

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

*Antecedentes, causas y
consecuencias*

Eduardo Turrent Díaz



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 © 2009

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

Primera edición, 2009
ISBN: 978-607-95138-0-1

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN / 13

LAS RAZONES ESPURIAS | 25

Se gesta la nacionalización

El camino hacia la crisis / 25

Procedimiento de gestación / 31

Los trabajos del grupo secreto

Dos decretos y una iniciativa de ley / 39

Los empeños de Farías / 46

El decreto expropiatorio y sus razones

La refutación de Pérez López / 54

Marco legal / 56

Organización de la banca / 57

Regulación de la banca privada / 62

Operaciones de la banca / 63

Rentabilidad / 67

La controversia sobre la especulación / 69
El villano: las fugas de capital / 69
La estimación de las fugas de capital / 76

ANTECEDENTES / 83

- 4 La tradición expropiatoria en México
 Fundamento filosófico y legal / 83
 Acciones nacionalizadoras y expropiatorias / 90
- Las empresas públicas
 «Para impulsar el desarrollo» / 101
 Conformación del monstruo / 108
- La banca mixta como ejemplo
 Los bancos no quiebran / 115
 Los casos de Somex y Banco Internacional / 121
- Contrapunto banqueros vs. Gobierno
 Polémicas históricas / 128
 Los banqueros contra la política inflacionaria / 136
- Los economistas de Luis Echeverría Álvarez
 El gabinete que perdió el equilibrio / 144
 Del pensamiento a la acción / 152
- ¿Por qué Echeverría no expropió la banca?
 Reforma fiscal y desgaste / 161
 Batallas y empeños diversos / 168

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN / 177

Enseñanzas, desoídas, del Echeverriato

Entre el rumor y el desplome / 177

Análisis evaluativo / 185

Los economistas de José López Portillo

Las figuras con influencia / 192

La oscilación entre estructuralistas y monetaristas /
200

El proyecto económico de José López Portillo

Hacia un «Sistema Nacional de Planeación» / 208

El Plan Global de Desarrollo y sus políticas / 216

La Alianza para la Producción

Convocatoria / 221

Frutos y rompimiento / 229

Resultados económicos

Los planes que fallaron / 236

Coincidencias asombrosas / 245

Radiografía del modelo económico

El esquema en su esencia / 258

Sesgos desestabilizadores / 266

Sesgo inflacionario / 267

Sesgo a una productividad baja / 269

Sesgo antiexportador / 272

La devaluación y sus causas

¿«La solución de los problemas» [sic]? / 273

El control generalizado de cambios / 274

El presidente que no entendió a la especulación / 280

La teoría de la especulación / 286

Devaluación y nacionalización

Reacción posdevaluatoria / 292

La ruta del estrangulamiento / 297

Expropiar la banca privada / 302

Otras facetas / 308

6

CONSECUENCIAS / 315

La quiebra de la banca

Construyendo el país financiero de ensueño / 315

Cambios en las tasas de interés pasivas / 320

Cambios en las tasas de interés activas / 321

«Desdolarización» de los pasivos y activos bancarios / 322

Efectos del control de cambios sobre activos y pasivos de los bancos / 323

La contabilidad del quebranto / 323

Transformación de depósitos y de créditos denominados en moneda extranjera a moneda nacional / 327

Modificación de tasas de interés pasivas / 328

Aplicación de tipos de cambio diferentes a los créditos y a los depósitos que se transformaron a moneda nacional / 328

Consecuencias de las medidas adoptadas / 329

Medidas adoptadas para absorber la inmensa pérdida / 330

ÍNDICE

- Estancamiento económico
 - Saneamiento fiscal e inflacionario / 333
 - Cambio estructural / 338
- Indemnización polémica / 344
 - Pagar pesos a 20 centavos / 344
 - Imposible conciliación general / 350
- Daños al derecho de propiedad
 - Derechos de propiedad y desarrollo económico / 361
 - México: derechos de propiedad en vilo / 367
- Interrupción evolutiva de la banca
 - La formación de los grupos financieros / 374
 - Expropiación, reversión y reconstitución / 381
- La extranjerización de la banca mexicana
 - De la privatización a la crisis / 389
 - Desenlace / 398
 - Primera etapa / 402
 - Segunda etapa / 403
 - Tercera etapa / 404
- Desaparición de la banca estatal
 - La experiencia internacional / 407
 - La experiencia europea / 409
 - Experiencia en América Latina / 412
- ¿Podría volver a ocurrir?
 - «Y el dinosaurio seguía ahí...» / 418
 - Contrarrestar «La ley del embudo» / 426

