoras o «holdings» de los bancos. Además, el fondo ya no estaba limitado a utilizar apoyos monetarios directos, pues a partir de ese momento se le permitió utilizar una diversidad de estrategias de ingeniería financiera incluyendo líneas de crédito y «cualquier otra prevista en la legislación del mercado», como pagarés. Al FOBAPROA también le empezó a ser permitido crear nuevos fondos subsidiarios, emitir sus propios instrumentos de deuda y otorgar garantías gubernamentales directas («avales»).

Las modificaciones de 1996 constituyeron una clara auto-adjudicación de poderes casi dictatoriales. Sus artífices serían también sus beneficiarios directos. Lo más lamentable fue que las modificaciones se realizaron al margen de la ley. Éstas se implementaron mediante un simple «acuerdo» entre dos fun-

cionarios financieros de alto nivel, quienes además abusaron profunda e irresponsablemente de las nuevas potestades.

IV. FOBAPROA: ACTORES, MECÁNICA Y OPERACIÓN

A través del FOBAPROA, el gobierno implementó cinco programas distintos para ayudar a México a salir de las cenizas de la crisis: el Programa de Ventanilla de Liquidez (PVL), el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), el Programa de Intervención y Saneamiento (PIS), y el Programas de Apoyo a Deudores (PAD).

219

El Programa de Ventanilla de Liquidez fue el primer programa echado a andar el 6 de enero de 1995. A través de éste, el Banco Central otorgaba créditos de corto plazo denominados en dólares a los bancos, para que éstos pudieran servir sus deudas en el extranjero. En garantía, los bancos ofrecían parte del capital social de la institución u otros activos, entre los que se encontraban bonos gubernamentales y otros instrumentos bancarios. Afortunadamente, este programa no supuso mayor costo fiscal, debido a que los bancos pagaron en su totalidad los préstamos recibidos. Este programa también estuvo relativamente libre del tipo de irregularidades legales que plagarían más tarde a los otros programas del FOBAPROA. Sin embargo, este programa fue de corta duración y utilizó un porcentaje muy reducido del monto total utilizado para el rescate financiero.

El segundo programa implementado fue el de Capitalización Temporal (PROCAPTE). Éste inició en febrero de 1995 y consistió en apoyos especiales para los bancos con bajos niveles de capitalización. Los bancos así obtenían los fondos necesarios para capitalizarse temporalmente hasta que encontraran otras fuentes de financiamiento. Al igual que en el caso del Programa de Ventanilla de Liquidez, el PROCAPTE también exigía

como garantías acciones bancarias y activos financieros. Lo anterior ayudó a que este segundo programa tampoco implicara costos fiscales mayores, puesto que la gran mayoría de las instituciones de crédito liquidaron sus préstamos en tiempo y forma.

220 Sin embargo, a pesar de la directa canalización de recursos a los bancos a través de estos dos programas, las instituciones bancarias experimentaron fuertes dificultades financieras durante todo el periodo 1994-97. Una docena de instituciones debieron ser intervenidas por el gobierno a través de un tercer programa: el Programa de Intervención y Saneamiento. (Ver Tabla 9)

En cada uno de los bancos intervenidos se presentaron fenómenos de saqueo (*looting*) por parte de los principales accionistas. Préstamos relacionados, créditos a empresas vinculadas directamente con los bancos acreedores y sus grupos controladores, créditos a amigos y familiares de los accionistas, préstamos sin garantía o para clientes con conexiones políticas, financiamiento a las campañas electorales del PRI, entre otras conductas y prácticas ilícitas condujeron al sector financiero al colapso.

El Programa de Intervención y Saneamiento en realidad ya había sido utilizado antes del colapso financiero de diciembre de 1994. Como señalamos en el apartado anterior, en septiembre de 1994, Banco Unión y Banca Cremi —ambos propiedad de Cabal Peniche— habían tenido que ser intervenidos. En ambos, la expansión del crédito había rebasado todo límite imaginable.²⁷¹ Más tarde, se demostró que estos créditos habrían estado

²⁷¹ En 1992 Banco Unión registró una súbita ampliación de su cartera de crédito en más de un 94%, más de dos veces el crecimiento de la cartera de crédito del sistema bancario en su conjunto. La tendencia disminuyó ligeramente en 1993, pero en los primeros meses de 1994 ésta sorpresivamente aumentó en casi 100%, y su crecimiento representó cuatro veces más que el crecimiento de la cartera de crédito del resto del sistema bancario. Ver: Michel W. Mackey, *op. cit.*, pp. 219-224.

NACIONALIZACIÓN PRIVATIZADORA

TABLA 9
Bancos intervenidos por la CNBV 1994-1997

BANCO	FECHA DE DETECCIÓN DE PROBLEMAS	FECHA DE LA INTERVENCIÓN EN EL MANEJO	PRINCIPALES ACCIONISTAS	MOTIVOS DE LA INTERVENCIÓN
Union	Jul 1994	Sep 1994	Carlos Cabal Peniche	• Autopréstamos • Préstamos relacionados • Préstamos a los principales accionistas del banco para que pudieran comprar acciones del mismo banco • Fraudes financieros
Cremita	Feb 1994	Jul 1994	Carlos Cabal Peniche	• Autopréstamos • Préstamos relacionados • Préstamos a los principales accionistas del banco para que pudieran comprar acciones del mismo banco • Fraudes financieros
Interestatal	Mar 1995	Sep 1995	Alfonso Garay	• Falta de capitalización • Préstamos a los accionistas del mismo banco
Obrero	Sep 1991	May 1997	Jorge Eduardo Familiar Haro	• Falta de capitalización • Préstamos a los accionistas del mismo banco
Banpais	Sep 1994	Mar 1995	Angel Isidoro Rodríguez	• Préstamos relacionados • Préstamos a los accionistas del mismo banco para que pudieran comprar el Grupo Financiero Banpais
Inverlat	Mar 1994	Mar 1995	Raymundo Gómez Flores	• Falta de capitalización • Préstamos relacionados • Préstamos a los accionistas del mismo banco
Oriente	Jun 1995	Mar 1995	Ricardo Margain Berlang	• Préstamos relacionados
Centro	Feb 1995	Mar 1995	Hugo Villa Manzo	• Préstamos relacionados
Anáhuac	Nov 1996	Nov 1996	José Luis Sánchez Pizzini y Federico de la Madrid Cordero	• Préstamos relacionados • Préstamos a los accionistas del mismo banco • Practicas inaceptables en relación con las garantías de crédito
Capital	Oct 1994	May 1996	Pedro Osorio Gómez	• Préstamos relacionados • Préstamos a los accionistas del mismo banco • Falta de capitalización
Confía	Mar 1994	Ago 1997	Jorge Lankenau Rocha	• Préstamos relacionados • Préstamos a los accionistas del mismo banco • Operaciones off-shore • Fraude a los inversionistas
Industrial	Jun 1996	Feb 1998	Jorge Martínez Güitrón	• Préstamos relacionados

221

Fuente: Datos de la CNBV y del Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro «FOBAPROA», y de la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBA-PROA de 1995 a 1998, LVII Legislatura, H. Cámara de Diputados.

relacionados con actividades ilegales vinculadas al narcotráfico, el lavado de dinero y al financiamiento de la maquinaria electoral del partido de Estado durante las elecciones presidenciales.

222 Se ha demostrado de manera fehaciente el rol fundamental que los préstamos relacionados tuvieron en el colapso del sistema bancario del país. Primero: las condiciones de préstamo ofrecidas a las partes relacionadas fueron sustancialmente mejores que las disponibles para las partes no relacionadas. Segundo: la tasa de incumplimiento en los préstamos relacionados fue del 70% en comparación con sólo el 39% que alcanzó el incumplimiento entre los actores no relacionados. Además, las tasas de recuperación terminaron entre 19 y 40 centavos por dólar más bajas para los prestamistas relacionados que para los no relacionados. Tercero: los préstamos relacionados representaron alrededor del 20% de todos los préstamos realizados. Cuarto: los préstamos con el peor desempeño fueron aquéllos otorgados a personas o compañías cercanas a las controladoras de los bancos. En pocas palabras, los préstamos relacionados «fueron utilizados para desviar recursos de los bancos y para explotar a los accionistas minoritarios». «A medida que la economía entraba en recesión, la fracción de los préstamos relacionados se duplicó en aquellos bancos que posteriormente se declararon en quiebra, mientras que sólo aumentó ligeramente en aquellos bancos que sobrevivieron. Lo anterior sugiere que cuando los banqueros vieron perdida su inversión, aumentaron los niveles de saqueo para extraer tanto valor como fuera posible mientras aún controlaban el banco».²⁷²

Las intervenciones fueron poco exitosas. Todo el proceso de saneamiento fue, en general, altamente controvertido. Nunca se clarificaron los criterios aplicados para tomar ciertas decisiones en relación con ciertos bancos y no en relación con otros. Se

²⁷² Alberto Chong y Florencio Lopez-de-Silanes, *op. cit.*, 2005, p. 386.

suponía que las intervenciones bancarias «reestructurarían» las hojas de balance de los bancos para así hacerlos más atractivos para los nuevos compradores. Sin embargo, la naturaleza opaca del proceso dejó la sospecha de que las intervenciones se habían diseñado más para «legalizar» y encubrir los delitos cometidos por los banqueros amigos de Salinas, que para volver a activar verdaderamente el sistema bancario del país.

El principal programa utilizado para «recuperar» o «sanear» aquellos bancos en desgracia y con ello evitar la intervención formal, fue el después célebre Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). En teoría, el objetivo formal del PCCC fue ayudar a los bancos que eran comparativamente más fuertes a aumentar su capital mediante la sustitución de sus activos financieros en problemas (préstamos en cartera vencida, etc.) con pagarés a diez años. Estos pagarés emitidos por el FOBAPROA y autorizados por el Gobierno Federal, ofrecían atractivas tasas de interés capitalizables trimestralmente y vinculadas a las tasas de interés de los CETES o bonos de la Tesorería de la Federación.

223

Los propios bancos que participaban en el PCCC determinaban qué préstamos se podían vender al gobierno. Inmediatamente después, los préstamos se depositaban en un fideicomiso especial administrado por el propio banco en problemas. En otras palabras, aunque el gobierno «compraba» los préstamos, los derechos de cobro quedaban en manos de los mismos banqueros rescatados. Cuando los bancos no lograban cobrar los préstamos o recuperar esta cartera vencida, se implementaba un esquema de «pérdidas compartidas». A través de éste, el gobierno absorbía el 75% de la pérdida y el banco el 25% restante. El acuerdo fue que a cambio de un esquema de apoyo tan generoso, los banqueros se obligaban a inyectar recursos frescos a sus instituciones en una proporción de dos a uno. Por cada dos dólares comprados por el FOBAPROA, los propietarios de los bancos supuestamente depositarían un dólar de sus propios recursos.

El programa, sin embargo, fue operado de forma totalmente opaca y sin aplicar lineamientos adecuados de índole legal o técnica. Por ejemplo, para que los préstamos pudieran ingresar al PCCC, primero tenían que pasar la revisión técnica de un auditor financiero del banco para poder ser validados después por las autoridades gubernamentales de la Comisión Bancaria y de Valores. Ellos, en última instancia, aprobaban o rechazaban su ingreso al FOBAPROA. Desafortunadamente, todo este proceso fue más una simulación que un verdadero intento por combatir de raíz los fraudes y prácticas ilícitas. Una buena parte de la cartera vencida que el gobierno compró, se encontraba en suspensión de pagos. Esta condición se generó más por la negativa intencional de los grandes grupos financieros e industriales del país para liquidar sus autopréstamos que por una verdadera incapacidad de pago de parte de pequeños y medianos deudores.

En teoría, para que el FOBAPROA autorizara una operación mediante el PCCC, el Comité Técnico del FOBAPROA y las autoridades de la Comisión Bancaria tenían que aprobar los créditos con base en ciertos lineamientos generales. Finalmente no dio resultado pues se les aplicó con total discrecionalidad. De acuerdo con estos «lineamientos generales», el FOBAPROA no podía comprar créditos incobrables (ilegales o con reservas insuficientes), créditos relacionados (entre socios del mismo banco), créditos con redescuento (previamente financiados por bancos de desarrollo gubernamental), créditos a empresas en quiebra, créditos denominados en UDIS, créditos inferiores a 200 mil pesos, y créditos otorgados a personas físicas sin actividades empresariales.

Sin embargo, el Comité Técnico del FOBAPROA, de forma muy temeraria e irresponsable, sistemáticamente suspendió la aplicación de las reglas generales. Primero hizo excepciones para un banco, luego para otro, y de forma distinta también para el siguiente, hasta llegar a un límite en el que ya no hubo más ese conjunto de reglas «generales» que guiarían el proceso.

De forma abusiva, los banqueros, solapados y hasta asupiciados por las autoridades financieras, terminaron por arrojar toda su incobrable «basura financiera» al pozo negro del FOBAPROA.

Frente a una situación de tan franca violación a la mínima legalidad que los propios arquitectos del rescate habían acordado, resultaba iluso esperar que los banqueros cumplieran también con su obligación de depositar un dólar de capital fresco por cada dos dólares de cartera vencida adquirida por el gobierno. No hace falta decir que este nuevo incumplimiento tuvo como consecuencia un enorme costo fiscal que desde hace ya más de una década, los contribuyentes mexicanos han pagado puntualmente año tras año.

225

Un problema crucial con la forma en que operó el PCCC —y por cierto también aplica a los otros programas de intervención del FOBAPROA—, fue la participación sistemática de bancos en quiebra que desde un principio debieron haberse cerrado por completo. El auditor Mackey señala: «En general, el costo de apoyar a los bancos en mal estado fue mucho más alto que el que hubiera implicado un cierre oportuno.»

Por ejemplo: en el caso de un banco, el costo inicial de recapitalización fue de 11 mil millones de pesos en 1995. Este banco no se cerró y el costo estimado actual para el FOBAPROA es de más de cincuenta mil millones de pesos. En el caso de otro banco, el FOBAPROA otorgó apoyos financieros aun cuando el estudio de viabilidad conducido por la CNBV indicaba claramente que el banco no podía seguir operando bajo ninguna circunstancia. Los casos de INVERLAT, PROMEX, ATLÁNTICO, SERFÍN y BANCRECER son todos ejemplos de intervenciones innecesarias, terminaron elevando el costo fiscal del rescate. El gobierno invirtió en estos bancos más de 350 mil millones de pesos, y recuperó, a través de la venta de las instituciones, sólo 21,400 millones de pesos, es decir, sólo el 7 por ciento del total invertido.²⁷³

²⁷³ Michel W. Mackey, *op. cit.*, p. 222.

Habría sido menos costoso y más efectivo cerrar los bancos a tiempo e indemnizar directamente a los cuentahabientes, que mantener a los bancos y banqueros en una artificial terapia intensiva.

226 El 23 de mayo de 1995, durante una sesión del Comité Bancario del Senado de los Estados Unidos que monitoreaba la utilización del paquete financiero que la Casa Blanca había otorgado para rescatar al gobierno mexicano, Alfonso D'Amato, presidente de este Comité declaró: «El sector bancario mexicano está en problemas. Con tasas de interés de 100%, más de 10 mil millones de dólares en cartera vencida y una elevada inflación [52%], este sistema está siendo devastado».²⁷⁴ El senador señaló que los seis bancos más importantes de México en aquella época —que juntos controlaban el 80% de las operaciones bancarias—, habían sufrido pérdidas importantes en el primer trimestre de 1995. D'Amato también añadiría con evidente ironía, que los banqueros utilizaban «creativos métodos contables y subsidios estatales» para reportar la obtención de ganancias durante el periodo fiscalizado. El senador concluyó señalando que la «alquimia financiera escondía un enorme ajugero negro en el sistema financiero mexicano».

La acusada «alquimia financiera» se percibía en el cálculo de la cartera vencida. Los bancos del país, con autorización del gobierno, sólo clasificaban como «cartera vencida» el monto de las mensualidades que no se habían cubierto después de tres meses. Ello subestimaba enormemente el monto real de la cartera vencida debido a que la mayor parte del monto principal, quedaba intacta.²⁷⁵ En total, la cartera vencida reportada por los bancos

²⁷⁴ Alfonso D'Amato: *Report on the Mexican Financial Sector*. Senador de Nueva York y Presidente de Asuntos del Senado en materia de Banca, Vivienda y Servicios Urbanos.

²⁷⁵ De acuerdo con las reglas contables de los Estados Unidos, la cartera

mexicanos con el aval dado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue aproximadamente 12 veces menor al monto que hubiera resultado de haberse éste calculado utilizando los estándares de contabilidad internacional.²⁷⁶ Tal subestimación del riesgo crediticio incrementó artificialmente los márgenes de ganancia, permitió a los bancos compensar a sus accionistas y atraer nuevos inversionistas.

La cereza de todo este pastel de corrupción, simulación e impunidad que se llamó PCCC fue su entera inconstitucionalidad. Como ya se había señalado con anterioridad, la Constitución mexicana —en concreto su artículo 73—, claramente establece que toda la deuda contraída por el Ejecutivo debe ser aprobada por el Congreso. Cuando el Comité Técnico del FOBAPROA adquirió de forma directa la cartera vencida de los banqueros, violó por completo este precepto fundamental.

227

Irónicamente, el fondo que había sido diseñado para «salvaguardar los ahorros de la nación» y para prevenir la necesidad de rescates financieros, terminó financiando la incompetencia y corrupción de las élites políticas y económicas de México. Algunos autores incluso, han bautizado al FOBAPROA como «el monstruo de la corrupción».²⁷⁷ El rescate se llevó a cabo en absoluta opacidad, de espaldas al Congreso, y sin involucrar en lo más mínimo a la opinión pública del país. La gran opacidad que envolvió esta estrategia de las élites financieras, ocasionó una gran variedad de abusos por parte de los banqueros. Las ilegalidades y arbitrariedades de las autoridades en contra de los cientos de miles de contribuyentes cautivos quizás fue lo

vencida no sólo debe incluir los pagos no efectuados, sino el monto total de la deuda vencida y pagadera.

²⁷⁶ Jose Luis Calva, op. cit. p. 247; y Marcos Chávez, op. cit., p. 18.

²⁷⁷ Mario Di Costanzo y José F. Moncada, *El Saqueo a los Mexicanos: Entender el Rescate Bancario para Impedir otro Fobaproa*, Editorial Grijalbo, 2005.

más injustificable política y moralmente. La decisión de salvar a los banqueros se hizo con cargo al erario público y a costa de un alarmante incremento del costo fiscal que hoy ya representa más del 20% del Producto Interno Bruto del país.

V. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TOMA DE DECISIONES FINANCIERAS

228

En octubre de 1995, mientras el país sufría los estragos de la crisis de diciembre del año anterior, José Madariaga Lomelín y Antonio del Valle Ruiz, presidente y vicepresidente de la Asociación Mexicana de Banqueros, buscaban legitimar la forma en que se manejó la crisis al declarar que ésta había sido «la solución más adecuada». Ambos personajes señalaron que la debilidad de los bancos en el momento de la devaluación del peso había estado a punto de ocasionar una «crisis económica mayor» de no haber sido por el «responsable manejo técnico» de las autoridades.²⁷⁸

Si bien es cierto que el gobierno no podía cruzarse de brazos y observar el colapso del sistema financiero del país —algo en lo que coincidieron desde el principio actores políticos de izquierda y derecha—, ello no tendría por qué llevar a la conclusión automática de que la solución adoptada era la única o «más adecuada». De hecho, en la coyuntura específica hubo una gran diversidad de estrategias a través de las cuales se pudo haber enfrentado la crisis. Por ejemplo, Liliana Rojas-Suárez, asesora de alto nivel de la Oficina del Economista en Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, el académico Steven Weisbrod, señalaban ya desde ese entonces, tres reglas básicas que debían ser «observadas religiosamente» para dar respuesta a una crisis bancaria. Primero: asegurar que las partes

²⁷⁸ SHCP, FOBAPROA: *La verdadera historia*, op.cit., p. 49.

beneficiadas por los riesgos tomados ante la crisis, asumieran una «proporción importante» del costo de la reestructuración financiera. Segundo: detener de forma inmediata la expansión de créditos de alto riesgo que sólo contribuyen a empeorar la crisis y, en la medida de lo posible, expropiar temporalmente las instituciones de crédito en problemas. Tercero: auspiciar la total apertura y transparencia del proceso de rescate para obtener respaldo y legitimidad social; elementos tan necesarios en tan críticas coyunturas.²⁷⁹

Como es ampliamente conocido, el gobierno de Zedillo ignoró estos tres principios. Todo el proceso tuvo lugar bajo una gran nube de opacidad que llegó incluso a la violación de la Constitución. Lo anterior trajo consigo un extendido descrédito y repudio social al proceso de rescate. A casi ninguno de los dueños de las instituciones bancarias se le obligó a pagar su parte en la crisis que ellos mismo habían coadyuvado a generar. Tanto los grandes accionistas como los funcionarios gubernamentales responsables de las tropelías alrededor del rescate quedaron libres de toda responsabilidad.²⁸⁰

229

²⁷⁹ Liliana Rojas-Suaréz y Steven R. Weisbrod, «Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse» en Ricardo Hausman y Liliana Rojas-Suaréz (compiladores) *Las crisis bancarias en América Latina*, BID-FCE, México-Santiago de Chile, 1997, p.137.

²⁸⁰ En relación con esto, el Artículo 51 de la Ley Bancaria de Francia le otorga el derecho al presidente de la Comisión Nacional Bancaria, quien es a la vez Gobernador del Banco Central, el hecho de solicitarle a estos accionistas que contribuyan con el capital necesario para solventar el problema financiero. Si no aceptan, la solicitud se envía entonces a los demás bancos. El Estado interviene sólo en última instancia. En caso de que los principales accionistas no acepten la invitación, la propiedad y control se transfieren a aquéllos que hacen la contribución y asumen la responsabilidad para solucionar la situación. Ver: Ricardo Solís Rosales, «El Banco de México y la Crisis Bancaria» en *Función de la Banca Central en México*. Cámara de Diputados

En el proceso de salvamento, el gobierno priorizó a los principales accionistas bancarios. Se descuidó a los pequeños y medianos deudores, a quienes se aumentó la tasa de interés de manera abrupta y agresiva en el desesperado intento por compensar las pérdidas. Ello sólo empeoró las cosas, ya que los pocos deudores que estaban en condiciones de pagar, se encontraron súbitamente imposibilitados para hacerlo. Por el contrario, los grandes accionistas de los siete bancos más importantes en México (Banamex, Bancomer, Serfin, Bital, Mexicano, Probursa y Banorte) nunca perdieron sus inversiones.

Esta amarga experiencia llevó a Olivier Lafourcade, director del Departamento de México del Banco Mundial a declarar en 1997: «[...] la verdad es que los accionistas de los bancos asumieron proporcionalmente una parte muy reducida de las pérdidas de las instituciones de crédito y la mayor parte del costo acabará siendo pagada por los contribuyentes. [Esto] refleja la influencia política que pueden llegar a ejercer en los gobiernos de sus países, [los grandes inversionistas] a la hora de definir los mecanismos y formas del rescate bancario».²⁸¹

Una opción real que el gobierno tuvo desde el principio fue la expropiación y nacionalización de algunos bancos. Dicha estrategia habría permitido al gobierno absorber por completo a las instituciones de crédito con el objetivo de reorganizarlas financieramente en el mediano plazo. Sin embargo, el gobierno estaba comprometido con mantener una buena imagen ante los ojos de los inversionistas extranjeros quienes habrían desaprobado que los bancos recién privatizados regresaran tan pronto a manos del gobierno.

LVII Legislatura, Congreso de la Unión México, 1998, p. 195.

²⁸¹ Conferencia de Olivier Lafourcade en la xxv Convención del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, diciembre de 1997. Citado en José Luis Calva, *op. cit.*, p. 245.

Otro infausto legado del rescate bancario fue la total impunidad para los funcionarios gubernamentales involucrados en el mal manejo institucional y económico. Ninguna de las personas involucradas en la generación de la crisis bancaria fue castigada o retirada de su cargo. Guillermo Ortiz Martínez, Martín Werner, Miguel Mancera, Javier Arrigunaga y Eduardo Fernández son sólo algunos de los funcionarios gubernamentales que en la coyuntura del rescate debieron haber sido retirados de sus puestos inmediatamente después del desastre financiero.

En relación con la necesidad de evitar el riesgo moral durante el proceso de rescate, ésta fue olímpicamente olvidada cuando Ortiz Martínez, en su calidad de Secretario de Hacienda, de forma sistemática se negó a cerrar los bancos insolventes. Como ya señalamos arriba, el gobierno se apresuró a salvar a los bancos, transfiriéndoles recursos fiscales y subsidios para evitar la quiebra, sin considerar ni por un momento que los bancos pasaran a manos del Estado, la mayoría de los bancos permanecieron en las manos de sus viejos dueños a quienes de forma irresponsable se les permitió continuar operando.²⁸²

231

La negativa a nacionalizar o cerrar los bancos no se explica tanto por la fe en la «ortodoxia económica», sino más bien por

²⁸² Ortiz Martínez permaneció más de doce años a la cabeza del Banco Central y por los favores realizados desde los más altos mandos financieros recientemente fue premiado con el cargo de presidente del Consejo de Administración de Banorte, uno de los bancos que más se beneficiaron del opaco manejo del rescate bancario del FOBAPROA realizado por él mismo. Zedillo es otro caso extremo de este tipo de conflictos de interés dado que hoy forma parte de los consejos de administración de Citigroup, Procter & Gamble, Alcoa, Union Pacific, Global Development Network, Coca-Cola Company, y más recientemente PRISA corporaciones financieras que con agrado hoy pagan puntuales a quien ayer tan bien les sirviera desde la presidencia de México. Cfr. Irma. E. Sandoval, «Wikileaks y corrupción financiera», *El Universal*, 14 de diciembre 2010, p. A-18.

el contexto político y la alianza del régimen con la nueva coalición distributiva emergente. Estos «hospitales bancarios» fueron establecidos con un costo social extremadamente elevado. Incluso un importante consultor de la Unidad de Operaciones de Reestructuración Financiera del Banco Mundial sostuvo que las grandes inyecciones de recursos no son nunca una medicina que baste para iniciar la recuperación: «Como se demuestra en el caso de México, incluso con una sólida y rápida recuperación macroeconómica y grandes inyecciones de recursos privados y públicos, los bancos insolventes no pudieron sobrevivir. Al mantener a flote los bancos de manera artificial, los costos fiscales de la crisis se dispararon. El tiempo y la recuperación económica no necesariamente mejoran la situación financiera de bancos técnicamente insolventes.»²⁸³

Algunos ejemplos de estos bancos insolventes fueron los casos de Confía, Promex, Atlántico y Bancreser, los cuales una vez que sus hojas de balance fueron «limpiadas», continuaron otorgando créditos a clientes con préstamos suspendidos y en condiciones en extremo «flexibles». Ambos tipos de operaciones generaron pérdidas adicionales al erario, debido a que a través de ellas los bancos continuaron acumulando más cartera vencida que posteriormente tendría que ser asumida por el resto de los contribuyentes mexicanos, en un círculo vicioso e inmoral.