CONCLUSIONES / 435

Respecto a la bibliografía sobre el tema / 435

Sobre los antecedentes de la expropiación bancaria / 436

El contexto y las causas de la expropiación bancaria / 438

Sobre las consecuencias de la expropiación de la banca / 440

8

Articulación secuencial / 441

¿Podría volver a ocurrir? / 443

Colofón / 445

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA / 447

CUADROS

Cuadro 1, Banca privada y banca nacional. Intermediación en moneda extranjera (en porcentajes sobre su captación y financiamientos totales) / 66

Cuadro 2, Entidades paraestatales registradas en la Sepanal, 1970-1976 / 112

Cuadro 3, Emisiones de Certificados de Tesorería (Cetes) (en miles de millones de pesos) / 141

ÍNDICE

Cuadro 4, Instrumentos y objetivos / 259

Cuadro 5, Cálculo de la pérdida total (en millones de pesos) / 329

Cuadro 6, Soluciones compensadoras para resarcir a los bancos por falta de ingresos / 332

Cuadro 7, Valuación de la banca privada según criterio / 352

Cuadro 8, Indemnización a ex banqueros de las instituciones más importantes (en millones de pesos) / 354

Cuadro 9, Grupos financieros / 378

GRÁFICAS

Gasto público, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB) / 247

Gasto público, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB) / 247

Crecimiento del PIB, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje) / 248

Crecimiento del PIB, gobierno de José López Portillo (porcentaje) / 248

Déficit del sector público, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB) / 249

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

Déficit del sector público, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB) / 249

Deuda externa pública, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (miles de millones de dólares) / 250

Deuda externa pública, gobierno de José López Portillo (miles de millones de dólares) / 250

10 Deuda externa privada, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (miles de millones de dólares) / 251

Deuda externa privada, gobierno de José López Portillo (miles de millones de dólares) / 251

Billetes y monedas en circulación, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (millones de pesos) / 252

Billetes y monedas en circulación, gobierno de José López Portillo (millones de pesos) / 252

Inflación, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje) / 253

Inflación, gobierno de José López Portillo (porcentaje) / 253

Índice de tipo de cambio real, gobierno de Luis Echeverría Álvarez / 254

Índice de tipo de cambio real, gobierno de José López Portillo / 254

ÍNDICE

Importaciones de bienes y servicios, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB) / 255

Importaciones de bienes y servicios, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB) / 255

Cuenta corriente, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB) / 256

Cuenta corriente, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB) / 256

Evolución del tipo de cambio, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (pesos nuevos por dólar) / 257

Evolución del tipo de cambio, gobierno de José López Portillo (pesos nuevos por dólar) / 257



INTRODUCCIÓN

La llamada nacionalización bancaria, decretada por el presidente José López Portillo en septiembre de 1982, fue un acontecimiento trepidante y polémico. Sobre todo polémico. No han faltado los textos al respecto. Las opiniones han tendido a polarizarse en el espectro ideológico; apologistas u opositores de dicho episodio expropiatorio escriben para sus respectivas clientelas cautivas, satanizándose recíprocamente. Por desgracia, esa literatura no ha resultado en un debate civilizado, en el que se confronten de manera dialéctica las posturas contrapuestas y surjan síntesis parciales que contribuyan a un mejor esclarecimiento del hecho.

Sin pretender aportar esa luz definitiva, este trabajo responde a un interés que, suponemos, es un poco diferente al de la inmensa mayoría de quienes han abordado el tema. Más que apoyar o denostar, lo que se ha buscado aquí es tratar de entender: ¿Por qué se verificó la expropiación o nacionalización bancaria en septiembre de 1982? ¿Cuáles fueron sus antecedentes? ¿Qué intenciones movieron a las personas que impulsaron la medida? ¿Cómo articular las consecuencias del acontecimiento?