Finalmente, respecto a la necesidad de construir mayores niveles de legitimidad social y respaldo ciudadano a través de estrategias de comunicación e interacción con la sociedad, éste es precisamente el punto de mayor fracaso de la estrategia gubernamental. Como ya se ha señalado ampliamente, el episodio se llevó a cabo a puertas cerradas y en total opacidad. Se dejó

²⁸³ José De Luna-Martínez, *Management and Resolution of Banking Crises: Lesson from the Republic of Korea and Mexico*, World Bank Discussion Paper No. 413, World Bank, Washington D.C., 2000, p. 38.

fuera de toda participación tanto a la ciudadanía como a los miembros del Congreso mexicano.

En su Informe sobre el desarrollo mundial de 2006, el Banco Mundial cuestionó severamente la indebida influencia de las élites económicas en la formación del sistema financiero. «Los sistemas bancarios que son patrimonio exclusivo de un grupo se distinguen por el intercambio de favores: se protege la posición dominante de unos pocos grandes bancos, que conceden préstamos en condiciones favorables a unas pocas empresas determinadas, que tal vez no sean las que presentan las mejores perspectivas de rentabilidad ajustada al riesgo. [Por ello] conseguir un acceso más equitativo al financiamiento ampliando los sistemas financieros puede ayudar a empresas productivas que anteriormente quedaban fuera del alcance de los sistemas oficiales de financiamiento».²⁸⁴

233

El Banco Mundial abunda en que el costo fiscal de la crisis significó «cuatro veces los 33 mil millones de dólares» recibidos por el Estado mexicano como pago de todas las privatizaciones en los noventa.

Además, con el tiempo se ha descubierto que los fondos que se destinaron a los bancos rescatados fueron mayores a los que realmente necesitaban los bancos. Hoy se sabe que algunos de los créditos bancarios enviados al FOBAPROA fueron resultados de prácticas de pillaje (*looting*) y fraudes que nunca debieron incluirse en la cartera vencida que los bancos vendieron al gobierno como parte del paquete de rescate.

Originalmente, se dijo que el costo neto del rescate sería de entre el 5 y el 8% del PIB. Sin embargo, todos sabemos que la cifra final equivalente a 125 mil millones de dólares de fondos

²⁸⁴ Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo, Banco Mundial, 20 de septiembre de 2006, p. 14.

públicos, terminó por alcanzar más de una cuarta parte del PIB del país. Todo lo anterior hace que México se haya convertido en un ejemplo internacional de lo que no se debe hacer frente a una crisis financiera. La discrecionalidad, ineficacia y opacidad del rescate bancario instrumentado mediante el FOBAPROA, así como a la flagrante inobservancia de los tres principios básicos de sanción, prudencia y transparencia, hacen de México el principal antimodelo en materia de rescates.

VI. NACIONALIZACIÓN DE LAS DEUDAS PRIVADAS

Con el paso del tiempo, la deuda gubernamental derivada del FOBAPROA se multiplicó exponencialmente. Esto hizo que al gobierno de Ernesto Zedillo le resultara cada vez más difícil esconder de la mirada pública y en particular del Congreso, los exorbitantes montos del rescate. Por otro lado, los resultados de las elecciones intermedias de 1997 condujeron a un cambio radical en la escena política nacional. Por primera vez en la historia, el PRI no lograba la mayoría en ninguna de las dos cámaras. Aunado a lo anterior, el líder histórico del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ganaba las primeras elecciones abiertas para Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Después de las elecciones de 1997, el partido de Estado sólo conseguiría 238 de las 500 curules de la Cámara de Diputados.

La doble crisis —económica y política— de los años 1994 y 1995 condujo súbitamente a un cambio histórico en la configuración de la política electoral. Como ya hemos señalado, las elecciones de 1997 por primera vez en la historia moderna de México, transfirieron a la oposición el control sobre el Congreso. En 1988 el PRI había quedado por debajo de las dos terceras partes requeridas del Congreso. En 1997 el PRI perdió incluso la mayoría simple en el Congreso al recibir el 39.10% de los votos. Al tomar en cuenta tanto los lugares de representación

proporcional (diputaciones plurinominales) como los de elección directa (diputaciones uninominales), el Congreso durante el período 1997-2000 quedó de la siguiente forma: PRI con el 47.6%, el PRD con 25.0%, el PAN con 24.4%, y el resto de los partidos con el 3.0%.

Esta nueva correlación política devolvió la fuerza al poder legislativo convirtiéndolo en un actor de vital importancia en la escena nacional. Algunos analistas han señalado que, a partir de la operación de este nuevo Congreso, mucho más dinámico e independiente, el tradicional control que los presidentes del PRI ejercían sobre sus propios legisladores empezó a mostrar signos de envejecimiento. «Aunque la aplastante mayoría de las leyes continuaban emanando de la oficina del presidente, el surgimiento de la competitividad electoral convirtió al Congreso en un actor político relevante, tanto para el proceso de definir la agenda política, como en su papel de catalizador de las reformas».²⁸⁵

235

Levy, Bruhn y Zebadua sin duda están en lo correcto cuando sostienen que la emergencia de la competencia política dinamizó el papel del Congreso, no obstante, diferimos de su opinión respecto a que la «aplastante mayoría de las leyes» continuaron llegando desde el despacho del presidente. A este respecto, Pablo Sandoval Ramírez ha ofrecido datos que «demuestran claramente una sustancial y extraordinaria elevación de la actividad legislativa durante el periodo 1997-2000 (...)».²⁸⁶ En la LVII legislatura, 677 iniciativas de reforma fueron presentadas y recuperadas 22 inciativas de legislaturas previas; mientras que en la legislatura LVI sólo se presentaron 274 iniciativas y sólo 15 iniciativas de legislaturas previas fueron retomadas. Lo anterior

²⁸⁵ Daniel Levy, *et.al.*, Op. cit., p. 103.

²⁸⁶ Pablo Sandoval Ramírez fue diputado federal en la LVII Legislatura (1997 - 2000) y President de la Mesa directiva durante 1999.

significa que en la LVII Legislatura hubo un incremento de la actividad legislativa. De las iniciativas aprobadas durante este periodo legislativo 69% se originaron en el propio Congreso, y sólo 31% de las mismas fueron enviadas por el presidente. Por el contrario, en la anterior legislatura, sólo 24% de las iniciativas surgieron de los legisladores y 76% fueron presentadas por el ejecutivo.²⁸⁷

236 Aunque efectivamente el Presidente pudo continuar como el actor que con mayor frecuencia presentaba iniciativas de ley ante el Congreso, la vasta mayoría de las iniciativas de ley aprobadas se originaron siempre en el Congreso.

Hoy, los términos del trabajo legislativo se han invertido por completo, hoy existe un vasto y profundo trabajo legislativo desarrollado por los mismos diputados. Ya no es el presidente el único constructor de la ley. Hemos acabado con la indigna práctica de los diputados «levantados» que se limitaban a aprobar sin mayor discusión las iniciativas del presidente, o la de los diputados de oposición que no podían hacer otra cosa que protestar y dejar su testimonio para el futuro. Hoy los legisladores legislan, cumplen con su tarea principal para la cual han sido investidos como representantes del pueblo. Ésta ha sido la dignificación de su rol, de la soberanía y del honor de pertenecer a la rama legislativa.²⁸⁸

El desempeño de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados sorprendió a todos los escépticos que se preguntaban si el control de la legislatura por los partidos de oposición crearía inestabilidad o crisis. Pero nada de esto ocurrió. La LVII Legislatura, por el contrario, defendió las nacientes instituciones democráticas. El Congreso de la Unión se convirtió en una arena importante para el debate de los asuntos centrales, tales como

²⁸⁷ Pablo Sandoval Ramírez, *Tercer Informe de Labores Legislativas*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000, p. 7.

²⁸⁸ *Idem.*

el presupuesto, el federalismo, la reforma fiscal, la reforma electoral, los derechos indígenas, la salud pública, la educación, la ecología, y desde luego el FOBAPROA.

La mayoría opositora del Congreso rápidamente se hizo cargo del asunto y amenazó con negarse a autorizar los pagos de la deuda del FOBAPROA, pues se había contraído de manera ilegal. El gobierno se vio obligado entonces a «confesar» sus excesos ante el Congreso en 1998. Para intentar resolver las dificultades de manera definitiva, el gobierno de Zedillo envió al Congreso varias iniciativas de ley supuestamente orientadas hacia una «reforma integral» del sistema financiero. En una de sus iniciativas el presidente propuso (a través de una «cláusula transitoria» escondida al final de la iniciativa) que los 65 mil millones de dólares de la deuda contraída por el FOBAPROA fueran formalizados como «deuda pública» mediante la autorización del Congreso.²⁸⁹

237

Ésta fue la primera vez que la sociedad era oficialmente informada de cuánto había costado el rescate. Las impactantes cifras desataron un repudio social generalizado y fueron el punto de arranque para un debate nacional que oxigenaría el tema del rescate bancario. La llegada de las tendencias democratizadoras puso en marcha una lenta pero cierta operación de limpieza que finalmente abriría el rescate bancario al escrutinio público.

Los legisladores de oposición exigieron más información sobre las iniciativas de reforma y particularmente sobre la opa-

²⁸⁹ Ver: Artículo 4º. Transitorio de la Ley para Creación de la Comisión para la Recuperación de Bienes (COREBI). Entre las diversas iniciativas de ley que Ernesto Zedillo envió al Congreso también estaban: la «Ley para la creación del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE)»; la «Reforma a la Ley del Banco de México, para otorgarle el control de la política cambiaria»; la «Reforma a la Ley del Banco de México» y la «Expedición de una nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para otorgarle autonomía».

ca y oculta cláusula transitoria que buscaba convertir en deuda pública el exagerado monto del FOBAPROA. Los legisladores también pidieron a Zedillo que explicara exactamente de dónde provenía la deuda y exigieron que ésta fuera auditada en su totalidad. Finalmente, el Congreso rechazó el paquete de reformas financieras de Zedillo el 30 de abril de 1998. A pesar de su derrota en el corto plazo, Zedillo continuaría con su intento desfalcador y, al final de cuentas, saldría victorioso en la pugna vista en su conjunto.

238

Durante el receso legislativo entre mayo y agosto de 1998, el Gobierno Federal orquestó una intensa campaña propagandística en prensa, radio y televisión en la que argumentaba que las decisiones tomadas durante el rescate bancario habían sido no sólo las más adecuadas sino «las únicas posibles». Los anuncios se acompañaban de un tono apocalíptico con el que alegaban que si las deudas del FOBAPROA no se reconocían como deuda pública, ello desembocaría en una «verdadera» catástrofe económica.²⁹⁰ El gobierno también recurrió al abierto engaño y a la confusión para convencer al público de la necesidad de la reforma. Por ejemplo, Marco Provencio, vocero de la Secretaría de Hacienda, declaró:

«...las obligaciones del FOBAPROA ya están respaldadas por el Gobierno Federal. De esta forma, son deuda contingente para el sector público. Por lo tanto, no podemos discutir si la deuda será reconocida o no: las obligaciones del FOBAPROA ya son deudas. Lo que está sujeto a debate es si la deuda se debe consolidar junto con el resto de la deuda del sector público y de esta forma podemos facilitar su manejo y reducir su costo, o si su esquema actual —que es rígido, caro e inconveniente incluso para los bancos y el sistema— se debe mantener».²⁹¹

²⁹⁰ Ver: SHCP, FOBAPROA: LA verdadera historia, op.cit., p. 21.

²⁹¹ Ibid., (Énfasis añadido).

El vocero por supuesto estaba en lo cierto al señalar que «las obligaciones del FOBAPROA [eran] ya deudas», lo que siempre omitió señalar el funcionario sin embargo, es que no se trataban de deudas contraídas por todos los mexicanos a través del Congreso, sino sólo por los dueños de las instituciones de crédito, sus amigos, socios y parientes, así como por un puñado de funcionarios gubernamentales. Provencio también tenía razón al admitir que la situación prevaleciente en ese momento no era la mejor para «los bancos y el sistema» ya que los pagarés avalados por el gobierno de Zedillo no habían sido reconocidos como deuda pública. Llegada la fecha de vencimiento de estos pagarés, los banqueros se verían obligados a enfrentar serias dificultades para cobrarlos debido a que no contaban con el respaldo del Congreso. Por lo tanto, el argumento de que las reformas propuestas apuntaban sólo a la «consolidación» de la deuda a fin de hacer su pago menos «rígido» era un obvio intento de confundir a la opinión pública.

239

La Cámara de Diputados controlada por la oposición respondió con altura a la campaña propagandística de Zedillo. En abril de 1998 el «G-4» (la coalición legislativa integrada por los cuatro partidos de la oposición: PRD, PAN, PVEM y PT) creó una comisión especial para llevar a cabo una investigación sobre la validez constitucional de los pagarés del FOBAPROA. Este estudio concluyó que las acciones de los miembros del Comité Técnico del FOBAPROA habían sido ilegales. El Congreso incluso amenazó con someter a juicio político a Guillermo Ortiz, quien en aquel entonces fungía como flamante Gobernador del Banco de México, así como con fincar responsabilidades penales en contra los miembros más importantes del Comité Técnico. (Ver Tabla 10)

El nerviosismo del equipo financiero de Zedillo aumentó cuando el 17 de abril de 1998, la Contaduría Mayor de Hacen-

da de la Cámara de Diputados²⁹² hizo público un documento titulado «Informe del Avance de las Auditorías de Legalidad del FOBAPROA».²⁹³ Este documento que había sido solicitado por el Congreso mediante la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, demostró la ilegalidad de las operaciones del FOBAPROA. Entre las pruebas más sobresalientes que ofrecía el documento destacaban:

- I Que la Ley de Instituciones de Crédito que había creado al FOBAPROA como un fideicomiso administrado por el Banco Central, no le otorgaba a éste la facultad de comprar cartera de la banca sin garantía. El Artículo 122, Fracción 2 de la Ley referida arriba establecía lo siguiente:

«Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, el pago puntual y oportuno del apoyo deberá garantizarse con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida».²⁹⁴

Como ya hemos señalado, el 3 de mayo de 1996, el Secretario de Hacienda y el Banco Central firmaron un acuerdo para modificar el Acta Constitutiva del FOBAPROA que hacía que este Fideicomiso pudiera «adquirir acciones, obligaciones subordinadas e instrumentos de deuda emitidos por las instituciones y sus sociedades controladoras y, en general, adquirir bienes y derechos de propiedad de instituciones

²⁹² Esta institución posteriormente se transformaría en la Auditoría Superior de la Federación.

²⁹³ «Informe de Avance de las Auditorías de Legalidad del FOBAPROA», Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, 17 de abril de 1988.

²⁹⁴ Ver: *Ley de Instituciones de Crédito*. Este artículo fue derogado y sustituido por el artículo 122 bis 1 y 2.

TABLA 10
Funcionarios involucrados en el rescate bancario

FUNCIONARIO	PUESTOS IMPORTANTES	RESPONSABILIDADES DIRECTAS
Guillermo Ortiz Martínez	Gobernador del Banco Central Secretario de Hacienda y Crédito Público Presidente del Comité de Desinversión Bancaria Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	⊗ Invitó a gente sin experiencia a administrar los bancos privatizados. ⊗ Sistemáticamente se negó a cerrar los bancos insolventes. ⊗ Auspició la generación de elevados riesgos morales en el sistema bancario. ⊗ Ignoró la necesidad de encontrar una estrategia global para el rescate. ⊗ Diseñó soluciones discrecionales y opacas para cada caso. ⊗ Violó la Constitución al otorgar el respaldo del Gobierno Federal a la deuda bancaria.
Martín Werner	Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	⊗ Permitió varias irregularidades durante el rescate del FOBAPROA. ⊗ Respaldó con su propia firma los pagarés del FOBAPROA.
Jonathan Davis	Tesorero de la Federación	⊗ Permitió varias irregularidades durante el rescate del FOBAPROA. ⊗ Respaldó con su propia firma los pagarés del FOBAPROA.
Miguel Mancera	Gobernador del Banco Central	⊗ Subordinó la política monetaria a la agenda política del presidente Salinas. ⊗ Defendió la expansión crediticia y la eliminación de apoyos e impuestos. ⊗ Emitió miles de millones de pesos en Tesobonos en 1994. ⊗ Suscribió contratos que modificaban las reglas originales del rescate bancario a fin de ajustarlas a las necesidades de los propietarios de los bancos.
Javier Arrigunaga	Director del FOBAPROA	⊗ Fue el principal operador de los programas del FOBAPROA.
Eduardo Fernández	Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	⊗ Toleró y promovió la especulación bancaria en los mercados de crédito y capital. ⊗ Hubo intervención de 4 instituciones financieras en forma cara, errática, inoportuna y discrecional.

242

con el objeto de mejora financiera». El objeto era desde luego permitir la compra de cartera vencida. Sin embargo, la Contaduría Mayor de Hacienda encontró que el Acuerdo era ilegal ya que contravenía la Ley de Instituciones de Crédito, ordenamiento a todas luces superior jerárquicamente. Además, el informe demostró que la compra de deuda por parte del FOBAPROA había comenzado en 1995, casi un año antes de la repentina modificación del Acta Constitutiva. Por lo tanto, la compra de deuda del FOBAPROA se llevó a cabo sin tener bases legales de ningún tipo. (Ver Tablas 8 y 11)

- 2 Aunque la Ley General de Deuda Pública le otorgaba a la Secretaría de Hacienda la capacidad de otorgar autorizaciones del Gobierno Federal para la contratación de deuda pública, ello sólo le estaba permitido bajo las siguientes condiciones: a) que los créditos se destinaran a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas «acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo»; b) que los créditos autorizados fueran autosostenibles o generaran «los recursos suficientes para el pago del crédito»; y c) que los créditos autorizados contaran con «las garantías adecuadas».²⁹⁵

Como ya hemos señalado, ninguna de las tres condiciones se cumplió en las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda a los pagarés del FOBAPROA. Por lo tanto, las autoridades hacendarias no tenían las facultades legales para proceder con autorización gubernamental de ningún tipo.

- 3 Los créditos comprados por el FOBAPROA no se encontraban respaldados por garantías («suficientemente provisionadas») para ser adquiridos. La garantía sobre la deuda adquirida por el FOBAPROA sólo alcanzó a un 14.4%, cuando

²⁹⁵ Ver: *Ley General de Deuda Pública*, artículo 40, fracción v.

TABLA 11
Compra de cartera vencida del FOBAPROA a los bancos
antes del 3 de mayo de 1996

Diciembre 1995	68 516.3 millones de pesos
Marzo 1996	99 220.1 millones de pesos
Diciembre 1998	

Fuente: CNBV, Boletín Estadístico de Banca Múltiple, México, Marzo de 1996.

- debió haber estado respaldada en al menos el 60% (o el 45% de acuerdo con las nuevas normas). Aquí también hubo un engaño público directo: en noviembre de 1995, cuando el PCCC fue oficialmente anunciado al Congreso, en los Criterios Generales de Política Económica para 1996, el gobierno declaró que todas las deudas incluídas en el programa se contraban «suficientemente provisionadas».
- 4 Que también había existido una violación flagrante al principio establecido en el PCCC de que por cada dos dólares de deuda contraída, los banqueros inyectarían un dólar de capital fresco a sus bancos. «Al cierre del primer trimestre de 1998, los créditos transferidos por los bancos no intervenidos al FOBAPROA alcanzaron 255,800 millones de pesos, mientras que el aumento del capital contable en los bancos no intervenidos apenas alcanzó 59,200 millones de pesos en precios regulares, un aumento por debajo del monto comprometido e incluso por debajo del daño inflacionario al capital del sector bancario».²⁹⁶
- 5 Los banqueros tampoco habían cumplido con su compromiso de administrar los préstamos transferidos al FOBA-

243

²⁹⁶ «Informe de avance de las auditorías de legalidad del FOBAPROA», Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, 17 de abril de 1988.

PROA aplicando las mismas políticas y reglas que observan para el resto de los créditos de sus portafolios. Jorge Lankeau, ex-presidente de Banca Confía, declaró abiertamente que los banqueros no estaban interesados en cumplir con su compromiso de cobrar los créditos enviados a la caja negra del FOBAPROA.²⁹⁷

244

En suma, el informe legislativo demostró que el rescate bancario del FOBAPROA se desarrolló en un ambiente de completa ilegalidad y debilidad técnica y administrativa. Al respecto, también resulta muy sintomática e ilustrativa la confesión de uno de los principales responsables del rescate bancario: «A raíz de la crisis bancaria de 1995, nosotros tuvimos que escoger entre cumplir la ley o reducir el costo fiscal. Optamos por reducir el costo fiscal. Espero que ustedes también tengan la capacidad de hacer lo propio cuando les llegue el momento. Se trata de decisiones que nadie les va a agradecer pero que son necesarias para el país.»²⁹⁸

Más adelante, en septiembre de 1998, la Cámara de Diputados contrató al consultor Michael Mackey, reconocido experto canadiense en fraudes financieros para realizar una auditoría a todas las operaciones del FOBAPROA. Durante el desarrollo de la misma, el gobierno se negó a entregar una gran variedad de información que el auditor independiente solicitó, lo que le impidió completar el trabajo. Sin embargo, a pesar de estas dificul-

²⁹⁷ Entrevista con Jorge Lankeau en *El Universal*, 15 agosto de 1998.

²⁹⁸ Esta confesión fue revelada por Bernardo González-Aréchiga, ex vocal independiente de la Junta de Gobierno del IPAB en sus Memorias entregadas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y se encuentran publicadas también en Bernardo González-Aréchiga, «Para Transparentar el Rescate Bancario» en *Revista Nexos*, febrero de 2005, p. 26.

tades y obstrucciones, el informe fue extremadamente valioso, tanto en términos políticos como técnicos.

Políticamente, el Informe de Mackey simbolizó la independencia del Poder Legislativo, ya que por primera vez en la historia, el Congreso sometía al Poder Ejecutivo a verdaderos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Técnicamente, el informe demostró que la crisis bancaria nunca surgió de la nada, «como un volcán» sino que fue el resultado lógico de una gran variedad de erradas políticas económicas. A pesar del tono sobrio y descriptivo en que se escribió el reporte, el Informe de Mackey fue muy útil para distinguir los episodios de corrupción ocurridos tanto en la privatización como en el rescate del sector bancario en México. Entre los principales problemas detectados por Mackey destacan: una deficiente desregulación financiera, un pésimo diseño de la privatización bancaria, un evidente apoyo a élites económicas inexperimentadas en el manejo de las instituciones bancarias, un artificial auge crediticio alimentado por la voracidad, rapacidad e irresponsabilidad de esta nomenclatura financiera de nuevo cuño, un defectuoso y limitado marco institucional que impidió la pronta y eficiente recuperación financiera del país después del estallamiento de la crisis, y, en general, tratos excesivamente generosos para poderosos grupos económicos por parte de las autoridades reguladoras.

245

Michael Mackey fue contratado con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios y bajo la condición de que no se aprobaran nuevas reformas financieras sino hasta que la auditoría se hubiera concluido y la información resultante se hubiese hecho pública. Pero el factor tiempo empezó a jugar en contra de los intereses de los banqueros y el gobierno, ya que día a día surgía más y mayor información acerca del *modus operandi* del rescate.

Como consecuencia, Zedillo buscó «resolver» el problema del FOBAPROA a la brevedad posible y sobre todo convertir los pasivos en deuda pública antes de que Mackey pudiera comple-

tar su auditoría. Felipe Calderón —en ese momento presidente del PAN—, debatió públicamente con el presidente del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Lo acusó de ser «intolerante» dado que este último había tachado de «inmoral y anti-constitucional» la pretensión de transformar en deuda pública las deudas de empresarios y banqueros.²⁹⁹ El PRD por su parte respondió denunciando públicamente que la cúpula panista se encontraba trabajando febrilmente con priístas y con altos funcionarios financieros en una propuesta alternativa para crear una nueva institución destinada a remplazar al FOBAPROA, pero que de cualquier modo asumiría como deuda pública las obligaciones del fideicomiso.

López Obrador denunció tales negociaciones y organizó un plebiscito para que los ciudadanos señalaran a los legisladores el camino a seguir. El plebiscito arrojó un total rechazo al FOBAPROA por parte de la opinión pública. De las casi cuatro millones de personas participantes, el 95% respondió con un «No» a la propuesta presidencial de convertir la deuda de los banqueros en deuda pública.³⁰⁰ Desde el principio, el rescate bancario desencadenó una gran ola de rechazo y críticas al gobierno. A mediados de septiembre el Centro de Estudios de Opinión Pública de la Cámara de Diputados llevó a cabo una encuesta que reveló que más del 70% de los entrevistados apoyaban la propuesta de que los banqueros tendrían que pagar sus propios adeudos. Sólo 9.5% de los encuestados aceptó la propuesta gubernamental.

El conflicto entre el PRD y el gobierno llegó a un punto crítico el 16 de julio. El PRD presentó su propia propuesta para resolver el asunto del rescate bancario. Ella consistía en rechazar

²⁹⁹ Ver: «Revela el PRD lista del FOBAPROA; exige investigación a fondo» en *La Jornada*, 4 de agosto de 1998.

³⁰⁰ Sin embargo, en su Informe Presidencial de septiembre de ese mismo año, el presidente Zedillo dejó completamente fuera de su discurso el tema del FOBAPROA y el rescate bancario.

la «consolidación» de la deuda del FOBAPROA; realizar una auditoría de la totalidad de las transacciones incluídas en el FOBAPROA; auspiciar el apoyo gubernamental hacia los pequeños y medianos ahorradores, y establecer restricciones estrictas para la inversión extranjera directa en la banca mexicana. El PRD siempre rechazó de forma tajante la consolidación de la deuda del FOBAPROA dado que consideraba que ello violaba la Ley General de Deuda Pública.

Por su lado, el gobierno continuó insistiendo en convertir los 552,000 millones de pesos de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública. La fracción parlamentaria del PRI edulcoraba la posición gubernamental y proponía reconocer como deuda pública sólo el 70% de esos pasivos. El PAN aceptaba convertir en deuda pública la totalidad de responsabilidades, supuestamente hasta contar con una auditoría completa de las operaciones del rescate. (Ver Tabla 12)

247

El 12 de diciembre de 1998, siete meses antes de que Mackey entregara su informe final a la Cámara de Diputados, en medio de una acalorada sesión en la Cámara de Diputados, los representantes del PRI y del PAN aprobaron el acariciado proyecto Zedillo de convertir las responsabilidades del FOBAPROA en deuda pública. Ese simbólico día también se aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con lo que se creó el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), propuesto por el PAN, y que en realidad no era significativamente diferente del FOBAPROA. Sólo los diputados del PRD votaron en contra de estas reformas.

Para reivindicarse frente a la opinión pública y tratar de ocultar la vergonzosa convergencia del PRI y el PAN que esta votación había dejado al desnudo, los diputados panistas insertaron el siguiente preámbulo en la ley: «Las acciones adoptadas por el Gobierno Federal, en particular la adquisición de pasivos mediante los contratos de compra, el endoso de los pagarés que documentan las compras y operaciones derivadas del Programa de Recuperación Financiera y del Programa de Capitalización y

TABLA 12

Posturas de los Grupos Parlamentarios y el Poder Ejecutivo

PODER EJECUTIVO
◉ Establecer un nuevo marco legal a fin de fortalecer a los bancos frente a contingencias económicas; mejorar la supervisión de las instituciones y facilitar su capitalización. ◉ Crear, en sustitución del FOBAPROA, el Fondo de Garantía de Depósitos a fin de proteger a los pequeños y medianos titulares de cuentas y minimizar las obligaciones del gobierno en el rescate. ◉ Crear una Comisión de Recuperación de Bienes a fin de recuperar la mayoría de los activos del FOBAPROA que fuera posible y supervisar el proceso de apoyo y disolución de los bancos. ◉ Convertir 552,000 millones de pesos de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública. ◉ Transformar a la Comisión Nacional Bancaria en una agencia independiente vinculada al Banco Central y dar mayores facultades para la supervisión de la administración de los bancos. ◉ Darle plenas facultades al Banco Central en relación con la política monetaria. ◉ Disolver el Banco Nacional de Comercio Interior y la Sociedad Nacional de Crédito debido a su ineficacia como bancos de desarrollo.
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)
◉ Negarse a convertir los pasivos del FOBAPROA en deuda pública debido a que esto contravendría la Ley General de Deuda Pública. ◉ Auditar todos los créditos más importantes del fideicomiso, después de la renuncia del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el gobernador del Banco Central. ◉ Después de la desaparición del FOBAPROA, crear una agencia especial para la protección de los depósitos inferiores a 50,000 millones de pesos. ◉ Subsidiar las tasas de interés para los pequeños deudores para el consumo de créditos, auto compras, transporte público, hipotecas, agricultura y ganados, así como los pequeños créditos industriales y comerciales. ◉ Castigar a los creadores de la crisis bancaria que cometieron delitos, mediante sanciones administrativas, políticas y penales ejemplares. ◉ Reformar el sistema bancario mediante la legislación que fortalezca la supervisión.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)

- ◉ Llevar a cabo una auditoría de las operaciones del rescate del FOBAPROA para determinar el monto de los pasivos que deberán ser transferidos a la deuda pública.
- ◉ Evaluar el valor de los activos del FOBAPROA; determinar el monto de las pérdidas irrecurables y estudiar las irregularidades administrativas de los bancos.
- ◉ Crear el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario para proteger a los ahorradores; recuperar los activos del FOBAPROA y supervisar operaciones
- ◉ Establecer descuentos en los créditos de las hipotecas, para la mediana y pequeña industria y para los sectores de la agricultura y pesca.
- ◉ Lograr un acuerdo en cuanto a la asignación equitativa del costo económico para los bancos, deudores y contribuyentes.
- ◉ Maximizar el cobro de la cartera vencida y castigar a los bancos y deudores incumplidos
- ◉ Castigar duramente a los servidores públicos, banqueros y clientes para que escarmienten y hacer que regresen las ganancias fraudulentas.
- ◉ Reformar enteramente el sistema financiero y examinar el marco legal, penal y comercial a fin de evitar crisis bancarias en el futuro.

249

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)

- ◉ Reducir por lo menos en 30% el monto de los pasivos del FOBAPROA, que se supone que se deben transferir a la deuda pública y forzar a los bancos a aceptar un porcentaje de los riesgos que asumieron con la compra de las deudas.
- ◉ Descontar entre 30 y 60% sobre los créditos hipotecarios y préstamos a la mediana y pequeña industria, a los sectores agrícola, ganadero y de pesca, quienes pueden justificar su incapacidad para cubrir sus propias deudas.
- ◉ Apoyar la auditoría de la Cámara de Diputados a identificar posibles irregularidades en las operaciones del FOBAPROA.
- ◉ Otorgar garantías a los cuentahabientes que tengan ahorros de hasta un millón de pesos para que puedan estar protegidos en caso de una crisis bancaria.
- ◉ Que no haya rescate para los delincuentes de «cuello blanco» y la aplicación de un castigo total.
- ◉ Crear a un Defensor de usuarios bancarios para apoyar a los cuentahabientes.
- ◉ Apoyar la decisión del Gobierno Federal de intervenir mediante el rescate financiero durante la crisis de 1994 a 1995.

Fuente: Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

Compra de Cartera, fueron operaciones realizadas fuera de los márgenes de la Constitución...». ³⁰¹

De esta forma, el PAN aceptaba que el rescate al menos había sido constitucionalmente problemático. Este partido también buscó salvar la cara incluyendo un artículo quinto transitorio en la mencionada Ley que establecía:

250

«El Fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de «capitalización y compra de cartera» y de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo Séptimo Transitorio de este Decreto, a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.»

Por lo tanto, este artículo abría una pequeña ventana de oportunidad a la transparencia en la medida en que mandataba que el Congreso concluyera su auditoría al FOBAPROA antes de que los adeudos pudieran ser formalmente transferidos al IPAB y así, considerados como deuda pública.

De cualquier modo Mackey continuó enfrentando fuertes dificultades para completar su auditoría. Por un lado, las autoridades sistemáticamente negaron la entrega de información crucial sobre los beneficiarios del FOBAPROA, escudándose en el secreto bancario y fiduciario. Además aprovechaban cada retraso para modificar la información solicitada. Entre la información más relevante solicitada por Mackey al gobierno —que jamás recibió respuesta alguna—, podemos mencionar los nombres de quienes recibieron créditos superiores a los 20 millones de pesos, el monto total de los créditos transferidos al FOBAPROA, los nom-

³⁰¹ Cfr. *Ley de Protección al Ahorro* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. p. 9.

bres de los funcionarios que autorizaron las operaciones crediticias efectuadas por el fondo y el monto, y la descripción de las garantías ofrecidas por los bancos. Por otro lado, los legisladores del PRI y el PAN en colusión con funcionarios financieros como Pedro Zamora, vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, influyeron negativamente en la decisión sobre los créditos que podían ser auditados por Mackey y aquellos otros que debían permanecer ocultos, con la mayor parte de los mismos para que éstos nunca pudieran ser investigados.

Este clima de opacidad financiera desembocó en un interesante debate en relación con la figura legal del secreto bancario. Importantes juristas mexicanos de la talla de Emilio Krieger señalaban que los secretos del tipo bancario, fiduciario o fiscal nunca se habían diseñado como mecanismos para la impunidad. «El secreto bancario es para la protección de derechos e intereses legítimos de los clientes, pero nunca para cubrir ni los ilícitos de éstos ni los que los banqueros puedan llegar a cometer a favor de los primeros».³⁰²

251

Los legisladores de la oposición se preguntaban por qué si el Poder Ejecutivo había tenido acceso a las listas de los préstamos del FOBAPROA desde el principio, el tema del secreto bancario era invocado sólo cuando el Poder Legislativo demandaba el acceso a la misma información. Al respecto, los expertos y juristas académicos consultados por el congreso, siempre señalaron que el secreto bancario solamente era aplicable a la banca comercial, bancos de inversión y banca de desarrollo. El FOBAPROA, como el fideicomiso privado que era, no estaba incluido en ninguna de esas categorías, así que por definición el secreto bancario no le era aplicable. Con todo esto, cada día se hizo más evidente que el secreto bancario era más una coartada para evitar hacer pública información políticamente delicada acerca de

³⁰² Emilio Krieger «El secreto bancario» en *La Jornada*, 8 de julio, 1998.

la identidad de los beneficiarios directos de los programas de rescate del FOBAPROA.

La información solicitada por el auditor nunca estuvo disponible en su totalidad, y, por ello, en la introducción de su informe, Mackey escribió con toda claridad que lo que entregaba al Congreso no era una «auditoría» formal sino simplemente un informe. La repetida negativa de las autoridades a darle toda la información que necesitaba y en especial la información relativa a los fideicomisos como el de Cabal Peniche, evitaron que se completara la tarea.

252

«Este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo no constituyen una auditoría financiera, sino una revisión y análisis basado en preguntas específicas previamente convenidas con el Comité de Contrataciones bajo requerimiento expreso. Por lo tanto, *no deberá considerarse una auditoría*, no expresamos opinión alguna sobre ninguno de los estados financieros o registros de la CNBV, del FOBAPROA, de la SHCP, del Banco de México, de los bancos individuales o de los controles internos de estos organismos e instituciones. Como se señala en otra parte de este informe, los términos de referencia de esta revisión fueron diferentes a los de una auditoría financiera y no debe considerarse que proporcionan la misma información y nivel de seguridad que una auditoría financiera».³⁰³

No obstante, cuando Mackey finalmente entregó su informe a la Cámara de Diputados, los voceros gubernamentales, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda, el PRI, el PAN y los representantes del IPAB, con un evidente espíritu simulador intentaron hacer pasar el informe como la auditoría al FOBAPROA que el artículo «quinto transitorio» de la ley explícitamente ordenaba. El objetivo era aparentar un apego formal a la ley y simultáneamente ocultar todo lo que

³⁰³ Michel W. Mackey, *op. cit.*, p. 5. (Énfasis añadido).

había sucedido, para garantizar impunidad a los verdaderos responsables.

En un anexo de este informe, Mackey entregó un listado de transacciones «reportables» consideradas por el auditor como sospechosas de fraude, debido a las evidentes irregularidades que presentaban, y que por lo tanto exigían ser examinadas con mayor profundidad. Este anexo también incluía los nombres de los beneficiarios de tales préstamos «reportables» que en su conjunto sumaban casi 74,000 millones de pesos.³⁰⁴ Sin embargo, siguiendo las instrucciones de la Cámara de Diputados, Mackey encriptó el archivo electrónico que contenía esta información y dividió el código de acceso en cinco partes iguales, una para cada partido político con representación en la Cámara de Diputados. Así lo hizo para garantizar que la única forma de conocer los nombres incluidos en esa lista fuera mediante el consenso de todas las fuerzas políticas.

253

En octubre de 1999, el grupo parlamentario del PRD propuso hacer pública la lista de las transacciones «reportables». El bloque PRI-PAN que constituía la mayoría del Congreso se opuso tajantemente a la iniciativa bajo el argumento de «no politizar el asunto». La lista fue entonces entregada al recién creado IPAB a condición de que la información sólo se hiciera pública una vez que el Instituto hubiese tenido oportunidad de analizar a detalle tales operaciones.

En marzo de 2000, el IPAB entregó a la Cámara de Diputados un «Informe de las Transacciones Reportables», en el que presentaba algunas acciones que había emprendido en relación con tales operaciones. Una vez más, este informe no incluyó nombre de beneficiario alguno. Nuevamente, el argumento fue que la institución no quería «politizar» más el tema del rescate bancario.

³⁰⁴ Cfr. Datos del Instituto Bancario de Protección al Ahorro (IPAB), 2000.

Unos cuantos meses después, la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial para investigar el Rescate Bancario y en particular el desempeño del IPAB en relación con el cumplimiento de su mandato legal. Justo antes de las elecciones de 2000, la mayor parte de las fracciones parlamentarias entregaron sus respectivos códigos de acceso. Sin embargo, como el Partido Verde no lo entregó (en evidente contubernio con el PRI y el PAN) las listas de los defraudadores no se dieron a conocer, y el gesto del PAN y el PRI quedó finalmente en otra simulación más. Esta vez fue para congraciarse con el electorado.

El rescate bancario acabó como había empezado, en medio de una gran nube de opacidad y escudado en la más absoluta ausencia de rendición de cuentas. Así como las decisiones del Comité Técnico del FOBAPROA se tomaron a espaldas de la ciudadanía, las auditorías del IPAB y los nombres de quienes habían recibido los distintos apoyos gubernamentales también fueron escondidos. Siempre se argumentó que el objetivo de ello era evitar la «politización» del asunto. Paradójicamente, fue el PRI quien desde el principio y más abiertamente «politizó» el FOBAPROA a través de la canalización de préstamos bancarios completamente ilegales para las campañas políticas de este partido. Lo anterior demuestra la forma en que política, economía, poder y dinero siempre han estado íntima e inexorablemente ligados bajo el neoliberalismo.

CONCLUSIÓN

El rescate bancario del FOBAPROA confirma las tres hipótesis aquí planteadas. Primero: la modalidad del rescate implementado después de la crisis de 1994 respondió principalmente a los intereses políticos y económicos en juego, más que al apego a algún tipo de ortodoxia económica. Contrario a las «mejores prácticas» internacionales, los funcionarios más importantes

del gobierno de Zedillo efectuaron un rescate opaco, indiscriminado e ilegal que dejó en la impunidad absoluta a los actores privados, en especial a los dueños de los bancos. Los contribuyentes mexicanos fueron quienes pagaron la factura final y el gobierno consolidó su rol «intervencionista» como salvador de coaliciones rentistas e irresponsables.

El móvil político más importante fue precisamente la urgente necesidad de apoyo a esta nueva coalición distributiva fincada en el poderío de los financieros nacionales y los capitales internacionales cultivada durante el régimen de De la Madrid y consolidada durante el sexenio de Salinas. Durante 1994 y 1995, Zedillo se encontraba bajo un fuerte ataque político desde diversos frentes y sentía que no podía darse el lujo de confrontarse con sus únicos aliados. Al contrario, el presidente necesitaba urgentemente fortalecer sus vínculos con esta nueva coalición para poder salir de la encrucijada política y económica que enfrentaba. De esta forma, Zedillo ocultó y auspicó deliberadamente comportamientos ilegales, corruptos e irresponsables de parte de los actores privados en un desesperado intento por obtener el necesario apoyo político para su régimen.

En teoría, el presidente pudo haber dado la espalda a los banqueros con objeto de reconstruir las anteriores alianzas gubernamentales con los sectores populares. Incluso pudo haber nacionalizado la industria bancaria como López Portillo lo hizo en 1982. Aunque, a decir verdad, ello no estaba en el horizonte de las posibilidades de Zedillo. Bajo el régimen de López Portillo, el PRI todavía tenía un gran arraigo en las clases «populares». Sin embargo, con Zedillo las cosas eran radicalmente distintas. El PRI neoliberal nunca hubiera permitido una medida de esta naturaleza. De hecho, Zedillo debía su carrera política a este «nuevo» PRI, como lo demostraban las enormes aportaciones que banqueros como Carlos Cabal Peniche habían realizado para su campaña. Además, dado que necesitaba lograr contro-

lar dos terceras partes del Congreso para reformar la Constitución, el PAN, de ideología derechista, nunca lo habría apoyado en una estrategia «nacionalizadora». En suma, al comienzo de su gobierno, Zedillo no podía darse el lujo de adoptar una opción tan radical y arriesgada, aun en el hipotético caso de así haberlo deseado.

256 Zedillo fue un presidente sumamente autoritario durante los primeros cinco años de su gestión. Ni el Congreso (en la Legislatura LVI, 1994-97), ni el Poder Judicial, o los gobiernos estatales funcionaban como verdaderos controles de su autoridad. Ello explica por qué el presidente fue capaz de manejar la ley a su antojo durante el rescate bancario. La apremiante necesidad de apoyo político en combinación con el excesivo y autoritario control de las palancas estatales terminó generando una mezcla tóxica y explosiva.

Segundo: la incertidumbre política sobre el futuro del régimen, más que la propia naturaleza del régimen, se reveló como el verdadero motor de la corrupción. El control político y el centralismo autoritario fueron mucho más perceptibles durante los gobiernos de López Portillo y de Salinas de Gortari que durante el sexenio de Zedillo. Sin embargo, la corrupción fue mucho más desenfrenada durante el rescate de 1994-95 que durante la privatización y la nacionalización bancaria. La erosión del autoritarismo no trae como consecuencia automática un gobierno más honesto. Por el contrario, muchas veces cuando el sistema autoritario se encuentra bajo fuerte ataque debido a los destellos iniciales de un proceso democratizador, las probabilidades de propagación de la corrupción pueden llegar a multiplicarse. Salinas recurrió a un rentismo desenfrenado durante la privatización bancaria para consolidar la alianza fundacional de su régimen de cara a la crisis política que atravesaba el país. En cambio, Zedillo incurrió en abierta corrupción e ilegalidad para salvar al capital financiero frente a la inminente destrucción de la hegemonía del PRI.

Tercero: el arribo del pluralismo democrático después de las elecciones intermedias de 1997 logró en buena medida oxigenar el debate sobre el FOBAPROA y poner el rescate al escrutinio público. El Congreso, destacadamente la histórica Legislatura LVII, participó de forma muy activa en la investigación y los esfuerzos por limpiar el rescate de las prácticas ilícitas. Pero este inicial impulso democratizador tampoco pudo hacer mucho por transformar radicalmente los términos de la operación del rescate. La alianza política de los legisladores del PRI y el PAN permitió que la deuda del FOBAPROA fuera asumida como deuda pública en 1999. Aún hoy, el Congreso sigue inmóvil ante la posibilidad de llevar a cabo una auditoría integral a las operaciones del FOBAPROA y el gobierno no tiene la menor intención de publicar oficialmente la información completa con los nombres de aquéllos que se beneficiaron del rescate bancario. En teoría la llegada del pluralismo y la democracia debieron haber ayudado a esclarecer estos ominosos enredos y corruptelas. Incluso, habrían podido evitar que un evento como éste ocurriera desde un principio, sin embargo, en la práctica, las dinámicas democratizadoras también contuvieron los importantes cambios que habrían podido purgar al sistema de las endémicas prácticas de corrupción y rentismo.



CAPÍTULO V

COMPARATIVO INTERNACIONAL Y CONCLUSIONES

Tanto liberales como conservadores coinciden en describir la ola de reformas económicas ocurridas durante los ochenta y noventa, como la férrea aplicación de una estricta ortodoxia que exige el retiro del Estado para blindar el manejo de los asuntos económicos de los intereses políticos. El análisis del sector financiero mexicano que desarrollamos en este libro, nos lleva a cuestionar seriamente este punto de vista. La evidencia aquí reunida prueba que la reforma «neoliberal» se conceptualiza más como un *proyecto político de consecuencias económicas*, que como un *proyecto económico de consecuencias políticas*. El hilo conductor de las políticas financieras establecidas en el país desde el principio del neoliberalismo, nunca ha implicado fidelidades a ortodoxias económicas de ningún tipo. Sí lo ha hecho la emergencia de una alianza política entre funcionarios de alto nivel y una nueva élite financiera vinculada a los mercados internacionales. En este escenario ni el Estado se ha retirado, ni el rentismo se ha reducido.

Además de contribuir a la desmitificación del proyecto neoliberal, este libro también ha confirmado tres hipótesis cruciales en relación con la toma de decisiones en materia financiera en el mundo en desarrollo. Primero: que en el diseño de la política financiera los «intereses» han sido siempre más importantes que las «ideas» o las «instituciones». Segundo: que la variable más importante para explicar los niveles de corrupción y rentismo de los sistemas políticos siempre será la *incertidumbre política*.

por la que atravesase un régimen, antes que el tipo de régimen en sí mismo. Tercero: que el pluralismo y la transparencia trabajan a favor de soluciones definitivas y duraderas para enfrentar las crisis económicas y políticas.

260 En este capítulo de conclusiones, primero reunimos las evidencias más importantes de los distintos casos estudiados. Resumimos las tres coyunturas financieras analizadas a la luz de las tres hipótesis específicas abordadas. Ello nos permitirá demostrar la validez de nuestra crítica a la perspectiva tecnocrática del neoliberalismo. En la segunda parte, examinaremos a detalle nuestros argumentos confrontándolos con algunos casos emblemáticos a nivel internacional. Compararemos la nacionalización bancaria de México con la nacionalización bancaria de Francia, ambas ocurridas en 1982. Exploraremos las similitudes y diferencias de la privatización bancaria mexicana de principios de los noventa con la experiencia argentina a mediados de la misma década. Por último, compararemos el rescate bancario del FOBA-PROA con el rescate bancario coreano que tuvo lugar inmediatamente después de la crisis financiera del Este asiático en 1997.

En las dos últimas partes de este capítulo, señalamos las contribuciones que nuestro estudio podría ofrecer al debate más general acerca del rol del Estado en el mundo «globalizado». Aquí sostendremos que es una falacia afirmar que en la actualidad los Estados-nación hayan visto erosionado su poderío y hegemonía. Si bien el poder estatal ha sufrido serias transformaciones e incluso ha llegado a ser abdicado por algunos gobiernos en distintas partes del mundo, nadie podría negar que se trata aún es un gran activo para aquellos actores realmente interesados en redefinir las estrategias nacionales de desarrollo. Vinculado a lo anterior, en la cuarta parte del capítulo ofrecemos algunas reflexiones sobre la formulación y diseño de las políticas públicas. Aquí indagaremos sobre las lecciones prácticas que México podría aprender de su historia en materia financiera así como de otras experiencias internacionales en estos temas.

I. ANÁLISIS POLÍTICO DEL MANEJO DE LAS CRISIS FINANCIERAS

Durante los últimos treinta años, México ha experimentado una radical transformación política y económica. El país ha pasado de una economía cerrada con un importante peso de propiedad estatal a una altamente expuesta con la inmensa mayoría de las ramas industriales controladas por el mercado. De forma simultánea en el ámbito político, el país ha pasado de un sistema autoritario de partido de Estado único, a uno democrático basado en la intensa competencia política. Pero México no es una excepción. Decenas de países —incluyendo una gran variedad de los países de la Europa del Este, una gran mayoría de los países del sudeste asiático y la inmensa mayoría de las naciones latinoamericanas—, han experimentado esta «doble transición» en las últimas décadas.³⁰⁵

261

Sin embargo, a pesar de la abierta generalización de este fenómeno, los detalles de los diversos procesos a través de los que esta «doble transición» ha ocurrido, no han sido estudiados a profundidad. En algunos aspectos, de hecho, su análisis se ha sobresimplificado. Las explicaciones predominantes plantean una «relación simbiótica» entre liberalización económica y política, en la que la expansión de la «libertad» en el mercado induciría orgánicamente la generación de un efecto similar en el Estado.³⁰⁶ A menudo ello también se ha descrito como un proceso de avance relativamente estable y unidireccional, en el cual cada paso hacia la liberalización en un ámbito, alimentaría y expandiría la liberalización en el otro.³⁰⁷

³⁰⁵ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: ... op. cit.*, p. 39.

³⁰⁶ Jorge Domínguez, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University Press, 1997.

³⁰⁷ Menno Vellinga, *The changing role of the state in Latin America*, Westview Press, 1998.

El libro que el lector tiene en sus manos ha demostrado que en México este proceso de «doble transición» no ha sido ni simple ni natural. Por el contrario, durante los últimos treinta años, el país se ha visto inmerso en frecuentes crisis económicas y políticas. La forma en la que los actores gubernamentales han atinado manejar y responder a las crisis, es lo que ha definido paso a paso el carácter económico, social y político del nuevo régimen.

262

El gobierno mexicano ha respondido a cada una de las más importantes crisis de las últimas tres décadas con una política financiera diferente. Así, aunque la estrategia específica elegida en cada coyuntura ha sido totalmente distinta (nacionalización, reprivatización y rescate), la estructura de los distintos eventos ha sido muy similar. En cada caso, se ha usado la arquitectura financiera para intentar reconstruir la legitimidad del gobierno y lograr estabilidad económica. Ello convierte a México en un referente obligado para el estudio del manejo de las crisis financieras a través de distintas políticas específicas. Pero, ¿qué hay detrás de las distintas elecciones que el gobierno ha tomado en cada coyuntura? y ¿por qué los actores políticos han elegido tales estrategias financieras y no otras?

A. INTERESES VS. IDEAS

En los tres casos analizados, las autoridades gubernamentales se aprestaron a proclamar que sus decisiones se habían basado en un sólido razonamiento económico. Junto a ellas no había otras opciones disponibles. El presidente López Portillo declaró públicamente que la nacionalización bancaria era la única forma de detener el «perverso» círculo vicioso de la fuga de capitales, devaluación e inflación. Más adelante, Pedro Aspe como Secretario de Hacienda durante el sexenio de Salinas, declararía que la privatización bancaria había cumplido de forma estricta con los ocho principios fundamentales de transparencia y efi-

ciencia de mercado. De forma similar, el Secretario de Hacienda bajo Ernesto Zedillo, José Ángel Gurría, escribiría que el gobierno habría seguido «al pie de la letra» estrictas reglas económicas en el manejo del rescate bancario y que «lamentablemente» no había otras opciones en aquel momento.

Pero el fondo del problema fue que, en realidad, en cada diferente coyuntura claramente existían alternativas diferentes y viables. El camino elegido en cada situación correspondió más al predominio de poderosos intereses políticos que a la estricta aplicación de ideas o planteamientos económicos.

263

La decisión de nacionalizar los bancos fue totalmente inconsistente con las teorías económicas del presidente. López Portillo no era precisamente un seguidor del ideario keynesiano. Durante su administración luchó proactivamente por reconstruir la relación del gobierno y el sector privado que había quedado tan dañada durante el sexenio de Echeverría. Así, sus políticas económicas fueron abiertamente proempresariales. Más de una vez se negó a elevar los salarios, a controlar las tasas de interés o a aumentar los impuestos, a excepción claro está, del regresivo Impuesto al Valor Agregado, inaugurado precisamente durante su gobierno. Ya desde sus tiempos como Secretario de Hacienda en el sexenio de Echeverría, López Portillo había empezado a promover una nueva legislación para liberalizar el sector bancario y para abrir las puertas a prácticas especulativas.

Así, la nacionalización bancaria no implicó congruencia alguna con razonamientos económicos. Simplemente era la mejor opción política que López Portillo pudo encontrar para sortear de alguna forma la grave crisis económica que el país enfrentaba. Al aplicar esta política financiera, el presidente creyó que podría pasar a la historia como el salvador de la economía, más que como su principal destructor. El presidente también quiso vengarse de los viejos banqueros, quienes en su opinión, habían traicionado su confianza al haber auspiciado la fuga de capitales.

Sin embargo, la pregunta válida sería por qué haber ido tan lejos, al extremo de haberse atrevido a expropiar los bancos. Las soluciones políticas no necesariamente implican intervenciones económicas estatistas. Salinas y Zedillo también aplicaron estratégicas políticas sin proponerse aumentar la propiedad estatal en la economía. En todos los casos, las bases de apoyo social y político fueron el factor determinante. En la época de López Portillo, el partido de Estado —PRI— aún contaba con una amplia base de apoyo conformada por obreros, campesinos y clases populares, para quienes la nacionalización resultaba una medida muy atractiva. De hecho, la decisión presidencial fue tan bien recibida, que de inmediato se vio respaldada por un multitudinario mitin de apoyo en el Zócalo de la Ciudad de México. Asimismo, el respaldo del PRI en las cámaras para la reformar la Constitución no se hizo esperar y la expropiación bancaria fue formalizada con celeridad. Los intereses políticos se impusieron a las ideas económicas.

La reprivatización bancaria fue igualmente politizada y se sustentó más en intereses que en ideas. Los famosos «ocho mandamientos» de Aspe, si bien eran totalmente razonables y respondían a un sólido razonamiento económico, nunca fueron observados. Estos principios incluían directrices como la diversificación de inversionistas a fin de evitar el establecimiento de monopolios en el sector bancario; la selección de los nuevos propietarios con experiencia en la materia a fin de garantizar un manejo eficiente y responsable, y la total transparencia en el proceso de desincorporación de los bancos para asegurar un sistema financiero honesto, abierto y productivo.