Contestar estas preguntas no ha sido tarea fácil. La nacio-

14 nalización bancaria en México fue un suceso complejo, con antecedentes remotos y cercanos, móviles múltiples y consecuencias diversas y difusas. Esta complejidad explica los múltiples apartados que tiene esta obra. En un primer nivel, por así decirlo, se exploran las razones invocadas por la autoridad para decretar la nacionalización de los bancos. En el siguiente estadio se analizan los vastos e incluso lejanos antecedentes del acto. No se trata, desde luego, de remontarse a la angina de pecho de Juárez para buscar ahí las raíces de todo lo que ha ocurrido posteriormente en México; sí se reconoce, sin embargo, que los fenómenos tienen orígenes cuyo análisis permite entender mejor su naturaleza.

En la parte central se exploran todas las pistas disponibles para llegar a una explicación de las causas del acto expropiatorio. De entrada, hay que destacar dos factores que tuvieron la máxima importancia: la escuela de pensamiento de la cual emanaron las propuestas de política económica y la estrategia de desarrollo que se decidió seguir a lo largo de ese sexenio. A continuación se exploran las consecuencias que trajo consigo dicha nacionalización, las cuales afectaron directamente al sector bancario e indirectamente al ambiente social que rodeó la toma de decisiones en materia de política económica. Por último, se recogen las conclusiones que de forma natural se desprenden del análisis precedente.

La que aquí se relata es una historia de ideas y políticas económicas, y también de personas que, individual o colectivamente, tuvieron manera de influir e incluso definir la conducción económica del país. Como no se trató de un experimento de laboratorio, la determinación de las políticas y su implementación fueron partes inseparables de un mismo

proceso. Por desgracia, al menos en los dos periodos sexenales que aquí se estudian en particular, de la confrontación de propuestas y enfoques no surgió una síntesis armoniosa o funcional, a pesar de las mejores intenciones de todas las personas involucradas. En ello hubo algo de tragedia, en el sentido clásico del término.

En una clasificación simplista, o quizá excesivamente reduccionista, el ex presidente López Portillo solía dividir a los economistas en dos bandos irreductibles: estructuralistas y monetaristas. La caracterización no es, por supuesto, un reflejo exacto de lo que ocurre en la realidad, pero llegar a un agrupamiento más fino tampoco es fácil, al menos por dos razones. En primer lugar, porque las fronteras entre las escuelas de economía son difusas, imprecisas y mutantes. Ésta es, por supuesto, la razón de mayor importancia, pero la segunda no carece de peso: deviene de la imperfección de los vocablos para designar a dichas escuelas de pensamiento. Además, existe el problema del significado emocional de las palabras. En ciertos ámbitos y para algunos grupos, por ejemplo, monetarista no es un sustantivo, sino un calificativo insultante. Y así podría continuar el recuento.

15

Pero el punto es en realidad otro. Las diferencias entre las corrientes de pensamiento se estrechan y tienden a fundirse, al considerar las aspiraciones finales del esfuerzo económico. Salvo los casos más extremos, todos los economistas tienden a coincidir en su desiderátum último: un desarrollo rápido y sustentable, que incluya a la totalidad de los habitantes de un país, con la mayor equidad posible. Aunque, hablando de extremos, quizá la «izquierda talmúdica» —a la que se ha referido el escritor Rolando Cordera— no se conforme con

metas tan parcas y espere, en cambio, el advenimiento de una redención final para la decaída especie humana, concretada en un nuevo modo de producción.¹ Creo, sin embargo, que dejando de lado los extremos, puede hallarse una coincidencia más o menos consensual en los fines. En lo que sí difieren tajantemente los bandos es en la forma de alcanzar las aspiraciones generales.

16

Ésta es una crónica de sucesos reales protagonizados por seres humanos de carne y hueso; algunos de ellos ya emprendieron la partida final, otros siguen entre nosotros. Tenemos la profunda convicción de que todas esas personas, sin excepción, pensaron y actuaron movidos por el deseo de buscar el bien para México. En este juicio no hay concesiones. Los problemas se debieron a que no bastan las buenas intenciones para obtener los resultados deseados. En política a secas, y en política económica, el infierno está «empedrado de buenas intenciones». La positividad de los diagnósticos y la viabilidad de las medidas propuestas también cobran gran relevancia, la cual se expone en la mayoría de las páginas que el lector tiene frente a sí.