En la práctica, sin embargo, el gobierno de Salinas no observó ninguno de los principios señalados. Los banqueros más experimentados de México fueron sistemática e injustamente excluidos de la venta de los bancos. Salinas privilegió a sus amigos y a la nueva generación de inexpertos «casabolseros» especuladores que se había desarrollado a la sombra de la ad-

ministración de De la Madrid. Los procedimientos utilizados para decidir quién se quedaría en control de los bancos fueron totalmente opacos. Aquéllos a quienes se les permitió participar en los procesos de compra, incurrieron en una suerte de ‘canibalismo financiero’. Sacaron dinero de los mismos bancos que buscaban comprar, y pidieron prestado al propio gobierno para financiar sus ofertas de compra. El precio que finalmente pagaron los compradores estuvo muy por encima del verdadero valor a precios de mercado. Más tarde, estos nuevos «banqueros» gozaron de una abosluta sobreprotección gubernamental que les permitió incurrir en arriesgadas e irresponsables prácticas especulativas durante los primeros años de la privatización.

265

Esta clara ruptura con las más elementales directrices técnicas y económicas sólo se explica por la existencia de intereses políticos de gran peso. Salinas llegó al poder después del fraude electoral de 1988 como un presidente especialmente débil. Él buscó utilizar la privatización como una herramienta para rearticular sus apoyos políticos a través de la construcción de una nueva coalición distributiva conformada por financieros nacionales y capitales internacionales.

Salinas pudo haber tomado un camino completamente diferente, quizás a través de la consolidación de la propiedad estatal de la banca o bien a través del impulso a la banca de desarrollo. El PRI aún contaba con un sólido apoyo político entre los trabajadores y campesinos de aquel momento. En verdad no fue sino hasta el final de su sexenio y a principios del periodo de Zedillo, que el PRI abdicó su carácter «revolucionario». De hecho, en un principio, el propio Salinas efectivamente implementó medidas de corte populista por un lado, para acercar a los grupos populares al PRI y por el otro, para alejarlos del emergente Partido de la Revolución Democrática. Uno de los ejemplos más acabados de este tipo de estrategias de cooptación fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Más adelante, sin embargo, Salinas se daría cuenta de que convenía más a sus propios intereses consolidar las alianzas con la nueva coalición distributiva emergente en lugar de continuar con las tradicionales alianzas y apoyos populares. Su estrategia le rendiría frutos en el corto plazo, ya que los «nuevos ricos» crecidos a la sombra de su régimen, terminarían financiando espléndidamente la campaña presidencial del PRI en 1994. Salinas y destacados miembros de su familia, particularmente su hermano Raúl —quien años después sería encarcelado bajo cargos de corrupción y enriquecimiento ilícito—, fueron beneficiarios directos de esta nueva alianza.

Por su parte, las medidas implementadas por el gobierno de Zedillo a partir de la crisis económica de 1994-95 tampoco reflejaron nunca un estricto apego a razonamientos económicos de ningún tipo. Tres de los principios establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo para guiar la operación de los rescates financieros fueron los siguientes: 1) los actores beneficiados directamente por los riesgos que precipitan la crisis habrían de asumir un «amplio porcentaje» del costo de la restructuración; 2) la interrupción inmediata de la expansión del crédito, en particular a prestamistas de alto riesgo y, en la medida de lo posible, la expropiación temporal de los activos de los bancos más afectados; y, 3) la transparencia absoluta para las operaciones del rescate y el establecimiento de canales de comunicación con la sociedad, para garantizar la legitimidad pública del proceso de rescate, fueron completamente pasadas por alto en el gobierno de Zedillo.³⁰⁸

A ninguno de los propietarios de los bancos se le obligó a pagar su parte proporcional en la crisis. Ninguno de los banqueros o funcionarios públicos involucrados afrontó sus responsa-

³⁰⁸ Liliana Rojas Suárez y Steven R. Weisbrod, *op. cit.*, p.137.

bilidades administrativas en el desastre. El gobierno llevó a cabo un rescate indiscriminado y generalizado, que una vasta corrupción fomentó y encubrió. La mayoría de los bancos permanecieron en control de sus propietarios a quienes les fue permitido seguir especulando. Finalmente todo el proceso tuvo lugar a puertas cerradas, al extremo de transgredir la propia Constitución. Lo anterior generó un amplio repudio social al rescate.

Nadie podría sostener que Zedillo no conocía o incluso compartía tan razonables principios económicos. Aun si no hubiese culminado su doctorado en economía por la Universidad de Yale del que tanto se preciaba como funcionario público, Zedillo estaba en perfectas condiciones para entender la más elemental lógica económica que implica evitar riesgos morales, compartir responsabilidades, evitar el agravamiento del problema y buscar legitimidad política. Por ello, no fue ninguna racionalidad económica, sino meros intereses políticos, los que llevaron a Zedillo a desviarse de las políticas económicas más adecuadas al interés nacional.

El presidente se encontraba en una situación política particularmente delicada, atrapado en medio de una doble crisis económica y política. Zedillo eligió aliarse con la coalición distributiva emergente a fin de salvarse y salvar a su partido. Además, luego del sexenio de Salinas, el PRI ya no era el mismo de antaño. La coalición conformada por financieros nacionales y capitales internacionales era ya la base política fundamental para el gobierno y el partido de Estado. No se trataba sólo de un grupo de casabolseros advenedizos como en el tiempo de De la Madrid. Zedillo mismo le debía a esta nueva coalición su llegada a la presidencia. Ellos habían financiado su campaña presidencial. Gracias a esto, esos actores se encontraban en control de las palancas centrales del poder económico y político. Dadas esas circunstancias, habría sido un suicidio político para Zedillo actuar de cualquier otra manera.

En suma, en cada uno de los tres momentos de crisis, el gobierno mexicano respondió anteponiendo sus propios intereses, en lugar de hacerlo con apego a la ortodoxia económica o a un razonamiento tecnocrático coherente. Las diferencias en las estrategias financieras aplicadas en cada coyuntura responden más a la diferente naturaleza de las bases de apoyo político y social de cada momento histórico, así como a la intensidad y particularidad (política o económica) de la crisis originaria. El neoliberalismo en México nunca ha significado la fría imposición de la ortodoxia económica, sino el hábil manejo de los nuevos intereses creados y las coaliciones políticas emergentes.

B. INCERTIDUMBRE POLÍTICA VS. TIPO DE RÉGIMEN

El peso de los intereses y la naturaleza de las bases políticas de apoyo del régimen permiten analizar las diferencias de las políticas y estrategias financieras elegidas para sortear las vicisitudes de las crisis. Sin embargo, los intereses en sí mismos no explican a profundidad las diferencias de los niveles de *rentismo* o *corrupción* que caracterizaron los tres distintos momentos históricos. Una cosa es actuar a favor de intereses particulares y otra totalmente distinta es caer en abiertas prácticas de corrupción.

Los casos aquí estudiados demuestran que los niveles de corrupción y rentismo fueron empeorando con el paso del tiempo. La nacionalización en el sexenio de López Portillo fue problemática por muchas razones. Sin embargo, no existe evidencia concreta que pruebe que la medida fuera utilizada para enriquecer directamente a servidores públicos. El presidente De la Madrid astutamente utilizó la nacionalización para transmutar las bases políticas del régimen reemplazando los tradicionales «banqueros» por nuevos «casabolseros». Sin embargo, no hay pruebas fehacientes que vinculen la nacionalización con prácticas de corrupción. Tampoco las hay que nos llevan a sostener

que ésta fue directamente provocada por los «casabolseros» para obtener un beneficio económico personal.

Ello puede resultar hasta cierto punto incongruente dado el contexto autoritario de la época y los altos niveles de corrupción en muchas otras áreas del gobierno lopezportillista. Hasta ahora, por ejemplo nadie sabe dónde terminó el dinero de la bonanza petrolera de fines de los setenta. Sin embargo, al inicio de los ochenta, la corrupción no fue evidente en lo que respecta al manejo bancario y financiero. Esta situación cambiaría radicalmente a principios de los noventa con la reprivatización de los bancos. A partir de las elecciones presidenciales de 1988, México comenzó su tránsito formal hacia la democracia. Por primera vez en la historia contemporánea, el Congreso se levantaría con una voz clara e independiente. El partido de Estado comenzaría a perder gubernaturas estatales muy importantes. Una dosis saludable de pluralismo político por fin había llegado a la esfera política. Pero en lugar de prevenir la corrupción, la llegada de la división de poderes y las exigencias ciudadanas para la rendición de cuentas, paradójicamente empeoraron las cosas en lo financiero.

269

La acentuada crisis política junto a la pérdida de la tradicional hegemonía del partido de Estado, obligó a Salinas a fortalecer sus bases políticas de apoyo por cualquier medio necesario. Temeroso de continuar perdiendo terreno, Salinas manejó la privatización bancaria de forma corrupta y opaca. Claramente el presidente continuó en control absoluto de la maquinaria estatal. Ni el poder judicial, ni el poder legislativo opusieron resistencia a sus decisiones. Ello demuestra que las coyunturas de ‘democratización inicial’ o de ‘autoritarismo bajo ataque’, pueden convertirse en escenarios propicios para la ilegalidad.

Esta situación empeoró en el gobierno de Zedillo. En 1994 el equilibrio político del país era aún más delicado. Si bien el PRI había logrado «conservar» el control del poder judicial, del poder legislativo —al menos hasta la primera parte del sexenio— y

la mayoría de los gobiernos estatales y municipales, para todos era innegable que en este período México se encontraba inmerso en un intenso proceso democratizador. Los partidos de oposición tanto de izquierda como de derecha avanzaban en franca consolidación.

270 El gobierno priísta estaba temeroso de perder el poder. Sin embargo, en lugar de optar por un cambio de estrategias económicas con objeto de abrirse a la sociedad, la coalición gobernante decidió operar a puerta cerrada. En el poco tiempo que le quedaba en el poder quiso «tomar todo lo que quedaba disponible». En lugar de invitar al Congreso a diseñar y planear un rescate conjunto, Zedillo administró de forma opaca y torpe un rescate indiscriminado orientado a salvar a los empresarios más poderosos e influyentes del país. La vasta corrupción involucrada en este proceso fue resultado de la combinación particularmente tóxica entre una coalición autoritaria todavía en el poder y un régimen político en decadencia y bajo intenso ataque.

Las cosas comenzarían a cambiar cuando el pluralismo y la democracia aparecieron en la escena pública. A partir de 1997, por primera vez en la historia del país, el Congreso estaba controlado por la oposición, lo que dio lugar al surgimiento de una voz verdaderamente independiente. Ello forzó a Zedillo a enviar las deudas del FOBAPROA a la Cámara de Diputados para su necesaria aprobación. Esto oxigenó políticamente los debates del rescate bancario. No hace falta decir que si el Congreso hubiera sido tan plural e independiente en 1994-95 como lo fue en 1997, definitivamente hubiese sido más difícil para las autoridades financieras efectuar un rescate bancario tan indiscriminado, opaco y corrupto.

En síntesis, el tipo de régimen por sí sólo, no es un buen vaticinador del nivel de corrupción y rentismo que pueda presentarse en los sistemas políticos. La corrupción mostró sus niveles más bajos tanto en el caso del autoritarismo pleno —con

la nacionalización bancaria— como en el de franca democratización (con los esfuerzos por «limpiar» el rescate después de 1997). La corrupción alcanzó sus niveles más altos en aquellas otras situaciones en las que la coalición autoritaria hegemónica seguía en control de las palancas centrales de autoridad. Sobrevivió, sin embargo, con un profundo miedo a perder el poder. Las privatizaciones de Salinas y en mayor medida, el rescate implementado por Zedillo, son los dos ejemplos prototípicos al respecto. La dinámica de la incertidumbre política, más que las características formales del régimen en específico, constituyen las variables explicativas de los niveles de corrupción.

271

C. PLURALISMO Y PERMANENCIA

Aparentemente, ni la democracia, ni el pluralismo político aseguran de forma automática una conducción responsable y honesta para enfrentar las crisis económicas. De hecho, como hemos aquí demostrado, en el corto plazo ambos factores pueden llegar a empeorar aún más las cosas. Por otro lado, una evidente lección de los tres momentos históricos aquí analizados es que la democracia efectivamente guarda una relación lineal positiva con la permanencia de las medidas financieras implementadas. A medida que el sistema político avanzó lentamente en su proceso de democratización, las políticas financieras emprendidas mostraron un carácter más permanente y transformador en el país.

Uno de los elementos más llamativos de la nacionalización bancaria decretada por el Presidente López Portillo fue que ésta sería revertida de forma inmediata por el siguiente presidente. Miguel de la Madrid impulsaría varias acciones para volver a ganarse la confianza del sector privado, lo que llevó a hacer de la nacionalización, el punto de arranque de la era neoliberal. El presidente invitó a algunos banqueros expropiados a adminis-

trar los bancos estatales y los indemnizó generosamente, aun cuando muchas de sus instituciones ya se encontraban en ruinas. Además, devolvió al sector privado el control financiero por vía de la venta de hasta una tercera parte de las acciones bancarias y del 100% de las acciones no bancarias que habían sido expropiadas junto con los bancos. Finalmente, estimuló el crecimiento del mercado bursátil para que éste se convirtiera en la arena de intermediación financiera más importante del país. Se desplazó así el rol que los bancos habían desempeñado a esas fechas.

272

La nacionalización bancaria fue un caso anómalo en el continuo desarrollo de las políticas económicas neoliberales impulsadas desde mediados de los años setenta. De hecho, esto sostiene que la nacionalización, al final, fue más un *rescate* que una *expropiación*. En 1982, los bancos privados se vieron al borde la quiebra con pasivos por más de 12 mil millones de dólares. Con la devaluación, tal cantidad resultaba imposible de pagar. Como resultado de la crisis económica, olas de consumidores mexicanos y empresarios comenzaron a incumplir con el pago de sus préstamos, lo que hizo que la situación financiera de los bancos fuera altamente precaria. En muchos sentidos la nacionalización bancaria fue la forma más barata y eficiente que tuvo el gobierno para salvar a la economía en el corto plazo. En el largo plazo lo fue para evitar un desastre de mayores proporciones.

La privatización de los bancos en el periodo de Salinas tuvo un carácter más permanente y transformador que la nacionalización. El gobierno vendió los bancos en su totalidad al sector privado y transformó radicalmente el marco constitucional regularba el sector. Salinas reformó tres artículos de la Constitución (28, 73, 123) y siete leyes regulatorias fundamentales, entre las que se encontraban la Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley General de Sociedades de Inversión. Sólo tres años bastaron para preparar el terreno para la privatización. En consecuencia, los

bancos recién privatizados llegaron a tierra fértil y rápidamente echaron raíces.

Sin embargo, la situación de los nuevos banqueros también era relativamente precaria. En lugar de tomar las medidas necesarias para garantizar la existencia de un sector bancario sofisticado, moderno e independiente, el gobierno permitió que los banqueros hicieran tanto dinero como pudieran siempre y cuando en el camino distribuyeran parte de sus ganancias entre sus padrinos políticos. Ni el interés público, ni la institucionalización de un sector financiero sólido figuraron entre los objetivos políticos de Salinas. Los altos precios que los banqueros tuvieron que pagar por las instituciones bancarias, los empujaron a desarrollar prácticas riesgosas que pudieran compensar sus inversiones en el corto plazo. El marco regulatorio en extremo laxo y la clara protección de la competencia internacional que el gobierno les brindó desde el principio, terminó incentivando esquemas especulativos. El gobierno con frecuencia solicitaba recursos a los nuevos banqueros para financiar sus campañas electorales.

Frente a todo lo anterior, la supuesta «permanencia» de la privatización tendría que ser puesta en cuestión. Aun cuando la medida no fue revertida de forma inmediata —como ocurrió con la nacionalización—, esto bien pudo haber ocurrido con suma facilidad. La grave crisis de 1994-95 fue un resultado directo del irregular e irresponsable manejo del proceso. Lo que incluso obligó al gobierno a intervenir activamente para salvaguardar los intereses del sector financiero. Aunque Zedillo nunca nacionalizó los bancos de manera formal, la medida definitivamente estaba en el horizonte de posibilidades. Además, el hecho de que el sector bancario necesitara ser intervenido y rescatado en su totalidad por el gobierno es un gran indicador de la vulnerabilidad inicial de la privatización. No sería aventurado sostener que los bancos no fueron completamente «privatizados» sino hasta después de 2000. Éstos dependieron del activo apoyo esta-

tal durante casi una década después de haber sido formalmente devueltos al sector privado.³⁰⁹

274 De las tres medidas financieras analizadas aquí, el rescate bancario del FOBAPROA fue la que mostró un carácter más permanente y transformador. Aunque a partir de 1997 la llegada de un mayor pluralismo político y una democracia más competitiva permitió que el gran repudio público para el rescate se expresara con mayor nitidez, ello no abonó en nada para revertir la decisión tomada. Aun con los importantes hallazgos en materia de corrupción que constan en el informe de Mackey y en los informes de la Auditoría Superior de la Federación, a la fecha casi nada se ha podido hacer para cambiar o revertir la decisión original. Ninguno de los funcionarios responsables ha sido castigado y sólo muy pequeñas cantidades de los recursos desviados han sido devueltas al erario público.

Ni el Congreso ni el gobierno han podido llevar a cabo la auditoría «formal» al rescate que desde un principio se exigiera para poder autorizar legalmente la conversión de los pagarés del FOBAPROA en deuda pública. En 2005, diez años después del rescate original, las deudas pasaron mecánicamente desde el FOBAPROA al IPAB de forma automática y por ende, de forma ilegal. Tal parece que la emergencia de la democracia y la multiplicación de los «actores de veto» han dificultado cada vez más el cambio o corrección de los errores del pasado. Una acción de limpieza de la envergadura requerida, exigiría un amplio consenso, que cada vez es más difícil de lograr en un contexto plural, en especial cuando la mayoría de los actores políticos en

³⁰⁹ En este año se da inicio formal a otro proceso sumamente importante en el acontecer financiero del país la extranjerización bancaria, cuyo análisis ha quedado fuera de los alcances de este libro, pero cuya lógica y desarrollo ciertamente podríamos insertar dentro nuestro marco teórico.

funciones están directa o indirectamente implicados en la toda la maniobra ilegal.

En síntesis, la democratización favorece la instauración de medidas y soluciones más radicales y permanentes a las crisis económicas. Cuando el poder se encuentra altamente concentrado y centralizado, resulta mucho más fácil cambiar de rumbo rápidamente. En cambio, cuando el poder se distribuye más ampliamente entre varios actores de veto, cada decisión adquiere vida propia y no puede ser revertida o cambiada tan fácilmente por los grupos de poder.

275

D. INTERVENCIONISMO NEOLIBERAL Y COALICIONES DISTRIBUTIVAS

Una de las lecciones centrales de la presente investigación es que las políticas neoliberales no han logrado implantar su acariciada utopía de la eliminación absoluta del Estado, y mucho menos han contribuido a la desaparición de las coaliciones distributivas. Muy por el contrario, este crucial periodo de la historia del país, se ha caracterizado por la consolidación de un nuevo rol mucho más proactivo para el aparato estatal y por la aparición y rearticulación de nuevas coaliciones rentistas y distributivas.

La centralidad del Estado fue evidente en la nacionalización bancaria. Sin embargo, lo que es poco conocido es que este activismo gubernamental fue también decisivo para el desarrollo de la nueva coalición distributiva que asumiría el poder durante las siguientes dos décadas. La nacionalización no fue un atisbo al pasado, sino el primer paso hacia el futuro. Más que fungir como la vertebra de un proyecto diferente, comprometido con políticas de desarrollo nacional, esta medida pasó a la historia como un acto fallido y de último minuto que coronó todo un periodo de especulación extendida. Además de estimular el desarrollo del mercado bursátil, la nacionalización bancaria

también auspició el surgimiento de nuevos actores capitalistas supuestamente más «arrojados, dinámicos y emprendedores».

La privatización, por su parte, es otra muestra más de la centralidad del aparato estatal. Todo el proceso privatizador de principio a fin habría de ser cuidadosamente manejado por el gobierno quien deliberadamente protegió a neo-banqueros y a los más grandes grupos financieros del país, de la competencia internacional ya desde las fases iniciales de la negociación del TLCAN. El gobierno también sería quien relajaría por completo los marcos regulatorios lo que terminaría abriendo aún más el margen de intermediación bancaria. Las increíbles tasas de ganancia que recibieron los nuevos banqueros en las fases iniciales de la experiencia privatizadora no se pueden explicar sin esta extensa y continua intervención gubernamental.

La privatización también tuvo diversos fenómenos de rentismo. Buchanan ha definido este concepto como «la parte proporcional de los ingresos que el dueño de ciertos activos recibe por arriba de lo que esos mismo activos podrían generar en cualquier otra utilización alternativa».³¹⁰ Kang también ha señalado que las «rentas» surgen cuando un actor manipula los precios de tal modo, que ello pueda ocasionar que éstos se alejen de los precios de mercado. De ahí que la existencia de las rentas, en tanto que generan procesos de competencia desleal para tener acceso ellas, se vinculan de forma directa con episodios de corrupción y prácticas ilícitas. «Al manipular los precios, el actor interesado o aquel otro en cuya representación actúe el manipulador inicial, puede llegar a arrancar enormes beneficios».³¹¹

³¹⁰ James Buchanan, «Rent Seeking and Profit Seeking,» en J. Buchanan, R. Tollison, y G. Tullock (Editors) *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Collage Station: Texas A&M University Press, 1980, p. 3.

³¹¹ David Kang, *op. cit.*, p. 11.

Esto fue lo que ocurrió durante el proceso de privatización. La venta de los bancos, presentada como un gran negocio por el gobierno —en promedio los bancos se vendieron tres veces por encima de su valor de mercado—, rápidamente se reveló como una transacción muy onerosa para las arcas públicas, y fue enormemente ventajosa para Salinas y sus amigos ex-casabolseros, los nuevos «Frankenstein financieros» del régimen.

El constante y creciente intervencionismo del Estado durante el neoliberalismo también puede apreciarse claramente en el tercer momento analizado (la nacionalización-privatizadora), cuando el Estado intervino desde el principio para proteger intereses especulativos y financieros, utilizando para ello el dinero de los contribuyentes. También el manejo político distribucional se presentó en el rescate. Si el gobierno hubiese estado realmente preocupado por «proteger» a los pequeños ahorradores, habría empezado por distribuir entre los empresarios independientes, los pequeños inversionistas, comerciantes, o propietarios de medianas y pequeñas empresas, la misma cantidad de «recursos» que destinó a los grandes inversionistas y banqueros. Ninguno de estos pequeños actores económicos recibió ayuda financiera de ningún tipo o pagarés respaldados por el gobierno a cambio de sus deudas de difícil pago o cobro. Ninguno de estos actores económicos más vulnerables pudo ser rescatado o sus negocios saneados para después ser vendidos por respetabilísimos montos a inversionistas extranjeros, como más tarde ocurriría con los grandes bancos.

No muy poco tiempo después del rescate bancario, el presidente Zedillo declararía: «sufren de amnesia quienes no recuerdan que el proteccionismo y el intervencionismo han causado atraso y subdesarrollo en América Latina».³¹² En este libro he-

³¹² Nota de La Crónica, 2 julio de 1999.

mos buscado demostrar que las estrategias y políticas implementadas por Zedillo, Salinas, De la Madrid y López Portillo, y en años recientes también por Fox y Calderón, han sido igual o más «intervencionistas» que las estrategias económicas anteriores. Las políticas neoliberales han hecho tanto o más daño a la economía mexicana que las estrategias desarrollistas. El atraso y el subdesarrollo actual se deben en igual medida a los errores estructurales del esquema de sustitución de importaciones como a la implacable aplicación de un neoliberalismo rentista y corrompido.

II. COMPARACIONES INTERNACIONALES

Una evidente limitante de nuestro estudio es que éste se concentra en la examinación de la construcción de políticas públicas en un solo país. Sin embargo, la significativa variación entre los tres casos de estudio, nos ha permitido apalancar efectivamente el análisis. De cualquier modo, una comparación inicial con experiencias similares en otros países del orbe, bien puede permitirnos subrayar algunas de las más importantes lecciones y conclusiones de nuestro análisis. En esta sección presentaremos una comparación de cada una de las tres coyunturas analizadas con casos similares en otros países: la nacionalización bancaria de Francia, la privatización bancaria argentina y el rescate bancario de Corea.

A. NACIONALIZACIÓN BANCARIA EN FRANCIA.

La decisión de México por nacionalizar los bancos en 1982 fue relativamente anómala dada la tendencia internacional a favor de las ideologías económicas hacia el libre mercado que había comenzado durante los setenta. Pero nuestro país no fue el único caso. En medio de una profunda crisis económica, el socialis-

ta Francois Mitterand resultó electo primer ministro de Francia en mayo de 1982. Poco tiempo después, Mitterand nacionalizó los bancos de Francia como una medida para controlar la inflación, limitar el crédito, detener la espiral descendente de la economía francesa y avanzar hacia el socialismo.

El detonante de la crisis económica fue de una naturaleza similar a lo ocurrido en México. En 1974 la crisis del petróleo había llevado a una gradual reducción de la productividad de la economía francesa. Entonces, la combinación de políticas gubernamentales mal calculadas y una ola de intensos conflictos obrero-patronales dejaron a la economía francesa con altos niveles de inflación, enormes déficits presupuestales y un desempleo creciente.³¹³ En un intento por reactivar la creación de empleos a finales de los setenta, el gobierno expandió su programa de subsidios a los préstamos bancarios con la finalidad de impulsar la inversión. Ello condujo a un súbito incremento de la inflación, que fue combatido por el gobierno a través de la reducción del gasto gubernamental y del establecimiento de límites al crédito anual para los bancos privados (*encadrement du crédit*). A los banqueros les fueron establecidos los niveles en que podrían aumentar su actividad crediticia anualmente y el Estado impuso severas sanciones a los bancos que excedían su límite al aumentar su necesidad de reservas.³¹⁴

279

Loriaux ha demostrado que este sistema de controles de crédito fue muy efectivo para combatir la inflación, pero también aceleró la caída económica debido a que recortó la inversión privada justo en el momento en que el gobierno también

³¹³ Olivier Blanchard y Augustine Landier, «The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France», *The Economic Journal* 112, Royal Economic Society, Junio, 2002, pp. 214-244.

³¹⁴ Michael Loriaux, et. al. *Capital Ungoverned: Liberating Finance in Interventionist States*, Cornell University Press, 1997, p. 127.

había recortado el gasto. En respuesta a la desaceleración económica, el gobierno también trabajó con el sector privado para reestructurar los sectores «ineficientes» de la economía como la industria automotriz y la del acero: «la reestructuración y la racionalización eliminaron alrededor de una cuarta parte de la fuerza laboral en la industria automotriz y aproximadamente la mitad de la misma en la industria del acero».³¹⁵ Ello a su vez generó descontento social que originó movimientos de protesta contra la crisis económica y las políticas gubernamentales. Las protestas fueron especialmente fuertes entre los trabajadores del acero y la industria automotriz.³¹⁶

Otro efecto colateral de los límites al crédito fue que ellos fortalecieron la importancia relativa de los préstamos subsidiados y del control gubernamental sobre las decisiones crediticias. Los topes al crecimiento crediticio no aplicaron para los préstamos gubernamentales subsidiados. Como Bertrand y otros han argumentado, «mientras que la red de depósitos bajo el control de la tesorería pudo expandir el crédito casi de manera ilimitada, los bancos que no formaban parte de esa red fueron asfixiados. Para 1979, los préstamos subsidiados equivalían a casi la mitad de todos los nuevos préstamos otorgados al sector privado».³¹⁷ De manera similar al caso mexicano, las políticas del gobierno condujeron a una irresponsable explosión de la deuda a finales de los setenta, lo que ocasionó una crisis económica a principios de los ochenta. La retórica empleada por Mitterand para

³¹⁵ Michael Loriaux, *op. cit.*, p. 9.

³¹⁶ David Martimort y Stéphane Straub, *The political economy of private participation: social discontent and regulatory governance*, Universidad de Toulouse (IDEI-GREMAQ) e Instituto Universitario de Francia, mayo de 2005.

³¹⁷ Marianne Bertrand, Antoinette Schoar y David Thesmar, *Banking Deregulation and Industry Structure: Evidence from the French Banking Reforms of 1985*, CEPR Discussion Papers No. 4488, 2005, p. 7.

nacionalizar la banca francesa fue tan radical como la usada por López Portillo. El presidente mexicano declaró que no toleraría a empresarios «especuladores» y «rentistas». «Ya nos saquearon... No nos volverán a saquear» declaró el presidente mexicano. El presidente francés no llegó a estos extremos, pero ciertamente llegó al poder prometiendo una ruptura con el capitalismo y las crisis económicas que éste había ocasionado. Mitterrand defendió públicamente la construcción de un socialismo al estilo francés que incluiría la nacionalización de bancos privados y de grandes grupos industriales, así como la mejora del poder adquisitivo para la mayoría de los ciudadanos franceses.

281

La base social de apoyo de los dos regímenes era similar. En México, el «pacto social» postrevolucionario seguía siendo relativamente poderoso en 1982. El gobierno priísta aún dependía en gran medida del apoyo popular de los trabajadores, los campesinos y los maestros. En Francia, el gobierno recién llegado al poder le debía su existencia al voto de las clases trabajadoras que habían depositado su esperanza en la ruta socialista. Tanto Mitterrand como López Portillo estaban profundamente influidos por las dinámicas políticas de los grupos de interés de su época.

Mitterrand era un socialista convencido y la nacionalización tuvo lugar al principio de su administración. Por lo tanto, no se trató de una operación de rescate de último minuto como en el caso de la nacionalización mexicana. López Portillo era un capitalista convencido que se vio forzado a realizar la nacionalización con la intención de salvar su prestigio en el contexto de la profunda crisis económica del final de su gobierno. Mitterrand orquestó la nacionalización como un intento mucho más consciente, aunque en última instancia, poco exitoso, para dar un paso definitivo hacia el socialismo.

A pesar de haber contado con fundamentos ideológicos mucho más sólidos, la nacionalización francesa acabó por ser tan reversible como la mexicana. En un par de años, las políticas

económicas de Mitterrand ocasionaron tres devaluaciones del franco francés y una crisis económica generalizada acompañada de altos niveles de endeudamiento, desempleo y gasto público deficitario.³¹⁸ A mediados de los ochenta, el gobierno socialista comenzó a utilizar los instrumentos de política monetaria, especialmente la utilización política de las tasas de interés, para defender el tipo de cambio del franco francés.

282

En el otoño de 1984, el gobierno socialista anunció un cambio total en sus políticas bancarias. Los préstamos subsidiados disminuyeron enormemente. Sólo las pequeñas empresas (con ventas totales por debajo de los 1,000 millones de francos) tenían acceso a los préstamos subsidiados, pero incluso el monto de los subsidios para estas pequeñas empresas disminuyó considerablemente entre 1984 y 1986. Además, el «*encadrement du crédit*» (similar a nuestro encaje legal) fue abolido en 1985 y los flujos de capital en la economía se flexibilizaron o empezaron a ser determinados por «fuerzas del mercado». Entre 1985 y 1987, los límites de crecimiento del crédito fueron poco a poco eliminados y sustituidos por un sistema de reservas contra depósitos. La política monetaria era ahora conducida mediante tasas de interés en el mercado financiero y exigencias de reservas legales en lugar de hacerse mediante controles cuantitativos.

El mercado financiero también fue reformado para estimular los préstamos interbancarios. Los bancos privados podían solicitar más préstamos de la red del Tesoro, que ahora no tenía tanta necesidad de ellos. Además, el sistema de controles de capital —fortalecido en 1981 para defender el franco—, fue progresivamente eliminado.³¹⁹ Finalmente, los bancos fueron

³¹⁸ Vivien Schmidt, *From State to the Market: The Transformation of French Business under Mitterrand*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

³¹⁹ Marianne Bertrand, et.al., *op cit.*, p. 183.

devueltos al control privado antes de finalizar la década, durante el periodo 1986-1988.³²⁰

De acuerdo con autores como Loriaux, este cambio de dirección se debió principalmente a la hegemonía de los Estados Unidos y a la emergente ideología conocida como «los *reagannomics*».

Los «reagannomics» reforzaron la presión estructural sobre las políticas públicas en Francia. La combinación de rigor monetario y gasto público deficitario animó a los Estados Unidos, una economía poderosa con una sólida reputación financiera, a demandar dinero en niveles muy altos en los mercados financieros internacionales. Esta política elevó las tasas de interés globalmente, así como la tasa de cambio del dólar (que seguía siendo la divisa utilizada mayormente en las transacciones internacionales). En respuesta, Francia (y otras naciones) multiplicaron las reformas liberalizadoras para hacer su economía más atractiva y mejor posicionada para competir por los capitales internacionales».³²¹

283

Este planteamiento probablemente exagera el poderío hegemónico de los Estados Unidos.³²² Independientemente de la influencia de los «reagannomics», la economía francesa se encontraba ya en serios problemas y el gobierno bajo una presión extrema por hacer algo a fin de reactivar la economía.

El caso francés nos ofrece tanto una confirmación como una refutación de las hipótesis desarrolladas para el contexto de los casos mexicanos. Por un lado, se confirma nuestra hipótesis sobre la debilidad de las ideas *vis-à-vis*, el peso de los intereses. El mismo presidente «socialista» que estuvo a cargo de la

³²⁰ Vivien Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002.

³²¹ Michael Loriaux, *op. cit.*, p. 14.

³²² Daniel Verdier «The Rise and Fall of the State Banking in OECD Countries» en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 3, 2000, pp. 283-318.

nacionalización bancaria en Francia, sentaría las bases para la reprivatización como respuesta a la crisis económica. El pragmatismo en la búsqueda de la legitimidad política y la estabilidad económica resulta mucho más importante para determinar las políticas financieras que la adherencia a una u otra ortodoxia económica. Ello fue precisamente el caso tanto para el «neoliberal» López Portillo como para el «socialista» Mitterrand. Esto no es pues, una cuestión de izquierda o derecha, sino de intereses y bases sociales de apoyo.

284

Por otro lado, el hecho de que la nacionalización francesa fuese revertida casi tan rápido como la nacionalización mexicana, cuestiona la hipótesis aquí presentada sobre el impacto del pluralismo en la permanencia de las políticas públicas. Mitterrand fue electo democráticamente y el pluralismo se hizo patente durante su administración, pero ello no evitó la rápida reversión de sus políticas bancarias.

El caso francés, de inicio, también confirma nuestra hipótesis sobre la importancia de la incertidumbre política del régimen por encima del tipo de régimen en cuestión, que también ha sido ampliamente analizada en este libro. Mitterrand había estado sometido a grandes presiones por parte del sector privado y este apuro de falta de legitimidad y la consecuente incertidumbre acerca del futuro del régimen condujeron a la prevalencia de prácticas opacas, discrecionales y rentistas. Con total discrecionalidad, los bancos del gobierno implementaron libremente diferentes tasas de interés para distintos programas de crédito subsidiado. Todo el proceso de toma de decisiones se alejó del escrutinio público y, al igual que con De la Madrid, una mayor cantidad de fondos económicos fueron canalizaron a aliados políticos que debieron haberse utilizado en inversiones económicamente productivas. Entre 1981 y 1985 el Estado francés invirtió 5,000 millones de francos en las empresas nacionalizadas, un monto equivalente a 20 veces el nivel de inversión privada en

estas empresas entre 1965 y 1980, sin embargo la mayoría de los recursos fueron manejados en forma opaca y discrecional.

B. PRIVATIZACIÓN BANCARIA EN ARGENTINA

Argentina se sumó relativamente tarde a la ola de privatizaciones bancarias de América Latina. Chile privatizó sus bancos en 1978 y México lo hizo en 1991 pero Argentina no transformó su sistema financiero sino hasta 1995-96. Como en el caso mexicano, la privatización desempeñó un papel fundamental en la consolidación de la nueva coalición distributiva neoliberal. El grupo emergente se formó con poderosos empresarios conocidos como los «capitanes de la industria» que controlaban las ramas del acero, la construcción, el petróleo y la industria automotriz.

285

Al igual que lo ocurrido con los neobanqueros mexicanos, esta coalición ya existía antes de la privatización bancaria. En Argentina, el grupo hegemónico se desarrolló a la sombra del gobierno militar de los 70 con el advenimiento de las políticas neoliberales. En junio de 1977 el régimen militar desreguló el sector bancario, permitiendo la entrada de nuevas instituciones financieras. Con lo anterior, se redujeron sustancialmente las exigencias de reservas y se liberaron las tasas de interés, todo ello en el contexto de un ataque directo a las políticas desarrollistas del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En marzo de 1976, tan sólo un mes después de haber llegado al poder, los militares devaluaron la moneda, liberaron los precios de la canasta básica, congelaron los salarios, redujeron los impuestos de importación y abolieron la mayoría de los aranceles.³²³

³²³ Leonardo Rozenwurcel y Guillermo Bleger, «Financiamiento a las PYMES y cambio estructural en Argentina: un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información» en *Desarrollo Económico*,

Las nuevas presiones competitivas creadas por el retiro de los apoyos y subsidios junta a la facilidad de acceso al crédito ocasionaron un crecimiento desproporcionado de las deudas.

286

«Las tasas de interés nacionales mucho más altas que las tasas internacionales y el riesgo de la tasa de cambio establecido por la *tablita*³²⁴ generaron flujos masivos de capital y llevaron a que las empresas adquirieran pasivos denominados en dólares, ya fuera para mantener sus operaciones a flote o bien para tomar parte en arbitrajes. La apreciación y el suministro excesivo de créditos internacionales característicos de los programas de estabilización basados en el tipo de cambio, financiaron un auge en el consumo de importaciones que fue instrumental para obtener el apoyo de las castigadas clases medias, precisamente durante la fase más coercitiva del régimen militar. Como resultado, la deuda externa privada aumentó de 4,000 millones de dólares en 1978 a 9,000 millones de dólares en 1979, lo que condujo a que la deuda total (pública y privada) entre 1978 y 1981 se triplicara».³²⁵

Las clases medias, las grandes corporaciones y los «capitanes de la industria» fueron los principales beneficiarios de las nuevas líneas de crédito.³²⁶ Una expresión coloquial de la época era que la tradicional «Patria Peronista» que hacía referencia a la gran alianza del Estado y la clase trabajadora y que había sido forjada durante el periodo del presidente Juan Domingo Perón (1946-1955), se había transformado en una «Patria Financiera» fincada

Vol 40, No. 157, abril-junio, 2000, pp. 45-71.

³²⁴ Así fue conocido el programa antiinflacionario y estabilizador implementado por el régimen militar en diciembre de 1978.

³²⁵ Héctor Schamis, «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America» *World Politics*, Vol. 51, No. 2, Enero 1999, p. 259.

³²⁶ Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression 1820-1930*, Princeton University Press, 1989.

la alianza de estos nuevos sectores privilegiados que ahora tenían acceso al capital extranjero y al crédito.

Pero este aumento de los niveles de endeudamiento y la apertura a los capitales internacionales dejaron a la economía argentina en una situación extremadamente vulnerable. Por tal motivo, los grupos económicos más importantes demandaron apoyos especiales al gobierno militar. El gobierno respondió favorablemente a través de un ambicioso programa de incentivos sectoriales —que incluyó créditos fiscales, reubicaciones industriales y apoyos para la producción—, importantes inversiones en infraestructura de capital, además de privilegios especiales para un reducido grupo de empresarios locales con asignaciones de millonarios contratos para infraestructura gubernamental en áreas de construcción, procesamiento de petróleo y complejos industriales. El gobierno mantuvo el control estatal sobre los bancos para fortalecer su poder y así configurar la nueva coalición distributiva. En 1982 el Banco Central de Argentina también permitió que una gran cantidad de deudores transfiriera al gobierno sus deudas en moneda extranjera a un programa bastante similar al FICORCA mexicano.

287

Como resultado de los acentuados niveles de favoritismo, tráfico de influencias y rentismo en el otorgamiento de los múltiples subsidios a sectores específicos de la economía, para 1980 un puñado de los más importantes empresarios logró conformar grandes fortunas. La gran riqueza de estos «capitanes de la industria» contrastaba claramente con la precariedad y la pobreza de los demás sectores económicos.

«En el sector manufacturero... las empresas que pudieron tener acceso a la promoción industrial y a contratos públicos se expandieron considerablemente durante el periodo de 1976 a 1983, mientras el sector en su conjunto declinó en alrededor de un 12%. Estos beneficiarios, a su vez, fue-

ron en esencia los mismos que más tarde serían los responsables del 79% de la deuda externa privada que sería transferida al Estado, aún cuando ellos solamente representaban al 5% de todos los deudores privados». ³²⁷

288

El estudio de Etchemendy sobre el caso argentino llega a conclusiones muy similares a las aquí presentadas en relación con la naturaleza de la reforma neoliberal en México. «Lo que con frecuencia [en Argentina] es visto como la imposición unilateral y ortodoxa de la transformación del mercado estuvo en gran medida fundado en una coalición cimentada en acuerdos más o menos formales con una gama de intereses sectoriales anclados en el viejo modelo. Esta perspectiva pretende resaltar cómo el Estado puede definir los intereses de los actores sociales y crear bases de apoyo a favor del mercado entre los viejos actores populistas e intervencionistas. [Para ello] el gobierno estableció políticas compensatorias al otorgar rentas en mercados de reciente creación a las empresas y a los trabajadores sindicalizados, y al evitar que algunos sectores se extendieran y desregularan unilateralmente». ³²⁸ Al igual que en México, en Argentina observamos a las coaliciones estatales y distributivas como un pilar central de las reformas «liberalizadoras».

La privatización bancaria argentina fue llevada a cabo de forma mucho más lenta y cuidadosa que la privatización mexicana. En México fueron vendidos un total de 18 bancos en tan sólo 14 meses. En Argentina el proceso comenzó en 1993 con la privatización de un solo banco. En 1994 el gobierno privatizó tres más, en 1995 cinco y en 1996 finalmente los 15 bancos restantes fue-

³²⁷ Héctor Schamis, «Distributional Coalitions ...» op.cit., p. 260.

³²⁸ Sebastian Etchemendy «Revamping the Weak, Protecting the Strong, and Managing Privatization: Governing Globalization in the Spanish Takeoff» en *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 6, Agosto, 2004, p. 2.

ron transferidos al sector privado.³²⁹ La privatización argentina no fue tan completa como la de México. Aún hoy, el gobierno argentino controla 15 de los 75 bancos del país, de los cuales 5 son bancos públicos federales (lo que incluye al banco más grande de Argentina, el *Banco de la Nación*, que cuenta con casi 12 millones de dólares en activos) y 10 más son administrados por gobiernos estatales o municipales.³³⁰

Estas cruciales diferencias se explican principalmente por el contexto político en que ambas privatizaciones ocurrieron. El gobierno de Salinas estaba en una posición política mucho más frágil que el de Menem. El presidente mexicano no podía darse el lujo de ser tan cauto; su desesperada necesidad de reconstruir sus apoyos políticos lo obligaba a llevar a cabo una privatización rápida y total. En Argentina, la coalición distributiva neoliberal estaba ya mucho más consolidada cuando Menem llegó al poder. Además, el proceso electoral a través del cual Menem resultó electo, fue mucho más limpio que el de Salinas. Por lo tanto, el presidente argentino gozaba relativamente de una mayor legitimidad que la del presidente mexicano, lo que le dio al primero la posibilidad de manejar el proceso de privatización con mayor responsabilidad.³³¹

289

³²⁹ William Gruben, «Banking Structures, Market Forces, and Economic Freedom: Lessons from Argentina and Mexico» en L. Manzetti, (Ed.) *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, Lynne Rienner, 2000, pp. 243-56.

³³⁰ Cfr. *The banker*, lunes 4 de diciembre de 2006.

³³¹ Cabe señalar sin embargo, que durante su campaña, Menem siempre se pronunció enérgicamente contra las políticas económicas «neoliberales». En consecuencia, sus esfuerzos por profundizar y consolidar estas mismas políticas tuvieron un importante costo en el apoyo político de la ciudadanía y por lo tanto erosionaron grandemente su legitimidad. Pero de cualquier modo, la crisis de legitimidad de Menem nunca se compara con la extendida indignación social generada después de las elecciones presidenciales de México en 1988.

De forma paralela al caso mexicano, la privatización en Argentina terminó generando una profunda crisis económica. Como Salinas, Menem también buscó dar una apariencia de opulencia abriendo nuevas líneas de crédito y fijando la tasa de cambio en niveles que no reflejaban la fortaleza de la economía.³³² Tanto los banqueros locales como los internacionales estaban felices de otorgar créditos con tasas de interés que eran entre 10 y 20 puntos superiores a las que ofrecían los principales centros financieros de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, las políticas de Menem también estrangulaban la economía nacional, estimularon la especulación, acrecentaron la desigualdad, deterioraron el empleo e incrementaron la deuda externa. La devaluación se hizo inminente y una vez que estuvo en puerta, fue prácticamente inevitable dada la fuga de capital y el fuerte golpe de la crisis económica del país.

Pastor y Wise ya lo habían señalado proféticamente dos años antes de la crisis: «Desde nuestra perspectiva, la vía argentina podría ser problemática en tres sentidos.³³³ En lo que respecta a la coherencia técnica, la capacidad gubernamental para eliminar la inflación y restablecer el crecimiento es testimonio tanto de un buen diseño como de una eficaz implementación de la Convertibilidad. Pero mientras estos resultados macroeconómicos generales y de mediano plazo resultan positivos, la estrategia ha desalentado la inversión en la producción de bienes manufacturados para la exportación. Lo anterior ha permitido que el mercado auspicie sectores como el de los servicios, que ofrecen muy poco para recuperar el equilibrio de la balanza co-

³³² La «Ley de convertibilidad» estableció la paridad total entre el peso argentino y el dólar estadounidense.

³³³ Manuel Pastor y Carol Wise, «Stabilization and its Discontents: Argentina's Economic Restructuring in the 1990s» en *World Development* Vol. 27 No. 3, 1999, pp. 477-503.

mercial. En segundo lugar, mientras que la privatización estimuló los fondos fiscales entre 1990 y 1994, el posterior deterioro fiscal ocurrido en 1995-96 con la única modesta recuperación en el sector público en 1997, sugieren la continua necesidad de una verdadera reforma fiscal. Y en tercer lugar, mientras la liberalización ha generado un bienvenido incremento en la productividad laboral, el desempleo ha llegado a niveles similares a los observados sólo durante la era de la depresión y los efectos en la competitividad no han sido necesariamente positivos».³³⁴

Como en el caso mexicano, las políticas económicas de Menem privilegiaron la especulación financiera de corto plazo por sobre las inversiones productivas de largo plazo. La Ley de Convertibilidad puso a la economía argentina a merced de los flujos internacionales de capital. En lugar de replantear su estrategia económica de forma integral, Menem eligió la salida fácil: incrementar la deuda.

291

«Con la mayoría de las privatizaciones culminadas para 1997, las inversiones extranjeras cayeron significativamente y lo mismo ocurrió con los ingresos fiscales en una época en la que el gasto público aumentaba. Las reformas de mercado no lograron estimular la competencia y el crecimiento económico de largo plazo porque importantes mercados permanecieron fuertemente protegidos incluso después de la privatización. En lugar de afrontar los problemas que él mismo había creado, Menem eligió la salida fácil. Tratar de resolver el problema fiscal a través de un mayor endeudamiento en el extranjero, lo que solamente pospuso la magnitud de la crisis que se aproximaba».³³⁵

Como consecuencia de lo anterior, la economía argentina quedó totalmente a merced de los movimientos en la economía in-

³³⁴ Manuel Pastor y Carol Wise, *op. cit.*, p. 493.

³³⁵ Luigi Mazetti, «Political Opportunism and Privatization Failures» en Irma E. Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia... op. cit.*, p. III.

ternacional. Las crisis mexicana de 1994, la asiática de 1997 y la rusa de 1998, así como la acentuada devaluación de Brasil en 1999, no dejaron de erosionar la posición argentina en el mercado mundial. El resultado fue que en 2001 este país enfrentara una crisis de grandes proporciones, que lo llevó de ser el ‘ejemplo a seguir’ en la reforma económica al nivel del ‘contraejemplo perfecto’ en el momento de la crisis económica.³³⁶

292

Tanto la privatización bancaria argentina como en su conjunto el gobierno menemista pasaron a la historia por el extenso predominio de la corrupción y las prácticas rentistas.³³⁷ Durante la presidencia de Menem, miles de contratos públicos fueron otorgados a través de sobornos provenientes de corporaciones privadas que también se convirtieron en el medio más adecuado para obtener apoyo económico y político del gobierno. «En muchos casos, la privatización de las empresas estatales fue conducida a través de procedimientos de subasta manipulados».³³⁸ Los escándalos de corrupción más sobresalientes se vincularon a la desregulación y la privatización del sistema bancario, la empresa de aviación Aerolíneas Argentinas, el monopolio telefónico ENTEL, las carreteras federales y la empresa Petroquímica de Bahía Blanca. En cada uno de estos casos, se probaron casos de sobornos que ascendieron a más de 150 millones de dólares entregados a importantes personajes de la presidencia de Menem.

³³⁶ Manuel Pastor y Carol Wise, «From Poster Child to Basket Case» en *Foreign Affairs*, Vol. 80 No. 6, Noviembre-Diciembre, 2001, pp. 60-72.

³³⁷ Para un excelente análisis detallado del aumento en la corrupción en Argentina y el Cono Sur en general durante los noventa consulte, Jose Sbattella, «El Excedente económico en la República Argentina», *Realidad Económica*, n° 181, pp. 75-90 y Oscar Ugarteche, 2005 *Vicios Públicos: Poder y corrupción en el Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica, Shamis y Manzetti.

³³⁸ Luigi Mazetti, «Political Opportunism and Privatization Failures» op. cit., p. 110.

El sistema nacional de servicio postal fue vendido a una «mafia» encabezada por Alfredo Yabran, un empresario argentino que era amigo personal del presidente. Para 2005, más de una veintena de miembros de alto nivel de la administración Menem habían sido indiciados o estaban sujetos a investigación por diversos delitos de corrupción.³³⁹ Incluso, el mismo presidente Menem fue acusado de estar implicado en operaciones de contrabando de armas en el Ecuador y en Croacia.³⁴⁰

El caso argentino ratifica nuestra hipótesis de que el tipo de régimen no es el factor central que explica los niveles de corrupción y rentismo. La transición a la democracia en Argentina tuvo muy poco impacto en la naturaleza de la nueva coalición distributiva neoliberal. Aun cuando Menem surgió de elecciones relativamente justas y libres, su administración estuvo plagada de casos de corrupción y de negociaciones palaciegas que buscaron beneficiar a poderosos grupos de interés. De hecho, la presencia de la democracia solamente incrementó la fuerza de la llamada presión «populista» que venía del Congreso, lo que obligó a Menem a centralizar aún más la toma de decisiones al delegar autoridad a los burócratas y ejercer el poder del decreto. Entre julio de 1989 y agosto de 1994, el presidente Menem emitió 336 decretos de «emergencia». Históricamente, entre 1853 y 1989, los presidentes argentinos sólo habían emitido un total de 35 decretos. Estos decretos se usaron para tareas gubernamentales tan comunes como aumentar impuestos, modificar leyes fiscales, alterar contratos públicos y privados, fijar políticas de comercio y modificar leyes laborales.³⁴¹

En consecuencia, la Argentina de Menem se convirtió en el clásico ejemplo de lo que Guillermo O'Donnell ha denominado

³³⁹ *Ibid.*, p. 113.

³⁴⁰ Manuel Pastor y Carol Wise, *op. cit.*, p. 61.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 492.

«democracia delegativa», sistema en el cual los líderes electos se comportan como si fueron dictadores de corto plazo y buscan empujar su propia agenda política a costa del bien público. El presidente argentino eliminó sistemáticamente los mecanismos de control existentes y en especial atacó el poder del Congreso. Como en el caso mexicano, aquí también es necesario rebasar el análisis de la mera organización formal de acceso al gobierno («democracia electoral») para examinar con detenimiento las estructuras de poder subyacentes. La finalidad es entender las raíces y fuentes de la corrupción.

En cuanto a la relación entre pluralismo y permanencia, el caso argentino ofrece resultados mixtos. Por un lado, la radical transformación de la economía tuvo lugar en un contexto formalmente democrático. Menem fue capaz de lograr en unos cuantos años lo que la dictadura militar de los setenta no pudo durante décadas. «Por iniciativa [de Menem], el Congreso aprobó en agosto la Ley de Reforma Estatal, a través de la cual casi todas las empresas públicas fueron elegibles para ser privatizadas y en septiembre, la Ley de Emergencia Económica que le otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para acelerar el proceso privatizador. Este marco legal sentó las bases para la eliminación de los subsidios industriales, la reducción de las restricciones a la importación, los recortes en el gasto público y el empleo y el aumento en la recaudación de impuestos».³⁴² Como vemos aquí, la democracia y el pluralismo aparecen vinculados a soluciones transformadoras y de largo plazo.

Por otro lado, el exagerado uso que hizo Menem de los poderes de decreto, puso en cuestión la naturaleza «democrática» de su gobierno. Asimismo, la crisis económica de 2001 y las extensas movilizaciones sociales que surgieron como respuesta al

³⁴² Hector Schamis, «Distributional Coalitions...» *op. cit.*, p. 263.

neoliberalismo, hicieron tambalear la permanencia de las políticas neoliberales. En este caso efectivamente la democracia y el pluralismo fueron elementos centrales para revertir las políticas implementadas durante la presidencia de Menem.

C. EL RESCATE BANCARIO DE COREA

Tanto Corea como México han experimentado intensos procesos de «liberalización» política y económica durante los últimos veinte años. Ambos han emergido recientemente de dictaduras, abierto sus economías y experimentado profundas crisis financieras.³⁴³ También en respuesta a sus respectivas crisis financieras —1997 en Corea, 1994 en México— ambos países se vieron obligados a orquestar rescates de gran escala de sus sectores bancarios.