La positividad en el análisis económico tiene poco o nada que ver con las aspiraciones o los valores que sustente el observador o el responsable de proponer políticas y aplicarlas. Los seres humanos son como son, y no como quisiera ese observador o funcionario público que fueran. En este sentido, los mexicanos que poblaban el país en el lapso que aquí se es-

¹ Rolando Cordera, «Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México», en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 392.

tudia, en especial de 1979 a 1982, eran como eran y no como el presidente hubiera querido que fueran o pensarán. Por tanto, las políticas económicas que se diseñaron y aplicaron debieron haber tenido en cuenta estos hechos fundamentales. Con todo lo poderoso que puedan ser los instrumentos de la política económica, éstos sólo pueden inducir, estimular, infundir conductas económicas, ya sea constructivas o desestabilizadoras. Son, en cambio, todos los agentes económicos actuando de manera simultánea, pero individualmente, quienes determinan el rumbo de las actividades productivas. Ciertamente, la administración económica del presidente López Portillo no dio gran importancia a estas consideraciones fundamentales.

17

«Comprender, explicar, nunca dogmatizar ni confundir» predicaba el escritor francés Albert Camus. Para poder «comprender» es necesario tomar en cuenta las motivaciones y los impulsos de los individuos y las fuerzas grupales que actuaron en el citado periodo. Para «explicar», hay que considerar que los propósitos de las autoridades no necesariamente coinciden siempre con los incentivos que mueven a sectores numerosos de la población, a gobiernos extranjeros o a agentes económicos que actúan desde el exterior. Adelantamos aquí un ejemplo: hacia finales de su sexenio, el presidente López Portillo enfureció cuando cayó en sus manos el folleto de ventas de un promotor inmobiliario estadounidense que invitaba estridentemente a mexicanos a invertir en bienes raíces allende el río Bravo. La indignación del mandatario era justificada. Las fugas masivas de capital eran muy dañinas para la economía mexicana por sus efectos inflacionarios y recesivos. Sin embargo, también hay que entender que el promotor in-

mobiliario estaba haciendo su trabajo. Por intuición o investigación, había encontrado en las clases pudientes de México un filón de mercado para los bienes raíces del sur de Estados Unidos. Más aún, la política económica mexicana había propiciado ese tipo de transacciones: la sobreevaluación del tipo de cambio había hecho crecientemente atractivo para los mexicanos el precio de los inmuebles en California, Arizona, Texas y Florida. En cualquier circunstancia, la política cambiaria que se aplicara en México tenía que tomar en cuenta esos incentivos.

18

La estructura del presente trabajo tiene longitud y amplitud. Longitud por el tramo cronológico relativamente amplio que cubre: la nacionalización de la banca fue un hecho que abarcó un tiempo histórico relativamente prolongado. Dicho tiempo histórico incluye tanto los antecedentes jurídicos, ideológicos y prácticos de tan debatida acción pública, como el análisis del contexto sexenal en el que se gestó y se materializó. A continuación vienen sus consecuencias o repercusiones, vigentes hasta el presente. De hecho, en materia de orígenes y precursores, la investigación podría remontarse mucho más atrás—incluso hasta el Congreso Constituyente de 1917 y sus respectivos antecedentes—, tanto en términos doctrinales como programáticos. No obstante, se decidió que el análisis empezara en 1970, con la campaña presidencial del candidato Luis Echeverría Álvarez. La complejidad del acontecimiento es lo que explica la amplitud horizontal del trabajo. No fue uno, sino varios los antecedentes históricos de la llamada nacionalización de la banca y también del modelo alternativo de política económica que se puso en ejecución a partir de 1970 y que se continuó en el sexenio inmedia-

to posterior. En ese mismo orden de ideas, la nacionalización bancaria se gestó en un contexto complejo de tendencias que confluieron perversamente para que el acontecimiento tuviera lugar. Lo mismo vale para las repercusiones: los efectos de la expropiación bancaria se han hecho sentir en varios frentes. Unos fueron más bien breves, otros se han extendido y persisten, aunque débilmente, hasta la actualidad.