295

Sin embargo el rescate coreano fue muy distinto del mexicano. El Banco Mundial ha señalado que mientras México aplicó una perspectiva «gradualista» con muchos e importantes retrasos e irregularidades en el desarrollo de su repuesta a la crisis bancaria, Corea implementó tácticas más «agresivas» que le permitieron reducir de forma muy importante los costos económicos y sociales del rescate. «La estrategia mexicana estuvo determinada por la incapacidad (o resistencia) de sus autoridades para reconocer con prontitud la magnitud de las dificultades bancarias en las etapas iniciales de la crisis... Corea basó su estrategia en un programa mucho más agresivo para dar solución a la crisis bancaria».³⁴⁴ El reconocimiento de la magnitud del problema desde el primer momento de la crisis, junto a la

³⁴³ Ambos países ingresaron a la OCDE de forma relativamente simultánea: México el 18 de mayo de 1994 y Corea el 12 de diciembre de 1996, irónicamente sólo unos meses después de sus respectivas crisis financieras.

³⁴⁴ José de Luna-Martínez, *op. cit.*, p. 35.

voluntad del gobierno —al que no le tembló la mano para cerrar las instituciones en quiebra, prácticamente nacionalizar los bancos en problemas y eliminar de las hojas de balance de los bancos los activos en problemas a través de transacciones únicas— fueron determinantes para darle una salida definitiva al problema de la crisis.

296 En contraste, el rescate implementado por el gobierno mexicano fue mucho más «generoso» que el utilizado por las autoridades coreanas. Baste recordar la manera en que el gobierno mexicano permitió a las instituciones bancarias ganar tiempo para recuperarse. Incluso a los accionistas se les otorgaron incentivos económicos para recapitalizar sus bancos. En general la intervención bancaria fue la última opción cuando estaban completamente descapitalizados, o bien cuando los niveles de saqueo, fraudes e ilícitos eran muy evidentes. En Corea, las autoridades fueron mucho más estrictas. Los bancos que no eran viables se reestructuraban de inmediato. Las instituciones débiles pero viables recibían fuerte apoyo del gobierno, pero al mismo tiempo sus accionistas se comprometían a asumir gran parte de las pérdidas. «La compra de la cartera vencida se llevó a cabo conforme a precios de mercado, mientras que los accionistas eran «obligados» a recapitalizar sus bancos rápidamente. El gobierno cubrió el déficit de capital y con ello se volvió el principal accionista del sistema bancario coreano».³⁴⁵

Existen tres formas en las que podemos contrastar los rescates de México y Corea. Primero: en Corea, el gobierno intervino y nacionalizó los bancos parcialmente. En la mayoría de los casos el gobierno se hizo propietario de más de dos terceras partes de los activos bancarios, lo que lo llevó a convertirse en el principal accionista del sistema bancario nacional.

³⁴⁵ Ibid., p. 22.

En México no ocurrió nada semejante. Por el contrario, el gobierno de Zedillo sólo se convirtió en el principal propietario de la *cartera vencida* de los bancos, así como el principal patrocinador de los bancos a través de pagarés; no adquirió formalmente ningún tipo de *propiedad o activos* bancarios. Como ya quedó demostrado en el capítulo anterior, los contribuyentes absorbieron todas las pérdidas sin gozar de ninguna de las ganancias, lo que condujo a la multiplicación de casos de «riesgo moral».

Segundo: el gobierno coreano estableció y siguió al pie de la letra principios generales tanto para evaluar la viabilidad de los bancos como para decidir las tácticas específicas a seguir en el juicio hipotecario o rescate de las instituciones bancarias. En Corea, el gobierno se concentró en inyectar capital directamente a los bancos e instituciones financieras. En México, el gobierno rompió las reglas e hizo trajes a la medida para cada caso. El acento en la estrategia nacional no se centró en el fortalecimiento de las instituciones bancarias través de inyecciones de capital, sino en el salvamento de los actores a través de una simple compra de su *cartera vencida*.

Tercero: el rescate bancario coreano sí aplicó las mejores prácticas internacionales en relación con la transparencia. La ciudadanía siempre estuvo al tanto de los criterios específicos utilizados para evaluar la viabilidad de los bancos rescatados. El pueblo recibió explicaciones claras de la utilización de los fondos públicos, y contó con toda la información necesaria sobre cómo y por qué se desembolsaron recursos públicos en casos específicos. Por el contrario, el caso mexicano es famoso por la absoluta opacidad en que se desarrolló el rescate bancario.³⁴⁶

³⁴⁶ Bernardo González Aréchiga, «Transparencia en el rescate bancario, ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?» en Irma E. Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia... op.cit.*, p. 167.

¿Qué factores podrían explicar tan radicales diferencias en el manejo de crisis financieras relativamente similares? En principio, el gobierno coreano estaba igualmente comprometido en el manejo político de los intereses económicos durante el proceso de «liberalización» como el gobierno mexicano. En Corea, las reformas de mercado se vieron influidas por la acción de los *Chaebols*, poderosos conglomerados industriales con frecuencia asociados a través de lazos familiares.

298

Esos grupos tenían una influencia directa sobre la política financiera principalmente en virtud de su fortaleza organizacional. Asimismo, mantenían un virtual oligopolio sobre la economía coreana. Zhang ha señalado que: «a medida que el desarrollo de la economía nacional variaba con el desempeño de estos gigantes industriales, ellos gozaron de un poderoso apalancamiento sobre la política gubernamental. La transición a la democracia a finales de los ochenta y la mayor integración de la economía coreana al sistema internacional sirvieron para expandir el espacio político para los grandes industriales y reforzaron su función como importantes agentes económicos».³⁴⁷

En todo el Este asiático existe una larga historia de íntima cooperación entre los sectores público y privado. Como Haggard ha argumentado: «los estrechos lazos de los negocios y el gobierno han sido por mucho tiempo una característica distintiva de muchas de las economías asiáticas en rápido crecimiento».³⁴⁸

Sin embargo, en Corea y otros países del Este asiático, el gobierno también ha mantenido históricamente una autonomía relativa con la clase corporativa. Evans ha sostenido que a pesar

³⁴⁷ Xiaoke Zhang, «Political Structures and Financial Liberalization in Pre-Crisis East Asia» en *Studies in Comparative International Development*, primavera, 2003, Vol. 38, No. 1, p. 76.

³⁴⁸ Stephan Haggard, «The Politics of the Asian Financial Crisis» en *Journal of Democracy* Vol. 11, No. 2, abril, pp. 135.

de la «integración» entre gobierno y empresarios, el primero ha mantenido una importante «autonomía» que le permitió mantener el control sobre la economía.³⁴⁹ Por ejemplo, el proceso de liberalización económica de Corea se acompañó por un proteccionismo activo e incluso un acentuado nacionalismo. «Los esfuerzos de liberalización fueron altamente selectivos: los préstamos en el extranjero realizados por bancos locales y los flujos comerciales de corto plazo fueron liberalizados al tiempo que la inversión extranjera en activos de ingreso fijo estuvo restringida y el ingreso de capital de cartera sólo se abrió parcialmente».³⁵⁰ Por otro lado, aunque en México el Estado también conservó su poder durante el proceso de «liberalización». En realidad, éste nunca mantuvo la misma capacidad para tomar decisiones de manera autónoma. Por el contrario, desde el principio se vio sistemáticamente capturado por poderosos grupos de interés.

299

Además de su relativa autonomía estatal, Corea también se benefició de un contexto político muy específico. Como en México, el desastre financiero coreano de 1997 sucedió en un momento de transición entre dos periodos presidenciales, entre Kim Young Sam (1993-1998) y Kim Dae Jung (1998-2000). Pero en Corea, la crisis ocurrió inmediatamente antes de la transición y no después, lo que le dio al nuevo presidente el mandato claro de limpiar el desastre que el presidente saliente había dejado. El presidente entrante, Kim Dae Jung, era también relativamente ajeno a las redes de relaciones negocios-gobierno que se habían desarrollado durante el gobierno de sus predecesores. Por tal motivo, él estaba mucho menos comprometido con las complicidades y donaciones en millones de dólares que lo que estuvo Zedillo en México al asumir el poder en 1994.

³⁴⁹ Peter Evans, *op. cit.*, p. 15. Ver también: Nora Hamilton, 36.

³⁵⁰ Xiaoke Zhang, *op. cit.*, p. 68.

Kim Young Sam había sido un presidente relativamente laxo con los banqueros y reaccionó tarde ante la crisis. Pero una vez que éste asumió el poder, Kim Dae Jung dio un giro de 180 grados en el manejo de la política financiera. De inmediato estableció una nueva agencia reguladora independiente (*Financial Supervisory Commission*, FSC) con el fin de que ella administrara el rescate. «Todos los bancos fueron sujetos de una minuciosa revisión, conforme a la cual cinco fueron cerrados y fusionados con otros bancos estatales. Un gran número de instituciones financieras no bancarias fueron también cerradas». ³⁵¹ Aunque el nuevo gobierno negoció algunos de los elementos más importantes del plan de rescate con algunos de los *chaebols* de mayor peso, el presidente también otorgó a la FSC poderosas facultades y un amplio margen de maniobra para un verdadero desempeño independiente.

Esta comparación de los rescates coreano y mexicano confirma por lo menos dos de nuestras hipótesis centrales. Primero, ella sustenta nuestro argumento de que la política basada en intereses es más importante que la ortodoxia económica como explicación del diseño de las políticas financieras en tiempos de crisis. Corea aplicó una ortodoxia económica de forma más congruente que México, no porque esas ideas fueran seguidas con más fervor en el Este que en el Sur, sino porque el Estado coreano históricamente se había permitido contar con la autonomía necesaria para implementarlas y porque la situación política favoreció tales acciones.

Segundo: una vez más se hace evidente que es imprescindible rebasar los análisis formalistas que centran su atención en el régimen político para en su lugar examinar a profundidad las estructuras subyacentes de poder y autoridad. Corea y México

³⁵¹ Stephan Haggard, *op. cit.*, p. 139.

se encontraban en medio de transiciones democráticas similares, pero la naturaleza de sus respectivas respuestas a las igualmente devastadoras crisis financieras fue totalmente distinta. Mientras que el caso mexicano estuvo plagado de corrupción, rentismo y opacidad, el caso coreano fue relativamente abierto y transparente. La presencia o ausencia de mecanismos de democracia formal no ‘predeterminó’ en lo absoluto los resultados obtenidos.

III. GLOBALIZACIÓN Y ESTADO

301

Analistas de izquierda y derecha convergen en el planteamiento de que la globalización financiera ha sido el principal impulsor del «adelgazamiento» del Estado en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con autores tan distintos como Francis Fukuyama y Giovanni Arrighi, el rápido flujo de dinero e inversiones a lo largo del planeta ha reducido los procesos de definición de las políticas económicas. Las ha llevado de la planeación de largo plazo al nivel del mero pragmatismo, con el único propósito de mantener la estabilidad en algunas variables económicas. A su vez, ello ha exigido tanto la reducción de la capacidad estatal de intervención y regulación en la economía, como del aislamiento de quienes toman las decisiones de política financiera para blindarse de los perniciosos grupos de interés. Mientras que algunos países han sido capaces de mantener el control estatal sobre industrias específicas o servicios clave (*i.e.* la industria del cobre en Chile, el sector hidroeléctrico en Francia, etc.), el sector financiero es un área donde la liberalización económica se ha mostrado en su más pura expresión.

Lo anterior hace del sector financiero un área estratégica de investigación para los estudiosos de la economía política de las reformas neoliberales. Si tanto el Estado como las coaliciones distributivas mantienen su poderío, en el núcleo mismo del pro-

yecto neoliberal, se sugeriría que tales fenómenos (intervencionismo, rentismo y corrupción) no son simples imperfecciones en la aplicación del proyecto sino elementos constitutivos de este proyecto. Lo anterior también ofrece sustento suficiente al argumento de que no existe una sola forma de «adaptarse» a los flujos financieros internacionales y por ello el discurso del «retiro» del Estado es esencialmente una coartada ideológica. Este libro ha buscado llevar a cabo precisamente dicha tarea.

302

Un ejemplo típico del argumento que sostiene que la globalización ha eliminado el poder de los Estados-nación es el trabajo de Ohmae. Él argumenta que el nuevo rol del Estado se debería limitar a la protección del medio ambiente, la formación de la fuerza de trabajo y a la construcción de una infraestructura social cómoda y segura.³⁵² De acuerdo con este autor, una «isla» que él llama la «Economía interconectada» (*Inter-Linked Economy*) (ILE) —integrada por Estados Unidos, Europa y Japón junto con las economías asiáticas de reciente industrialización—, se encuentra en proceso de consolidación y muy pronto cambiará las reglas del juego en la era global. Con el surgimiento de la ILE, el asilamiento de la era pre-global sería simplemente imposible.

En la perspectiva de Ohmae, la teoría macroeconómica de corte keynesiano ha probado su invalidez. Por ejemplo, un «economista keynesiano» tradicional que espera que el crecimiento en el empleo sea resultado del crecimiento económico, hoy se decepcionaría debido a que el empleo bien podría crearse en el extranjero. Además, si un gobierno restringe la oferta de dinero, los créditos internacionales reemplazarían de inmediato los créditos nacionales, y si el banco central aumenta las tasas de interés, sus funciones serían reemplazadas por créditos inter-

³⁵² Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper Business Press, 1990.

nacionales mucho más baratos. En consecuencia las estrechas visiones mercantilistas y parroquiales quedan totalmente rebasadas por una realidad económica en la que la dinámica de la economía mundial es la única vía posible para el desarrollo económico. En esta lectura, la globalización traería consigo la «desnacionalización» de las economías a través del establecimiento de la ILE o la «Economía sin fronteras». De la misma forma, los gobiernos nacionales serían relegados a funcionar poco más que como *cinturones de transmisión* del capital global.

Strange coincide con los postulados básicos de estos argumentos: «Las impersonales fuerzas de los mercados mundiales... son hoy más poderosas que los Estados en quienes se supone recae en última instancia la autoridad sobre sociedad y economía... el declinante poder de los Estados se refleja en una creciente difusión de autoridad hacia otras instituciones y asociaciones y hacia organismos locales y regionales».³⁵³ Hoy sería inútil la adherencia a teorías y conceptos «obsoletos» como el de Estado-nación que corresponderían a una realidad ya superada que efectivamente se desarrolló con más estabilidad de la que hoy tenemos, y en la cual esas las fronteras de los Estados «aún significaban algo».³⁵⁴ Así, el declinante poderío del Estado moderno como administrador central de la vida social, política y económica lleva a los países a enfrentarse a desafíos cada vez mayores que emergen de un conjunto de fuerzas sociales cada vez más diversas. Por ejemplo, aunque la globalización económica ha robustecido el poder de negociación del *capital* internacional vis-à-vis los Estados, al mismo tiempo ello ha complicado la tarea de administrar las economías nacionales que hoy operan con niveles de integración cada vez más elevados.

303

³⁵³ Susan Strange, *op. cit.*, p. 4.

³⁵⁴ *Idem.*

Al contrario de estos argumentos, nuestro libro busca combatir el mito del Estado adelgazado al demostrar que incluso las reformas más «neoliberales» como podrían ser las de corte financiero, siempre han requerido de la activa y continua intervención estatal. Nuestro trabajo por lo tanto, coincide con autores como Hirst y Thompson, quienes desde el principio cuestionaron severamente las «versiones pop» de la globalización. Ambos han argumentado sobre la imposibilidad de que el mundo globalizado pueda ser un sistema autoregulado o que transite de forma orgánica hacia tendencias de eliminación de la figura de la Estado-nación. «Existen peligros muy reales derivados de no distinguir claramente entre ciertas tendencias hacia la internacionalización y los postulados de las *versiones radicales* de la globalización».³⁵⁵

Ellos demuestran, con base en una gran cantidad de información estadística, que los actuales niveles de los flujos internacionales de comercio, inversión y migración laboral encuentran su origen desde el mismo siglo XIX. Más que probar la existencia de la «globalización» (entendida esta como una economía mundial integrada) la evidencia histórica sólo alcanza para demostrar la manifestación de acentuados niveles de internacionalización; esto es, interacciones entre economías predominantemente nacionales. Los autores señalan que los actuales niveles de integración económica distan de operar de acuerdo al «tipo ideal global» y que en algunas cuestiones la reciente integración es mucho menos importante que la ocurrida a finales durante la era clásica del patrón oro. «Las evidencias sugieren [la existencia de] una mayor apertura a los flujos de capital en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial comparado con años más recientes».³⁵⁶

³⁵⁵ Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Blackwell Publishers, 1999, p. 4.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 27.

Globalization in Question también aboga por mejores y mayores mecanismos de gobernanza y regulación. Contrario al desesperanzador mito posmoderno de la irremediable globalización, este relato reivindica la ampliación en escala y alcance de relaciones económicas más justas a nivel internacional. Para aminsonar el impacto político de la globalización o de lo que Hirst y Thompson han calificado como «la patología de las expectativas sobredisminuídas». ³⁵⁷ Los autores no dudan en declarar que se exagera acerca del predominio de los mercados mundiales y de su ingobernabilidad. Lo importante aquí es regresar la visión política al análisis del discurso de la globalización y advertir que la economía internacional y los mercados nacionales no son de ninguna manera ingobernables.

305

Además en nuestros días ni siquiera las instituciones financieras internacionales defienden las tesis de las versiones radicales de la globalización desarrolladas por teóricos como Ohmae. En 1997, el Banco Mundial emitió el famoso Informe sobre Desarrollo Humano en el que claramente se muestra a favor del fortalecimiento de los aparatos estatales.

«Un aparato estatal eficiente es crucial para contar con los servicios — normas e instituciones—, que hacen posible a los mercados prosperar y a los pueblos tener una vida más saludable y feliz. En la ausencia del Estado, el desarrollo sustentable no puede tener éxito, ni en el plano económico ni en el social». ³⁵⁸

No podemos dejar de recordar que en los procesos de industrialización de todos los países desarrollados las intervenciones

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 6.

³⁵⁸ El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre Desarrollo Mundial, Banco Mundial Washington 1997, <http://www.scribd.com/doc/7298292/Banco-Mundial-1997>.

públicas abundaron. «Durante el siglo XIX las subvenciones federales en Estados Unidos fueron enormes. El gobierno seleccionó al sector ferroviario y agrícola para los repartos de tierra, (...) y también fue altamente proteccionista hasta mucho tiempo después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial. Después de la Restauración Meiji, el Estado japonés se erigió como empresario, financiero y administrador de diversas industrias manufactureras. Su intensa actividad en la economía continuó durante todo el periodo militar y después de la Segunda Guerra Mundial a través del famoso programa industrial del MITI. Hoy, aunque diferentes en forma y carácter, las políticas intervencionistas continúan presentes en los Estados Unidos».³⁵⁹

La concepción de Polanyi en torno a las fuerzas destructivas ocultas tras la categoría de «mercado auto-regulado» es también muy relevante para nuestra investigación. Polanyi explora las tendencias polarizantes y socialmente disruptivas de la economía mundial que ocurrieron durante el siglo XIX y que estuvieron precisamente conducidas por este mercado «auto-regulado» que a su vez es resultado de un poder coercitivo mayor al servicio de una «una oscura utopía».³⁶⁰ Con la puesta en marcha de este mercado «auto-regulado», por primera vez en la historia, afirma Polanyi, el lucro y las ganancias ocuparon el rol central en la sociedad, forzándola a subordinarse como un elemento «accesorio» del mercado.³⁶¹

La gran transformación es una visión altamente profética de la actual globalización, particularmente por su poderosa metáfora

³⁵⁹ Helen Shapiro y Lance Taylor, «The State and Industrial Strategy» en *World Development*, Vol. 18, No. 6, 1990, p. 866.

³⁶⁰ Para más sobre la importancia del análisis de Polanyi para el mejor entendimiento de la globalización, ver: James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome*, Princeton, 2000.

³⁶¹ Karl Polanyi, op. cit., pp. 41-43.

del «doble movimiento». Éste refiere, en primer lugar, a la brutal expansión del mercado y la concomitante y masiva dislocación social que ella ha generado. En segundo lugar, a la radical respuesta política surgida desde la sociedad hacia el Estado, en la forma de exigencias específicas para contrarrestar los perniciosos efectos del mercado.

«La historia social en el siglo XIX fue así el resultado de un *doble movimiento*: la extensión de la organización del mercado hacia las *mercancías genuinas* se acompañó de una restricción sobre las *mercancías ficticias*.... una red de medidas y normas fue integrada en poderosas instituciones diseñadas a regular la acción del mercado en relación con el trabajo, la tierra y el dinero».³⁶²

307

Polanyi señala que fue Inglaterra en su fase de industrialización el lugar que experimenta el «doble movimiento» por vez primera, a través de la destrucción de las anteriores prácticas y relaciones sociales que trajo consigo la economía mercantilizada, y a través del espontáneo esfuerzo de resistencia a las nocivas consecuencias de esta mercantilización. Una dialéctica similar al «doble movimiento» está ocurriendo en nuestros días entre globalización y resistencia. Polanyi tenía razón al subrayar el íntimo vínculo de la *globalización* y la *contraglobalización*. Sin embargo, el esquema de Polanyi no aplica mecánicamente a la situación actual. Nuestro libro ha revelado que el movimiento antiglobalización actual se mueve sobre un equívoco. El «credo neoliberal» actual, que exige la desaparición del Estado y la victoria del mercado autorregulado, es en esencia hipócrita. Quienes hoy exigen las políticas desreguladoras, han fortalecido al Estado y al mismo tiempo lo han puesto al servicio de las nuevas coaliciones distributivas.

³⁶² Ibid., p. 76. (Énfasis añadido)

La mayoría de las críticas al neoliberalismo en América Latina defienden la importancia de la intervención estatal en la economía. Ellas argumentan que en tanto la dirección de la economía quede al arbitrio del mercado, las economías latinoamericanas continuarán siendo altamente vulnerables a las fluctuaciones y a los colapsos resultantes de las dinámicas de la economía internacional. El problema con tales interpretaciones es que en ellas subyace la idea de que el neoliberalismo equivale al retiro unilateral del Estado en la economía. A diferencia de ello, aquí hemos argumentado que el debate central no debería enfocarse en si el Estado interviene o deja de intervenir, sino en la direccionalidad y funcionalidad de dicha intervención.

Diversos académicos ya han sostenido que en los últimos años ha ocurrido una reafirmación del poder estatal en el mundo en desarrollo. Snyder muestra la forma en la que el neoliberalismo ha llevado a la creación de nuevas instituciones de *gobernanza para el mercado* en las que en lugar de procesos de desregulación lo que ha prevalecido son procesos de «re-regulación».³⁶³ Schamis también argumenta que la liberalización ha generado estados más fortalecidos, centrales tanto en el área del enforzamiento de los derechos de propiedad como en el empoderamiento de las nuevas coaliciones ganadoras que han surgido de la reforma económica.³⁶⁴ Marcos Kaplan señala que en años recientes, América Latina ha experimentado una transición desde un «Estado intervencionista semibenefactor» hacia un «Estado intervencionista neoliberal».³⁶⁵ Deepak Lal ha

³⁶³ Richard Snyder, «After Neoliberalism: The Politics of Regulation in Mexico» en *World Politics*, Vol. 51, No. 2, Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 173-204.

³⁶⁴ Hector Schamis, *Re-Forming the State...* op. cit., p. 15.

³⁶⁵ Marcos Kaplan e Irma Manrique (eds.) *Regulación de flujos financieros internacionales*. Instituto de Investigaciones Económicas-Instituto de

señalado también que la desregulación es un intento por legalizar un amplio rango de actividades económicas que se habían dejado a los mercados negros o paralelos, en los que no era posible cuantificarlas, ni gravarlas.³⁶⁶ Incluso algunos autores pertenecientes a la escuela de la autonomía de las élites tecnócratas en la creación de políticas públicas, como Suleiman y Waterbury han subrayado la posibilidad de ver los procesos de liberalización, desregulación y privatización como esfuerzos orientados hacia el fortalecimiento del Estado.³⁶⁷

La lógica neoliberal, por lo tanto, se desenvuelve en una relación compleja y contradictoria con la lógica «liberalizadora». Mientras que el neoliberalismo efectivamente ha llevado a la desregulación de ciertos sectores económicos en momentos específicos, en otros momentos éste también ha requerido de procesos de «re-regulación» que han significado una constante intervención y expansión estatal. Las reformas neoliberales en México han implicado tanto una radical transformación del papel del Estado como una constante intervención estatal en la economía.

Por ejemplo, aunque la nacionalización y la privatización son generalmente presentadas como procesos opuestos, existen ciertas condiciones en las que ambos pueden expresar una correspondencia de objetivos. Nuestro libro ha enfatizado la manera en que el proceso de nacionalización bancaria en México se encuentra emparentado con la inauguración del experimento neoliberal en la esfera financiera y como más tarde la privatización se acompañaría de prácticas proteccionistas e intervencionistas por parte del Estado mexicano. Asimismo, el momento de la «nacionali-

Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

³⁶⁶ Deepak Lal, «The political Economy of Economic Liberalization» en *World Bank Economic Review*, Vol. 1, No. 2, 1987, pp. 273-299.

³⁶⁷ Ezra Suleiman y John Waterbur, *The Political Economy of Public Sector Reform y Privatization*, Westview Pres, 1990.

zación-privatizadora» o del rescate bancario, demuestra incluso con mayor claridad la cercana relación entre intervencionismo, política de grupos de interés y «liberalización».

La «coalición distributiva» hoy hegemónica en el país siempre ha necesitado de un sólido aparato estatal para alcanzar sus metas. De hecho, nuestra investigación ha sostenido que estos poderosos intereses nunca han pretendido que realmente ocurra el famoso «retiro del Estado». Así, el neoliberalismo no puede ser visto como la ciega aplicación de ortodoxia económica de ningún tipo, sino básicamente como el esfuerzo deliberado en el ámbito de la reingeniería política por reestructurar el funcionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad.

Por ello más que simplemente defender el Estado del mercado, el debate central debe enfocarse en la forma más adecuada de intervención del Estado. Habría que debatir en qué áreas de la economía es más productivo intervenir, sobre el tipo y nivel de autonomía que el Estado debería tener en relación con los diferentes grupos de interés, y, sobre todo, la mejor manera de construir políticamente hablando el tan acariciado proyecto de la autonomía estatal.

IV. LECCIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En teoría, los procesos de privatización, desregulación y liberalización buscan una asignación de recursos más eficiente. La generación de economías de escala busca a su vez un desarrollo industrial más productivo e innovador, mayor flexibilidad para enfrentar los impactos económicos internacionales, y la eliminación de la corrupción y el rentismo, ambos tan profundamente arraigados en el sistema político después de décadas de un excesivo intervencionismo estatal en la economía. Este libro ha cuestionado frontalmente todas y cada una de estas premisas.

Los tres estudios de caso aquí presentados documentan tanto la centralidad del Estado en la economía, como el predominio del rentismo y la franca corrupción en la inauguración y consolidación del proyecto neoliberal en nuestro país. Los «tecnócratas» que afirmaron que sus objetivos serían «modernizar» y desinfectar el Estado de la contaminación política que se asociaba al «populismo», terminaron contaminándolo en mayor medida con oscuros intereses políticos y económicos de nuevas coaliciones distributivas.

Nuestro libro ofrece tres lecciones específicas para la construcción de las políticas públicas. Primero, que los reformadores en lo económico tendrían que prestar igual o mayor atención a las relaciones Estado-sociedad que a todo el instrumental y premisas tecnócratas que comúnmente manejan. Nuestro estudio ha revelado las grandes limitaciones de los enfoques «tecnócratas» para analizar el desarrollo económico. Todo tipo de ortodoxias, incluso aquéllas de mayor refinamiento teórico, en la práctica pueden verse fácilmente eclipsadas por el peso de los intereses políticos. De hecho, probablemente es incorrecto enmarcar el debate en estos términos. Aquí hemos sostenido que no se trata de un duelo de «ideas» contra «intereses», pues ambos elementos están íntimamente relacionados y, en realidad, resulta inútil tratar de separarlos.

311

Por ello los planificadores de lo económico deberían auspiciar el justo equilibrio entre las relaciones Estado-sociedad y prestar mayor atención al contexto político, en lugar de buscar el falso refugio de la tecnocrática torre de marfil. El primer paso hacia una reforma política exitosa en un país como México es extirpar el Estado de la red de complicidades en la que se encuentra inmerso. Lo anterior para después reinsertarlo en el seno de un conjunto de apoyos políticos y sociales más amplio, diversificado y plural. Sólo entonces el Estado será capaz de funcionar de manera autónoma y neutral. Como Stephen Holmes ha argumentado recientemente:

«La diferencia entre los sistemas más cercanos al imperio del Estado de derecho y sistemas que se basan en el Estado *por* derecho no recae de modo alguno en la naturaleza de la ley... La diferencia radica en la *poliarquía*, la multiplicación de los grupos de influencia, la organización pluralista del poder. Cuando poder y riqueza se encuentran ampliamente dispersos, la ley deja de ser el palo usado por unos cuantos contra las mayorías para convertirse en una espada de doble filo».³⁶⁸

312

Aquí se identifican las condiciones necesarias para la instauración de un «Estado *de* derecho» independiente y de aplicación universal, a diferencia de la operación un «Estado *por* derecho» partidista y particularista. Esta misma lógica se puede aplicar al rol económico del Estado. Una salida falsa hacia un espacio político puro, independiente y aislado nunca funcionará. Para que el Estado como actor económico sirva al interés público en lugar de hacerlo a los intereses de una facción específica, éste debe involucrarse con la mayor diversidad posible de actores sociales. La mejor vacuna contra la captura del Estado es la diversificación de las bases sociales y políticas de apoyo, nunca a través de la tecnocracia y el aislamiento.

Segundo: la transparencia y la rendición de cuentas son tan importantes en el manejo financiero y económico como lo han sido en otras áreas de gobierno. Hace veinticinco años, sólo diez países tenían leyes que garantizaban el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. Desde entonces a la fecha, más de ochenta países más han aprobado leyes de Acceso a la Información. Esta explosión mundial de leyes a favor de la libertad y acceso de información ha empezado a transformar la naturaleza de la política democrática, al obligar al Estado a abrir sus oscuras cámaras al escrutinio público.

³⁶⁸ Stephen Holmes, «Lineages of the Rule of Law» en Adam Przeworski y José María Maravall (editors), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University, 2003, p. 50.

Pero este novedoso y reciente movimiento hacia la transparencia, se ha detenido en el umbral de los asuntos financieros y económicos. Mientras que por un lado se argumenta que la transparencia en el gobierno mejora la administración pública y previene la corrupción, por otro lado se sostiene que la transparencia en la toma de decisiones económicas y financieras puede dañar la estabilidad económica y el crecimiento. Se dice que los bancos centrales dependen del factor sorpresa para poder tener impacto, por ejemplo, en la economía mediante cambios en las tasas de interés. Aparentemente, los gobiernos necesitan ser capaces de conducir su planificación económica con independencia de las presiones políticas y las demandas de grupos de interés. De acuerdo con este punto de vista, los asuntos económicos exigen una saludable separación entre política y administración para manejarse de manera efectiva.

313

Sin embargo, investigaciones recientes sobre bancos centrales nos permiten ver que la transparencia y la apertura a la sociedad pueden ser en extremo positivas y que de hecho son necesarias para la propia eficacia institucional. Kaufmann y Vishwanath han explicado que: «los argumentos acerca de la necesidad de limitar la transparencia en la construcción de las políticas económicas del banco central de un país no tienen un respaldo empírico, aunque la literatura esté dispuesta a respaldar dicha idea. Teóricamente, es tan probable que un flujo de información mayor y menos volátil sobre las decisiones del Banco Central estabilice y racionalice los mercados financieros a que los bloquee o corrompa».³⁶⁹

Stasavage ha probado este argumento de forma concreta. Por medio de un análisis empírico comparativo de algunos bancos centrales alrededor del mundo, el autor prueba que «la habilidad de los bancos centrales para convencer al público de

³⁶⁹ Daniel Kaufmann y Tara Vishwanath, «Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets» en *The World Bank Research Observer*, Vol 16, No. 1, Oxford, 2001, p. 44.

su compromiso con una política pública determinada depende más de la transparencia que de asegurarse que los banqueros centrales sean totalmente independientes de la interferencia política». ³⁷⁰ Los bancos centrales necesitan credibilidad para funcionar efectivamente. Si los actores del mercado no confían en el Banco, ellos harán caso omiso a las señales que emitan estas instituciones, lo que generará desorden y un clima insano de inversión. La creencia típica es que para que un banco central sea digno de confianza, éste debe aislarse de la sociedad y encerrarse dentro de una torre tecnócrata. La evidencia ofrecida por Stasavage sugiere que podría suceder precisamente lo contrario.

Nuestro libro fortalece los argumentos a favor de la transparencia en el manejo económico y financiero. La historia de corrupción y opacidad en el manejo del sector bancario de México ha dañado significativamente la economía del país. Si las decisiones cruciales se hubieran tomado de forma abierta y bajo el escrutinio público, muy probablemente se hubieran podido evitar muchas de las prácticas ilícitas y de rentismo que han manchado esta importante actividad en el país. De hecho, nuestro relato muestra que la transparencia puede ser incluso más importante para el manejo financiero que en otras áreas de la administración pública.

Tercero: las economías emergentes como México deben tener cuidado en no permitir el predominio de las inversiones especulativas sobre las productivas. A lo largo de todo este libro hemos visto el profundo daño que ha infligido a la economía mexicana la insistencia por atraer inversiones especulativas a corto plazo. Por ejemplo, un claro mecanismo a través del cual el capital financiero se separa del capital productivo, es el cons-

³⁷⁰ David Stasavage, «Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Money Institutions», *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, July, p. 400.

tante aumento de las tasas de interés, componente fundamental del modelo neoliberal. Durante los últimos veinte años, las tasas de interés se han incrementado mucho más rápidamente que los salarios y las ganancias del capital productivo. Como consecuencia hoy los bancos están llenos de recursos, pero son incapaces de funcionar como palanca del sector productivo.

Ibarra ha señalado que con las reformas neoliberales en México, el país ha pasado súbitamente de una situación de represión financiera a otra de «libertinaje financiero». «La repentina eliminación del proteccionismo financiero sin el debido esquema regulatorio para la libertad de mercados condujo al país a una situación poco común: pasamos de la represión financiera a una especie de libertinaje financiero. No sólo mayoría de los controles gubernamentales en la asignación y expansión del crédito comercial fueron cancelados, sino que se otorgó autonomía total para fijar tasas de interés a los propietarios de los bancos; al mismo tiempo, se multiplicaron las franquicias para el establecimiento de nuevas instituciones bancarias y la banca de desarrollo se transformó en una institución de segundo piso»,³⁷¹

315

Esta combinación de liberalización y desregulación financiera a ultranza produjo una explosión crediticia que llevó a la destrucción y bancarrota del sistema financiero, así como al rescate del FOBAPROA. La desarticulación entre las esferas productiva y financiera aumenta sistemáticamente la vulnerabilidad de la economía ante crisis externas; limita la capacidad del crecimiento económico a largo plazo y hace que el poco crecimiento que se logra alcanzar sólo beneficie a los sectores más acaudalados. Incluso George Soros —quien amasó su fortuna a través de la especulación de divisas— ha argumentado que la especulación financiera debería tener límites:

³⁷¹ David Ibarra, *op. cit.*, p. 48.

«Aunque yo he hecho una fortuna en los mercados financieros, hoy temo que la ilimitada intensificación del capitalismo del «laissez-faire» y la diseminación de los papeles financieros por todas las áreas de la vida ponga en peligro nuestra sociedad abierta y democrática. El principal enemigo de la sociedad abierta, ya no es el comunismo sino la amenaza capitalista.... Demasiada competencia y muy poca cooperación pueden causar inequidades intolerables e inestabilidad.... La doctrina del capitalismo del «laissez-faire» sostiene que se sirve mejor al bien común mediante la búsqueda la desinhibida del interés propio. A menos de que éste se vea atenuado por el reconocimiento de un interés común que siempre debe prevalecer por encima de los intereses particulares, nuestro sistema actual... podría muy pronto colapsar».³⁷²

Así, un creciente número de defensores del capitalismo han empezado a dudar de la sustentabilidad a largo plazo de un sistema que se basa en el dinero como principal mercancía. Sin embargo, también es importante evitar la mistificación de la liberalización financiera como si fuera un proceso autónomo que existe con independencia de actores sociales y políticos de carne y hueso. La liberalización económica no significa el «retiro unilateral y absoluto del Estado» de la economía. Tampoco depende de las acciones o decisiones tomadas por expertos encerrados en sus oscuras cámaras e instituciones tecnocráticas. La liberalización es un proceso impulsado por intereses políticos y sociales específicos que reproduce y refuerza y ante todo, un proceso organizado y conducido por el Estado.



³⁷² George Soros, «The Capitalist Threat» en *The Atlantic Monthly*, 279, Vol. 2, 1997, pp. 45-58.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA



- ABEDROD DÁVILA, Carlos, «La Expropiación bancaria» Testimonio en Del Angel, G., Bazdresch, C., y Suárez Dávila, F., *Cuando el Estado se hizo Banquero: consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- ACKERMAN, John M., *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México Siglo XXI*, Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, DF, 2007.
- AGHION, Philippe y Patrick BOLTON, «A Theory of Trickle-Down Growth and Development» en *Review of Economic Studies* 64: 151-172, enero 1997.
- AGUILAR, Alonso, et al., *La inflación en México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1985.
- AI CAMP, Roderic, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, 1998.
- ÁLVAREZ, Sonia y Arturo ESCOBAR, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Westview Press, 1992.
- ÁLVAREZ, Sonia, *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Politics*, Princeton University Press, 1990.
- ÁLVAREZ, Sonia et al., *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Westview Press, 1998.
- AMPUDIA, Nora C., «Treinta años de política monetaria en México 1970-2000», en Ortiz Cruz, Etelberto, *Hacia una Política Monetaria y Financiera para el cambio Estructural y el Crecimiento*, UAM-Xochimilco, Plaza y Valdez, 2003.

- AMSDEN, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.
- ANAYA, Martha, 1988: *el año que calló el sistema*, Editorial Debate, México, 2008.
- AOKI, Masahiko, et al., «The Japanese Main Banking System: An introductory Overview», en Aoki, M. y Patrick, H. editors, *The Japanese Main Banking System*, Oxford University Press, Oxford, UK., 1994.
- ASPE, Pedro, *El camino mexicano de la transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, «Consideraciones Jurídicas sobre la existencia y funcionamiento del FOBAPROA», en IPAB-FOBAPROA, *el Debate Continúa*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México 2000.
- BECERRA, Ricardo, et al., *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ed. Cal y Arena, 1999.
- BENDESKY, León y Roberto GONZÁLEZ AMADOR, *De apetitos e intemperancias: horizontes de la crisis mexicana*, Océano, 2003.
- BENSABAT-KLEINBERG, Remonda, *Strategic Alliances and Other Deals*, Carolina Academic Press, North Carolina.
- BERTRAND, Marianne, et al., *Deregulation and Industry Structure: Evidence from the French Banking Reforms of 1985*, CEPR Discussion Papers No. 4488, 2005.
- BLANCHARD, Olivier y Augustine LANDIER, «The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France», *The Economic Journal* 112, Royal Economic Society, Junio, 2002.
- BOYLAN, Delia, «Democratization and Institutional Change in México: The Logic of Partial Insulation», en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 1, Febrero 2000.
- BREINER, Peter, *Max Weber y Democratic Politics*, Cornell University Press, 1996.

- BROWN, Michael K., «State Capacity and Political Choice: Interpreting the Failure of the Third New Deal», *Studies in American Political Development*, No. 9, 1995.
- BRUHN, Kathleen, *Taking on Goliath: the Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1997.
- BUCHANAN, James, «Rent Seeking and Profit Seeking,» en Buchanan, J.; Tollison, R. y Tullock, G. Editors, *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Collage Station: Texas A&M University Press, 1980.
- CALVA, José Luis, *México, más allá del Neoliberalismo*, Plaza y Janés, 2001.
- CAMERON, Maxwell A. y Brian W. TOMLIN, *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*, Cornell University Press, 2000.
- CENTENO, Miguel Ángel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1997.
- CHAPOY, Alma e Irma MANRIQUE, «Crisis Financieras y la Reforma del Sistema», en Kaplan y Manrique, *Regulación de Flujos Financieros Internacionales*, IIJ-IIIE, UNAM 2000.
- CHÁVEZ, Marcos, *El salto hacia el abismo: la pérdida de la soberanía de la banca mexicana: costos y consecuencias predecibles*, Cuadernos de trabajo del Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo PROCIENTEC, Colegio de México, 2002.
- CHESNAIS, Francoise, *La Mundialización Financiera: Génesis, Costos y Desafíos*, Losada, Buenos Aires, 2001.
- CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES, «Privatization in México», en Chong, Alberto y López de Silanes, Florencio, *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Stanford University Press, Inter American Development Bank, 2005.
- COLLIER, Ruth, *The Contradictory Alliance*, University of California, Berkeley, 1992.
- CONCHEIRO, Elvira, *El Gran Acuerdo: Gobierno y Empresarios en la Modernización Salinista*, Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM, Era, 1996.

- Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, «Informe de Avance de las Auditorías de Legalidad del FOBAPROA», 17 de abril de 1988.
- CORDERA, Rolando y Carlos TELLO, *La disputa por la nación*, Siglo XXI Editores, 1981.
- CORNELIUS, Wayne A. and David MYHRE, (editors) *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido*, Lynne Rienner publishers, 1998.
- CORREA, Eugenia, «FOBAPROA e IPAB: Crisis y Ocaso de los Bancos Mexicanos» en Correa, Eugenia y Girón, Alicia Eds., *Crisis y Futuro de la Banca en México*, Porrúa, 2002.
- , «Retos de la política financiera», en Muñoz, Humberto et.al, *La Sociedad Mexicana Frente al Tercer Milenio*, Coordinación de Humanidades - Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , *Crisis y Desregulación Financiera*, Instituto de Investigaciones Económicas y Siglo XXI, 1998.
- CORREA, Eugenia, *Crisis y Desregulación Financiera*, Instituto de Investigaciones Económicas y Siglo XXI, 1998.
- CORREA, Eugenia y Alicia GIRÓN Eds. *Crisis y Futuro de la Banca en México*, Porrúa, 2002
- CRAIG, Ann L. y Wayne A. CORNELIUS, *The Mexican Political System in Transition*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1991.
- CREVELD, Martin Van, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, 1999.
- CYPHER, James, «Developing Disarticulation within the Mexican Economy» en *Latin American Perspectives*, Issue 118, Vol. 28, No. 3, Mayo, 2001.
- DAVIS, Diane, «The Dialect of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico» en *Latin American Perspectives*, Vol. 20, Num. 3, 1993.
- DE GRAMMONT, Hubert C., *El Barzón: Clase Media, Ciudadanía y Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM - Plaza y Valdés Editores, 2001.

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, «Discurso de toma de posesión», Testimonio Político, Vol. I., Presidencia de la República, México, 1984.
- DE LUNA-MARTÍNEZ, José, *Management and Resolution of Banking Crises: Lesson from the Republic of Korea and Mexico*, World Bank Discussion Paper No. 413, World Bank, Washington D.C., 2000.
- DEL ÁNGEL-MOBARAK, Gustavo, «The Corporate Governance of the Mexican Banking System in Historical Perspective: 1940-1990» paper presented for the Conference *State Reform while Democratizing & Integrating: The Political Economy of Change in Mexico After Fox & NAFTA*, Notre Dame, Noviembre 2004
- DEL ANGEL-MOBARAK, Gustavo, et al., *Cuando el Estado se hizo Banquero: consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, 2005
- DEMAESTRI, Edgardo y Pietro MASCI, eds. *Financial Crises in Japan & Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.
- DEMMERS, Jolle et.al eds., *Miracles Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, Zed Books, Londres, 2001.
- DI COSTANZO, Mario y José F. MONCADA, *El Saqueo a los Mexicanos: Entender el Rescate Bancario para Impedir otro FOBAPROA*, Editorial Grijalbo, 2005.
- DOMÍNGUEZ, Jorge, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University Press, 1997.
- DOYLE, Kate, «Prelude to Disaster: The Mexican Crash of 1976» en *Americas Program*, Interhemispheric Resource Center, 1976.
- DUGAN, Ann, «Investing in Mexico: Under the Hammer», en *Euromoney*, suplemento especial, diciembre de 1990.
- DUSSEL PETERS, Enrique, *Polarizing Mexico: the Impact of Liberalization Strategy*. L. Rienner Publishers, 2000.
- DYMSKI, Gary y Manuel PASTOR, «Bank Lending, Misleading Signals, and the Latin American Debt Crisis», *International Trade Journal*, Vol. VI, Num. 2, Winter, pp. 151-191, 1990.

- ELIZONDO, Carlos, «La Expropiación Bancaria Veinte Años Después» en Del Angel, G., Bazdresch, C., y Suárez Dávila, F., *Cuando el Estado se hizo Banquero: consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- , *La Importancia de las Reglas: Gobierno y Empresariado Después de la Nacionalización Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , «The Making of a New Alliance: The Privatization of the Banks in Mexico» Documento de Trabajo Núm. 5. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993.
- 322 ELLIOT, Leslie «Balance Sheet or Ballot Box? Incentives to Privatize in Emerging Democracies», en Oxhorn, Philip, & Starr, Pamela Eds. *Market and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Lynne Rienner Publishers, pp. 161-202, 1999.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1995.
- ESPINOSA RUGARCÍA, Amparo y Enrique CÁRDENAS SÁNCHEZ, (editores) *La nacionalización bancaria, 25 años después*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2007.
- ESPINOSA YGLESIAS, Manuel, *Bancomer, logro y destrucción de un ideal*, Ed. Planeta, México, 2000.
- ETCHEMENDY, Sebastian, «Revamping the Weak, Protecting the Strong and Managing Privatization: Governing Globalization in the Spanish Takeoff», en *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 6, agosto, 2004.
- EVANS, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press 1995.
- FACCIO, Mara, et al., «Political Connections and Corporate Bailouts». Papaer presented at the AFA 2006 Boston Meeting, 2005.
- FINE, Ben, «The Developmental State is Dead-Long Live Social Capital?» *Devolpmnt and Change* Vol. 30. Institute of Social Studies, pp. 1-17, 1998.
- FOX, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, 1994.

- FRIEDEN, Jeffrey, et al., *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Westview Press, 2000.
- GARRIDO, Celso «Mexico's Financial System and Economic Development: Current crisis and future Prospects» en Middlebrook, Kevin y Zepeda Eduardo Eds. *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, pp. 89-122, 2003.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia y María VALDÉS, eds., *La Geografía del Poder y las Elecciones en México*, Plaza y Valdés, 2000.
- GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo, «Transparencia en el rescate bancario, ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?» en Sandoval, Irma E. Coord., *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, octubre 2009.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, Era, 1965.
- GOODMAN, John B. y Louis W PAULY, «The Obsolescence of Capital Controls. Economic Management in an Age of Global Markets» en *World Politics*, No. 46, Oct 1993.
- GOUREVITCH, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, 1986.
- GRINDLE, Merilee S., *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge, 1996.
- GRUBEN, William y Robert McCOMB, «Liberalization, Privatization, and Crash: Mexico's Banking System in the 1990s», en *Economic Review, Journal of the Federal Reserve Bank of Dallas*, Primer trimestre, 1997.
- GRUBEN, William, «Banking Structures, Market Forces, and Economic Freedom: Lessons from Argentina and Mexico», en Manzetti, L. Ed., *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, Lynne Rienner, 2000.
- GUILLÉN Romo, Héctor, *La Contrarrevolución Neoliberal en México*, Editorial Era, México 1997.

- GUILLEN, Arturo, *México Hacia el Siglo XXI: Crisis y Modelo Económico Alternativo*, Plaza y Valdés - Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- HABER, Stephen, «Why Institutions Matter: Banking and Economic Growth Mexico», Working paper, No. 234, Stanford University Press, 2004.
- HABER, Stephen, et al., *The Politics of Property Rights, Political Instability, Credible Commitments, y Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, 2003.
- HAGGARD, Stephan y Robert KAUFMAN, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.
- HAGGARD, Stephan, «The Politics of the Asian Financial Crisis», en *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 2, Abril, 2000.
- HAGGARD, Stephan y Steven WEBB, «What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?» en Frieden, J., Pastor, Jr, M. y Tomz, M., *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*, Westview Press, 2000.
- HALL, Peter, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, 1989.
- HAMILTON, Nora, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*, Princeton University 1984.
- HAYDU, Jeffrey, «Making Use of the Past: Time Periodicals as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving», *American Journal of Sociology*, Vol. 104, Num. 2, September, 1998.
- HIRSCHMAN, Albert O., «Exit, voice, and the state», *World Politics* 31, De octubre de, 90-107, 1978.
- , «The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection» en *Latin America Research Review*, Vol. 22, No. 3, 1987.
- HIRST, Paul y Grahame THOMPSON, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Blackwell Publishers, 1999.

- HOLMES, Stephen, «Lineages of the Rule of Law» en Przeworki, Adam y Maravall, José María Editors, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University, 2003.
- IBARRA, David, «Transición y Cambio Institucional» en *Nexos*, No. 333, Septiembre, 2005.
- JESSOP, Bob, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Pennsylvania State University Press, 1990.
- KANG, David, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge University Press, 2002.
- KAPLAN, Marcos e Irma MANRIQUE eds., *Regulación de flujos financieros internacionales*, Instituto de Investigaciones Económicas-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
- KATZNELSON, Ira, «Structure and Configuration in Comparative Politics», en Lichbach, Mark I. y Zuckerman, Alan S., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, 1997.
- KATZNELSON, Ira y Bruce PIETRYKOWSKI, «Rebuilding the American State: Evidence from the 1940s,» en *Studies in American Political Development*, No. 5, Otoño, 1991.
- KAUFMAN, Susan y Luis RUBIO, *Mexico Under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Boston, 1999.
- KAUFMANN, Daniel y Tara VISHWANATH, «Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets» en *The World Bank Research Observer*, Vol 16, No. 1, Oxford, 2001.
- KAUFMANN, Daniel, «Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción» Conferencia Magistral dictada en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Marzo, 2006.
- KESSLER, Timothy, *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System*, Praeger, 1999.

- KESSLER, Timothy, «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas», en *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998.
- KHAN, Mushtaq H. y Jomo K.S. eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, 2000.
- KOWAL, Donna M., «Digitazing and globalizing indigenous voices: the zapatista movement», en Elmer, Greg editor, *Critical Perspectives on the internet*, Rowman and Littlefield publishers.
- KRAUZE, Enrique, *Biografía del Poder: Caudillos de la Revolución Mexicana 1910-1940*, Tusquets, 1997.
- KRUEGER, Anne, *Government Failures in Development*, National Bureau of Economic Research, Estados Unidos, 1990.
- LA BOTZ, Dan, *Democracy in Mexico*, South End Press, 1999.
- LA PORTA, Rafael, et al., *Related Lending*, Cuaderno de Trabajo No. 8848 del Nacional Bureau of Economic Resarch NBER, Washington, 2002.
- LAL, Deepak, «The political Economy of Economic Liberalization», en *World Bank Economic Review*, Vol. 1, No. 2, 1987.
- LAMOREAUX, Naomi, *Insider lending: Banks, personal connections and Economic Development in Industrial New England*, Cambridge University Press, 1994.
- LEBOW, Richard N., «What's so Different About a Counterfactual?» *World Politics*, Johns Hopkins University Press, Vol. 54, num. 4, 2000.
- LEVY, Daniel, et al., *Mexico: The Struggle for Democractic Development*, University of California Press, 2001.
- LEVY, Noemí, «Nuevo Comportamiento de los bancos y su efecto en países con mercados financieros débiles: el caso de México», *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, vol. 36, núm. 141, pp. 59-84, abril-junio de 2005.
- LINDBLOM, Charles E., *Politics and Markets: the World's Political Economic Systems*, Londres, Basic Books, 1977.
- LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la Larga Marcha, 1939-1994: Oposición Leal y Partido de Protesta*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- LÓPEZ, Teresa, *Fragilidad Financiera y Crecimiento Económico en México*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, Plaza y Valdés, 2001.
- LORIAUX, Michael, et. al., *Capital Ungoverned: Liberating Finance in Interventionist States*, Cornell University Press, 1997.
- LUNA, Matilde y Ricardo TIRADO, «La politización de los empresarios 1970-1982», en Julio Labastida comp. *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial, UNAM, 1986.
- LUSTIG, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Brookings Institution, 1998. 327
- MAC KINNON, Ronald I., *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*, Estudios CEMLA, México, 1974.
- MAC LEOD, Dag, *Downsizing the State: Privatization and the Limits of Neoliberal Reform in Mexico*, Penn State University Press, 2004.
- MACKEY, Michel W., *Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro «FOBAPROA», y de la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, julio, 1999.
- MAHONEY, James, «Strategies of Causal Assesment in Comparative Historical Analysis», en Mahoney, James y Rueschmeyer, Dietrich, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, James y Dietrich RUESCHMEYER, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003.
- MANZETTI, Luigi, «Political Opportunism and Privatization Failures», en Sandoval, Irma E. Coord., *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, octubre 2009.
- , *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities*, Lynne Rienner, 2000.