El presente trabajo no arranca de cero. Muchas otras obras lo han precedido, principalmente las que abordan facetas parciales del acontecimiento desde dos perspectivas ideológicas contrarias. Por un lado, los apologistas se han encerrado prácticamente en una torre de marfil, insistiendo, casi sin modificar su postura, en los argumentos que se esgrimieron en su momento a favor de las propuestas de nacionalizar la banca e implantar un control de cambios generalizado. Por el otro, tres son las principales obras que se han escrito sobre dicho acontecimiento. La primera es *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, de Enrique Pérez López,² cuyo enfoque muy difícilmente podría ser superado; en realidad, ahí quedó plasmado lo que debe saberse de la coyuntura en torno al acto expropiatorio, del acto en sí mismo y de sus repercusiones a corto plazo. Quien aspire a indagar con seriedad sobre el tema debe partir de esa obra, trampolín indispensable. Lo fue en particular para el presente esfuerzo y, por tanto, toda la primera parte de este libro emana de esa fuente.

La segunda obra tiene su origen en una tesis de grado escrita por el politólogo Carlos Elizondo Mayer-Serra. En ella

² Enrique Pérez López, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987.

se exploran sobre todo dos asuntos: primero, y de manera principal, el relativo a las repercusiones de la expropiación bancaria sobre los derechos de propiedad; segundo, el correspondiente a las relaciones conflictivas y contrapuestas entre el gobierno y los grupos empresariales.³ Asimismo, en 2002 se convocó a un cónclave para reflexionar sobre las causas y las consecuencias de la expropiación bancaria a dos décadas de su consumación. De ahí emanó el volumen *Cuando el Estado se hizo banquero*, que recopila 21 trabajos escritos para atender la convocatoria. Se trató, en general, de un esfuerzo editorial con contribuciones muy importantes.⁴

No todo lo que puede investigarse y decirse sobre la nacionalización bancaria está contenido en el texto de Pérez López: ahí no se abordó el análisis de los antecedentes, así como tampoco una revisión de las repercusiones de mayor plazo a que dio lugar la nacionalización bancaria de 1982. Otro tema que apenas se insinúa ahí es el de las diversas escuelas de pensamiento que pueblan el espacio de los practicantes o profesionales de la ciencia económica. Éste es un enfoque esencial en la presente aproximación al tema. No podía ser de otra manera. Toda propuesta de política económica está fundada necesariamente en un planteamiento teórico; a su vez, este último emana de alguna concepción o corriente general de pensamiento.

³ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2001.

⁴ Gustavo del Ángel, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE/El Trimestre Económico, 2005 (Lecturas del Trimestre, 96).

Lo ideal es que se llegara eventualmente a una síntesis sobre lo que es funcional y explicar mejor los fenómenos económicos. Al menos en México, estamos aún muy lejos de esa supuesta y deseada síntesis, lo que causa muchos problemas.

Por lo demás, sería ingenuo pensar que una síntesis de esa naturaleza pudiera dar cuenta exacta de todo lo que sucedió en el pasado. Dentro de parámetros de prudencia, todo acontecimiento pretérito es dúctil ante distintas miradas. Además, existen perspectivas diferentes para mirarlo. Por ejemplo, dentro del reducido y compacto grupo que gestó la decisión de nacionalizar la banca, no hubo, claramente, una coincidencia exacta de perspectivas. Estuvo, por supuesto, la perspectiva estructural, según la cual la banca debía en cualquier circunstancia pasar a manos del Estado, pues se había constituido en un poder económico que lo rebasaba, en una «fuerza oligopólica» que «trascendía el ámbito estrictamente bancario para abarcar también el aparato productivo y distributivo»; y en razón de que sus conexiones externas lo hacían un enclave muy peligroso.⁵ Por otro lado estuvo la visión coyuntural, la cual caracterizaba al presidente López Portillo. Este mandatario aceptó y recurrió a la expropiación de la banca y a la implantación del control de cambios porque creía que esas medidas darían solución y salida a la intensa crisis en que había caído su gobierno.