- , *Privatization South American Style*, Oxford University Press, 1999.
- MARCH, James y Johan OLSEN, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life» en *The American Political Science Review*, Vol. 78, 1984.
- MARICHAL, Carlos, *A Century of Debt Crisis in Latin America: From Independence to the Great Depression 1820-1930*, Princeton University Press, 1989.
- MARTIMORT, David y Stéphane STRAUB, *The political economy of private participation: social discontent and regulatory governance*, Universidad de Toulouse IDEI-GREMAQ e Instituto Universitario de Francia, mayo de 2005.
- MARX, Anthony, *Making Race and Nation: a Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*, Cambridge University Press, 1998.
- MAURER, Noel, *The Power & the Money: The Mexican Financial System, 1876-1932*, Stanford University Press, 2002.
- MAXFIELD, Sylvia, «Capital Mobility and Mexican Financial Liberalization» en Loriaux, Michel et.al., *Capital Ungoverned: Liberating Finance in Interventionist States*, Cornell University Press, 1997.
- , *Governing Capital: International Finance & Mexican Politics*, Cornell University Press, 1990.
- MÉNDEZ VILLAREAL, Sofía, *El Trimestre Económico*, El Colegio de México, enero-marzo 1983.
- MIDDLEBROOK, Kevin, *The Paradox of Revolution*, Johns Hopkins, Baltimore, 1995.
- MILIBAND, Ralph, *The State in Capitalist Society*, Londres, Basic Books, 1969.
- MINUSHKIN, Susan, «Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalization in Mexico» en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, Cambridge University Press, Noviembre 2002.
- MITTELMAN, James H., *The Globalization Syndrome*, Princeton, 2000.

- MONSIVÁIS, Carlos, «No sin nosotros»: los días del terremoto 1985-2005, Era, 2005.
- MOORE Jr., Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.
- MORERA, Carlos, «La privatización de los servicios financieros y telefónicos en México en la década de los noventa», en Correa, Eugenia y Girón, Alicia Eds., *Crisis y Futuro de la Banca en México*, Porrúa, 2002.
- NADAL, Alejandro, *Contradicciones del Modelo de Economía Abierta*, Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo PROCIENTEC, Documento de trabajo No. 1-01, Colegio de México, 2000. 329
- NÚÑEZ, Héctor, *Reforma y Crisis del Sistema Bancario 1990-2000*, Plaza y Valdés, 2005.
- OHMAE, Kenichi, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper Business Press, 1990.
- OLSEN, Mancur, *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.
- OPPENHEIMER, Andrés, «El banquete», en *México en la frontera del caos*, Ediciones Étoile, México, 1996.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PASTOR, Manuel, «Why the Crisis, Why the Surprise, and Why the Recovery?», en Wise, Carol Ed., *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, Pennsylvania State University Press, 1998.
- PASTOR, Manuel y Carol WISE, «A Long View on Mexico's Political Economy: What's Changed? What Are the Challenges?» en Joseph Tulchin y Andrew Selee Eds. *Mexico's. Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- , «From Poster Child to Basket Case» en *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 6, nov-dic, 2001.

- , «Stabilization and its Discontents: Argentina's Economic Restructuring in the 1990s», en *World Development*, Vol. 27, No. 3, 1999.
- PELÁEZ, Gerardo, «La Mesa de Concertación Sindical» en *La Haine*, 2 de noviembre 2010, http://www.lahaine.org/b2-img10/pelaez_mesa.pdf.
- PÉREZ LÓPEZ, Enrique, *Expropiación Bancaria en México y Desarrollo Estabilizador*, Diana, 1987.
- PETERSON, Eric P., «Surrendering to Markets» en *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 2, 1995.
- PIERSON, Paul, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004.
- POLANYI, Karl, *La gran transformación. Orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Juan Pablos Editores, México, 1944.
- POULANTZAS, Nicos, *Political Power and Social Classes*, NLM, 1973.
- PRZEWORSKI, Adam y Henry TEUNE, *The logic of comparative social inquiry*, Wiley-Interscience, New York, 1970.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.
- RAGIN, Charles C., *Fuzzy-Set Social Science*, The University of Chicago Press, 2000.
- RAJAN, Raghuram, «Insiders and Outsiders: The Choice between Informed and Arm's Length Debt», en *Journal of Finance*, Vol. 47, No. 4, 1992.
- REYES HERÓLES, Federico, «Banca: Congruencia Neoliberal», *La Jornada*, 6 de mayo de 1990.
- RODRÍGUEZ, Victoria y Peter WARD, Peter, *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico, Press, 1995.
- ROJAS-SUARÉZ, Liliana y Steven WEISBROD, «Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse», en Asuman, Ricardo y Rojas-Suaréz, Liliana compiladores, *Las crisis bancarias en América Latina*, BID-FCE, México-Santiago de Chile, 1997.

- ROZENWURCEL, Leonardo y Guillermo BLEGER, «Financiamiento a las pymes y cambio estructural en Argentina: un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información», en *Desarrollo Económico*, Vol 40, No. 157, abril-junio, 2000.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, México: *Un Paso Difícil a la Modernidad*, Plaza y Janes, 2000.
- SANDOVAL, Irma E., «Financial Crisis and Bailout: Legal Challenges and International Lessons from Mexico, Korea and the United States», en Lindseth, Peter L. and Ackerman, Susan Rose Editors, *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing. London, noviembre, 2010.
- , «Contrapesos y Estado en América Latina: Situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México», en Vidal, Gregorio y De León, Omar Coords., *América Latina: Democracia, Economía y Desarrollo Social*, Editorial Trama, Madrid, Abril, 2010.
- , Coord., *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, octubre 2009.
- , «Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: el caso del Banco de México» en Ackerman, John Coord., *Más allá del acceso a la información*, Siglo XXI Editores - Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2008.
- , «Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad», en *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, No. 54, mayo-agosto, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, Agosto 2007.
- , «Hacia un Enfoque 'Estratégico-Relacional' del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo», en *Perfiles Latinoamericanos* No. 25, Año 12, FLACSO-México, diciembre 2004.
- SANDOVAL RAMÍREZ, Pablo, «Aportes de la Izquierda a la Transición» en *Revista Quórum*, No. 68 LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000.

- , *Tercer Informe de Labores Legislativas*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, agosto 2000.
- , «Análisis sobre la Deuda Externa y la Escala Móvil de Salarios», en *Revista Memoria*, Vol. 7, No. 33, octubre, 1982.
- SANDRINO, Gloria, «The NAFTA Investment Chapter and Foreign Direct Investment in Mexico: A Third World Perspective» en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1994.
- SBATTELLA, José, «El excedente económico en la República Argentina», *Realidad Económica*, n° 181.
- SCHAMIS, Hector, «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America» *World Politics*, Vol. 51, No. 2, enero, 1999.
- , *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America & Europe*, University of Michigan Press, 2002.
- SCHMIDT, Vivien, *From State to the Market: The Transformation of French Business under Mitterrand*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- , *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, 2002.
- SCHNEIDER, Ben Ross, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, 2004.
- SCHOENMAN, Roger, «Captains or Pirates? State-Business Relations in Post-Socialist Poland» en *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 1, University of California Press, 2005.
- SCHURMANN, Franz, *The Logic of World Power; an Inquiry into the Origins, Currents, and Contradictions of World Politics*, Pantheon Books, 1974.
- SHAPIRO, Ian, «Problems, Methods and Theories in the Study of Politics, or: What's Wrong with Political Science and What to do About it», en Shapiro, Ian, et. al. eds., *Problems and Methods in the Study of Politics*, Cambridge University Press, 2004.
- SHAPIRO, Helen y Lance TAYLOR, «The State and Industrial Strategy», en *World Development*, Vol. 18, No. 6, 1990.

- SILBERMAN, Bernard, *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, University of Chicago Press, 1993.
- SILVA HERZOG, Jesús, «Recuerdos de la Nacionalización Bancaria» Testimonio, en Del Angel, G.; Bazdresch, C. y Suárez Dávila, F., *Cuando el Estado se hizo Banquero: consecuencias de la Nacionalización Bancaria en México*, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- SKLAR, Martin J., *The Corporate Reconstruction of American Capitalism 1890-1916: The market, the law and Politics*, Cambridge, 1988.
- SKOCPOL, Theda, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- , *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press, 1979.
- SNYDER, Richard, «After Neoliberalism: The Politics of Regulation in Mexico», en *World Politics*, Vol. 51, No. 2, Johns Hopkins University Press, 1999.
- SOEDERBERG, Susanne, «From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program Within Mexico's Passive Revolutions» en *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 3, 2001.
- SOLÍS ROSALES, Ricardo, «El Banco de México y la Crisis Bancaria», en *Función de la Banca Central en México*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Congreso de la Unión México, 1998.
- SOLÍS, Leopoldo, *La economía mexicana: retrospectiva y perspectivas*, Siglo XXI Editores, 1985.
- SOROS, George, «The Capitalist Threat» en *The Atlantic Monthly*, 279, Vol. 2, 1997.
- STASAVAGE, David, «Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Money Institutions», *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, Julio, 2003.

- STOKES, Susan, «Perverse Accountability, a Formal Model of Machine Politics with evidence from Argentine» en *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, Agosto, 2005.
- , *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University Press, 1996.
- SULEIMAN, Ezra y John WATERBUR, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Pres, 1990.
- TEICHMAN, Judith, *Policymaking in Mexico: from Boom to Crisis*, Allen & Unwin, 1988.
- , *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, University of North Carolina Press, 2002.
- TELLO, Carlos, *La Nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI Editores*, México, 1984.
- TETLOCK, Phillip E., «Theory-Driven Reasoning About Plausible Pasts and Probable Futures in World Politics: Are We Prisoners of Our Preconceptions?» en *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 2, Abril, 1999.
- THACKER, Strom, «NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 2, verano, 1999.
- THELEN, Esther y Elizabeth BATES, «Connectionism and dynamic systems: are they really different?» en *Developmental Science*, Vol. 6, No. 4, 2003.
- TOUSSAINT, Eric, *Your Money or Your Life!: the Tyranny of Global Finance*, Mkukina Nyota Publishers, 1999.
- TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.
- UGARTECHE, Oscar, *Vicios Públicos: Poder y corrupción en el Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- URQUIDI, Victor L., «México's Development Challenges» en K. Middlebrook y E. Zepeda Eds. *Confronting Development: As-*

- sessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges, Stanford University Press, 2003.
- VALDÉS UGARTE, Francisco, «From Bank Nationalization to State Reform», en K. Middlebrook y E. Zepeda Eds. *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, 2003.
- , «The private sector and Political Regime Change» en Gerardo Otero Ed., *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Westview Press, 1996.
- VARGAS LLOSA, Mario, «De la dictadura perfecta a una democracia difícil» en *Reforma*, 3 de julio de 2000.
- VELLINGA, Menno, *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview Press, 1998.
- VELTMEYER, Henry y James PETRAS, James, *The Dynamics of Social Change in Latin America*, St. Martin's Press, 2000.
- VERDIER, Daniel, «The Rise and Fall of the State Banking in OECD Countries», en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 3, 2000.
- VERNON, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development; the Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press, 1963.
- VILLAREAL, René, *El desequilibrio en la industrialización de México, 1929-1975: un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- WEINTRAUB, Sydney, *Financial decision-making in Mexico. To be a Nation*. University of Pittsburgh Press, 2000.
- WEYLAND, Kurt, «Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform» en *World Politics*, Vol. 57, No. 2, Enero 2005.
- WILLIAMS, Heather, «Of Free Trade and Debt Bondage: Fighting Banks and the State in Mexico», en *Latin American Perspectives*, Issue 119, Vol. 28, No. 4, julio, 2001.
- WILLIAMS, Marc Eric, *Market Reforms in Mexico. Coalitions, Institutions and the Politics of Policy Changes*, Maryland, Estados Unidos, Rowan & Littlefield Publishers, 2001.

- ZERMEÑO, Sergio, *La Sociedad Derrotada*, Siglo XXI, 1996.
- ZHANG, Xiaoke, «Political Structures and Financial Liberalization in Pre-Crisis East Asia», en *Studies in Comparative International Development*, primavera, Vol. 38, No. 1, 2003.
- ZICCARDI, Alicia, «La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual», en *Iberoamericana* 3, No. 11, Instituto Iberoamericano, Berlín, 2003.
- ZUGMAN, Kara, «Zapatismo and Urban Political Practice», en *Latin American Perspectives*, Issue 143, Vol. 32, No. 4, Julio 2005.

HEMEROGRAFÍA

- Arteaga, René, «Una época de prosperidad se inicia, afirma Abredop Dávila», *Unomásuno*, año 1, México, 07 de septiembre de 1978.
- Barranco, Alberto, «Balazo en el pie», *Reforma*, México, 25 de septiembre de 1997.
- Bendesky, León, «Diálogo de sordos», *La Jornada*, México, 29 de marzo de 2004.
- , «Economía endeble», *La Jornada*, México, lunes 22 de agosto de 2005.
- , «Misión Cumplida», *La Jornada*, México, 28 de junio de 2005.
- Del Val Blanco, Enrique, «¿Qué es lo que tratan de ocultar los dueños de los bancos?», *El Universal*, México, 29 de agosto de 2002.
- , «Hay que devolver los pagarés bancarios», *El Universal*, México, 29 mayo de 2002.
- Delgado, Orlando, «Los bancos privados: una historia interminable», *La Jornada*, México, 24 de febrero 2005.
- Dugan, Ann, «Investment in Mexico: Under The Hammer», *Euromoney*, suplemento especial, diciembre de 1990.
- Fernández-Vega, Carlos, «México, S.A. Petróleo y banca: rentabilidad contra saqueo, De la rectoría económica del Estado, a la rectoría económica de la banca», 17 de marzo de 1996.
- , «México, S.A. Refrenda Fox cobijo a bancos» *La Jornada*, México, 24 de marzo de 2004.
- , «México, S.A. Crecimiento insatisfactorio pero no habrá crisis, según Gil Díaz», *La Jornada*, México, 13 de diciembre de 2005.
- , «México, S.A. El crédito de la banca comercial a la IP, ni un tercio del de 1994», *La Jornada*, México, 06 de octubre de 2005.
- , «México, S.A. La pregunta de Guillermo Ortiz debería abarcar un plazo mayor», *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 2005.

- , «México, S.A. Magros resultados de la extranjerización de la banca», *La Jornada*, México, 04 de julio de 2005.
- Galván, Enrique, «Dinero: Bibriesca: conexión FOBAPROA», *La Jornada*, México, 06 de octubre de 2005.
- Garza, Laura, «Riesgos de la captura del Estado», *La Jornada*, México, 07 de febrero.
- González, Roberto, «Secretos del Rescate», *La Jornada*, México, 31 de octubre de 2005.
- González-Aréchiga, Bernardo, «Para Transparentar el Rescate Bancario», en *Revista Nexos*, febrero de 2005.
- Gómez, Pablo, «Populismo financiero», *La Jornada*, México, 03 de marzo de 2003.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, «Ortiz: Héroe bancario», en columna Plaza Pública, *Reforma*, 29 de octubre de 2010.
- Lankenau, Jorge, Entrevista en *El Universal*, 15 agosto de 1998.
- Linares Zapata, Luis, «Una operación exitosa», *La Jornada*, México, viernes 23 de mayo de 2001.
- Marichal, Carlos, «The Rapid Rise of the Neobanqueros», *NACLA Report on the Americas*, vol. 30, tomo 6, pp. 5-27, mayo-junio de 1997.
- Márquez, David, «Reporte económico: La Banca en América Latina 2004» *La Jornada*, México, 14 de marzo de 2005.
- , «Reporte económico: Deuda Pública ¿quién es quien?», *La Jornada*, México, 24 de abril de 2006.
- Nadal, Alejandro, «IPAB: el hijo del FOBAPROA», *La Jornada*, México, 10 de diciembre de 1998.
- , «Una propuesta económica endeble y contradictoria», *La Jornada*, México, 16 de julio de 2000.
- , «Enfermos de estabilidad macroeconómica», *La Jornada*, México, 14 de noviembre de 2000.
- , «Los siete mitos del TLC», *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 2003.
- , «IBAP - FOBAPROA: Información privilegiada», *La Jornada*, México, 09 de marzo de 2005.

- Pascoe, Ricardo, «¿Cuánto vale compartir?», *Reforma*, México, 13 de junio de 2002.
- Rascón, Marco, «¿Reforma fiscal para los pobres del FOBA-PROA?», *La Jornada*, México, 22 de febrero de 2002.
- Restrepo, Iván, «BBVA-Bancomer: culpable del Jineteo», *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2005.
- Reyes Heróles, Federico, «Banca Congruencia Neoliberal», *La Jornada*, México, 06 de mayo de 1990.
- Sandoval, Irma E., «Wikileaks y corrupción financiera», *El Universal*, 14 de diciembre 2010.
- Sandoval Ramírez, Pablo, «Salarios y reorientación democrática I», *Unomásuno*, 26 de septiembre de 1982.
- , «Salarios y reorientación democrática II», *Unomásuno*, 27 de septiembre de 1982.
- , «Autoritarismo y crisis», *Unomásuno*, 31 de agosto de 1982.
- Visca, Paola, «Inversión y acuerdos de libre comercio: las lecciones de México», *La Jornada*, México, 29 de diciembre de 2003.
- Zapata, Alejandro, «FOBAPROA - IPAB, resistencia y costos», *La Jornada*, México, 02 de noviembre de 2001.
- Zebadúa, Emilio, «Banqueros y tecnócratas», *La Jornada*, México, 21 de agosto de 1996.

Notas de El Financiero

- «Privatización Bancaria, un Proceso «Íntimamente Ligado con la firma del TLC: Suárez Dávila», México, 05 de julio de 1991.

Notas de El Universal

- «FOBAPROA costó más que rescate de EU: Zedillo», México, 28 de enero de 2009.
- «Llama Ortiz a consolidar reactivación del crédito», México, 8 marzo de 2005.
- «Darían a CNVB una mayor autonomía», México, 05 de marzo de 2005.

«Ofrece AMLO reabrir el FOBAPROA si gana en 2006», México, 5 de marzo de 2005.

«Pide Ortiz a la banca no cantar victoria», México, 05 marzo de 2005.

«Los banqueros y sus intereses», México, 20 septiembre de 2001.

Notas de La Jornada

«Varios ex secretarios de Estado, cobijados en corporativos privados», México, 9 de junio de 2006.

340 «Crecimiento mediocre y ridículo: Guillermo Ortiz», México, 30 de noviembre de 2005.

«En México los bancos obtienen las mayores ganancias del mundo», México, 21 de noviembre de 2005.

«El rescate bancario, fraude de Estado; se sabe lo suficiente para investigarlo», México, 18 de noviembre de 2005.

«La empresa de Bribiesca recibió casi regalada cartera del IPAB», México, 20 de octubre de 2005.

«Olegario Vázquez y Carlos Hank, beneficiados al doble por el IPAB», México, 14 de octubre de 2005.

«Busca Hamdan que Ortiz Martínez entre a la junta de gobierno del IPAB», México, 07 de octubre de 2005.

«Confirma Salinas la reunión en su casa para pactar la reforma fiscal», México, 26 de septiembre de 2005.

«Evidentes anomalías en el rescate bancario, advierte el Banco Mundial», México, 21 de septiembre de 2005.

«Ganan más de \$100 mil millones en el primer semestre 102 corporativos: BMV», México, 21 de septiembre de 2005.

«Critica Gil Díaz la búsqueda de alternativas al modelo económico actual», México, 24 de agosto de 2005.

«Auditorías al canje de pagarés IPAB, hasta el 2008: Gil Díaz», México, 29 de junio de 2005.

«Ningún funcionario público está en la cárcel por el FOBAPROA: Beauregard», México, 29 de junio de 2005.

- «El Gobierno Federal transfirió \$263 mil 813 millones a la banca de 95 a la fecha: SHCP», México, 27 de junio de 2005.
- «El gobierno hace mal uso del secreto bancario: IFAI», México, 17 de junio de 2005.
- «Citan diputados a Beauregard para que entregue auditorías GEL a bancos», México, 25 de mayo de 2005.
- «La deuda de más de \$733 mil millones del IPAB no se paga, sólo se refinancia», México, 09 de marzo de 2005.
- «Trampa de Hamdan abre puerta para incluir en el IPAB créditos irregulares», México, 13 de diciembre de 2004.
- «La crisis bancaria convirtió en ejecutivos financieros a funcionarios condescendientes», México, 10 de noviembre de 2004.
- «La deuda bruta del rescate bancario equivale a 40% del presupuesto de 2005», México, 10 de noviembre de 2004.
- «Lejana la posibilidad de sacudirse la deuda adquirida con el rescate bancario», México, 09 de noviembre de 2004.
- «Ortiz reclama reformas: Stiglitz insiste en que han fracasado», México, 14 de septiembre de 2004.
- «Intacto, el privilegio fiscal de la banca; usa como activos impuestos no pagados», México, 22 de agosto de 2004.
- «Piden en España 4 años de prisión para el ex presidente del banco BBVA», México, 04 de marzo de 2004.
- «Banorte, en la mira de bancos extranjeros: Banamex-Citigroup», México, 16 de febrero de 2004.
- «Bancomer incluyó también créditos irregulares», México, 24 de agosto de 2003.
- «Creció 363,3% la deuda del FOBAPROA con Banamex, Bancomer, Bital y Banorte», México, 25 de agosto de 2003.
- «Gana el IPAB litigio contra 4 bancos para revisar los apoyos recibidos del FOBAPROA», México, 20 de agosto de 2003.
- «México ha construido un andamiaje que hace menos vulnerable a la economía, Las reformas de libre mercado no funcionan por la crisis: Ortíz», México, 25 de septiembre 2003.

- 342 «Ordena la Corte a Fox entregar informes sobre el FOBAPROA al auditor superior», México, 16 de agosto de 2003.
- «Perdidos 20 años de desarrollo por políticas neoliberales: Silva Herzog», México, 24 de julio de 2003.
- «Pese a nueva postura el BM recomendó a México apertura de sectores claves a la IP, La insistencia privatizadora está atada a viejos conceptos: Ibarra», México, 23 de julio de 2003.
- «Por cada peso el IPAB sólo recupera 16 centavos», México, 04 de septiembre de 2002.
- «Revela el PRD lista del FOBAPROA; exige investigación a fondo», México, 4 de agosto de 1998.
- «El crecimiento, mediocre y esporádico, señala Zedillo», México, 16 de marzo de 1996.
- «Respuesta a fondo, exigen en Cancún deudores de la banca», México, 15 de marzo de 1996.
- «Las leyes sobre banca podrían crear monstruos financieros», México, 04 de julio de 1990.
- Notas de Proceso
- «El acuerdo secreto del FOBAPROA», México, núm. 1482, pp. 28-31, 27 de marzo de 2005.
- «Después de crisis recurrentes que tienen al país en ruinas el amasiato entre el poder político y económico cumple tres sexenios», México, núm. 1131, pp. 6-11, 05 de julio de 1998.
- «El caso Abaco enloda a autoridades, ejecutivos, accionistas, jueces y abogados; «yo pedí parte de mi patrimonio»: Canales», México, núm. 1096, pp. 6-11, 02 de noviembre de 1997.
- «Sin los apoyos oficiales, los bancos crean nuevos programas para tratar de recuperar la cartera vencida», México, núm. 1080, pp. 39-40, 13 de julio de 1997.
- «En su soberbía, los banqueros identifican Estado de derecho, justicia y razón con el apego a sus excesivas pretensiones: Alejandro Romano», México, núm. 1065, 30 de marzo de 1997.

- «La ley no puede decretar las tasas de interés; las impone el mercado: Roberto del Cueto», México, núm. 1065, 30 de marzo de 1997.
- «Los litigios bancarios saturan el sistema judicial, y los banqueros denuncian ineficiencia y populismo», México, núm. 1065, pp. 20-25, 30 de marzo de 1997.
- «Los banqueros no queremos juicios ni embargos; es falso que el gobierno nos salvó; todos los inversionistas hemos perdido», México, núm. 1061, pp. 30-33, 02 de marzo de 1997.
- «Banco por banco, de la privatización es más lo que se ignora que lo que se sabe», México, núm. 985, pp. 6-11, 18 de septiembre de 1995.
- «Cronología de las maniobras con que Salinas llevó a su amigo Slim a la cima mundial de la riqueza», México, núm. 985, pp. 12-15, 18 de septiembre de 1995.
- «Más libertad, más apoyo judicial y más negocio, reclama el nuevo presidente de los banqueros, Roberto Hernández», México, núm. 880, 13 de septiembre de 1993.
- «Alrededor de 20 empresas y un banco, legado de dos sexenios para Cabal Peniche», México, núm. 855, pp. 12-14, 22 de marzo de 1993.
- «En este siglo nadie ha perdido tanto como yo, dice Espinosa Yglesias y abre paso a los nuevos ricos sexenales», México, núm. 855, pp. 6-11, 22 de marzo de 1993.
- «Borrego, 29 magnates y el Presidente de la República», México, núm. 853, 08 de marzo de 1993.
- «El gobierno pasa la factura a los beneficiarios de la venta de bancos y paraestatales», México, núm. 853, pp. 15-19, 08 de marzo de 1993.
- «Habrá una interinfluencia obvia, una interacción entre el poder político y el poder económico: Juan Sánchez Navarro», México, núm. 853, pp. 10-14, 08 de marzo de 1993.
- «Los «nuevos ricos» sandinistas», México, núm. 853, pp. 45-47, 08 de marzo de 1993.

Notas de Reforma

«Queda sin castigo delito en FOBAPROA», México, 17 de abril de 2006.

«Acaba tiempo para las cajas de ahorro», México, 26 de diciembre de 2005.

«Encabezan los bancos reclamos de CONDUSEF», México, 26 de diciembre de 2005.

«Enfocan en Banamex crédito para PYMES», México, 26 de diciembre de 2005.

344 «Denuncian complicidad en el IPAB», México, 18 de noviembre 2005.

«Reduce el IPAB deuda», México, 27 de junio de 2005.

Notas de Vértigo

«¿Congreso Crítico...o cómplice?», México, año v, núm. 225, 10 de julio de 2005.

«Rescate Bancario, Lo que callan las autoridades», México, año v, núm. 225, 10 de julio de 2005.

«Supuesto ‘caso cerrado’, Las cuentas abiertas», México, año v, núm. 225, 10 de julio de 2005.

«Todo queda en familia», México, domingo 16 de abril de 2005. México, Año III, núm. 136, 26 de octubre de 2003.

Otras fuentes primarias

Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre Desarrollo Mundial, Washington 1997, <http://www.scribd.com/doc/7298292/Banco-Mundial-1997>.

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*, 20 de septiembre de 2006.

Fox Quezada, Vicente, «Discurso ofrecido por el Presidente de México», en la XII Reunión Ministerial de Cooperación Económica Asia-Pacífico, apec, Santiago de Chile, junio 2001.

- Hernández, Roberto, Discurso inaugural como presidente de la Asociación Mexicano de Banqueros, 57º Convención de Banqueros, 6 de septiembre, 1993.
- Ley de Instituciones de Crédito, 18 de julio de 1990.
- Ley de Protección al Ahorro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.
- López Portillo, José, «VI Informe de gobierno», México, 1º. de Septiembre de 1982.
- López Portillo, José, *Mis tiempos, biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988.
- Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica de 1996*, México, 1996.
- Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica de 1997*, México, 1997.
- Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica de 1998*, México, 1998.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *FOBAPROA: La verdadera historia*, 1998.



CRISIS, RENTISMO E INTERVENCIONISMO NEOLIBERAL EN LA BANCA: MÉXICO (1982-1999), PRIMERA EDICIÓN, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de julio de 2011. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS4 y las tipografías Quadraat y Quadraat Sans. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.