21

Con respecto al enfoque del presente trabajo, predominó el económico o, para ser más precisos, una visión de historia económica. Sin embargo, es indudable que durante su avance,

⁵ Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 126-127.

aquí y allá, ésta se combinó, por razones pragmáticas, con otras aproximaciones —ciencias políticas e incluso psicología— volviéndose multidisciplinario. Al ilustre historiador Daniel Cosío Villegas debemos una feliz tesis: toda vez que en el sistema presidencialista mexicano había una preeminencia completa del Ejecutivo, la conducción del país en todas sus expresiones políticas se impregnaba necesariamente con la marca de quien ocupaba la silla presidencial. Así, los sesgos, las inclinaciones y las banderías de ese individuo podían convertirse —y se convertían— en políticas públicas. Eso ocurrió, ciertamente, durante el sexenio del presidente López Portillo, no sólo con los rasgos de su personalidad sino también con la intensidad y el exceso con que impulsó en el país la opción petrolera. «¡Tenemos petróleo!», anunció al mundo. Mas, a la postre, aquel esfuerzo resultó desquiciante y fuera de toda prudencia.

En lo económico, lo que estuvo en juego en el trasfondo de los acontecimientos estudiados fue una convivencia dinámica, actuante y dialéctica de diversas corrientes de pensamiento económico. Todas ellas han contendido, y de hecho lo siguen haciendo, para aportar los diagnósticos más acertados sobre la problemática económica que afecta a México en sus múltiples facetas. Esas escuelas de pensamiento —o al menos las predominantes— luchaban por convencer al presidente de las bondades y la viabilidad de sus propuestas. De hecho, lo han seguido haciendo, pero en un contexto global distinto y a través de otras instancias. Ahora, más que mediante el cabildeo cortesano en las recámaras del poder, lo hacen a partir de las plataformas electorales de las diversas fuerzas políticas organizadas que actúan en el país.

Una de las principales lecturas que ofrece esta obra parte

de esa perspectiva. México ha sido laboratorio fértil para ensayar diversos enfoques económicos, que en su momento fueron novedosos y motivo de no pocas esperanzas. La evaluación de su utilidad debe hacerse, no en función de las inmaculadas motivaciones que los inspiraron, sino de sus resultados. En muchos sentidos, esos resultados permanecen ahí, fríos y estáticos, para mostrarse a cualquiera que los quiera evaluar. En otros casos, han faltado análisis subsecuentes para tener una visión más completa de sus potencialidades. Suponiendo, sin conceder, que la banca privada presentaba en realidad rasgos de concentración oligopólica, gozaba de ventajas supuestamente excesivas y confrontaba al poder político, la solución a esos problemas no necesariamente consistía en la medida extrema de su estatización. Con la expropiación se pasaba a una situación que podía ser aún peor desde el punto de vista del bienestar público, al transformarse la banca de un oligopolio privado, regulado por el gobierno, a un monopolio público que podía inocularse de otros vicios, como el burocratismo y la tradicional «venalidad y rapacidad de los funcionarios gubernamentales», según la frase memorable de Octavio Paz.⁶

23

Éstos fueron los puntos de partida y de avance para el estudio de los fenómenos que se analizan en este volumen. La aspiración, se repite, es aportar más luz a la comprensión de sus prolegómenos, causas y efectos. Confiamos en que el lector encontrará de interés la obra que tiene en sus manos, la mejor meta a la que pueden aspirar sus autores.



⁶ Octavio Paz, *El ogro filantrópico*, Barcelona, Seix Barral, 1979.

LAS RAZONES ESPURIAS

SE GESTA LA NACIONALIZACIÓN

El camino hacia la crisis

En mayo de 1977, el entonces ex presidente José López Portillo consignó, en sus prolijas memorias, que sentía «la absurda, informe oposición de la banca privada» e inclusive percibía que los banqueros «fortalecen la lucha en favor de la dolarización de la economía. *De confirmar esta tesis, tendré que preparar la nacionalización de la banca*». ⁷ Con todo, no hay evidencias de que este mandatario llegase alguna vez a confirmar dicho enfoque. Lo que sí revelan sus memorias es que, para esas alturas del sexenio, ya alguien le había susurrado al oído la idea de expropiar los bancos privados. Quizá, de ahí que escribiera: «No hay generación espontánea». Pero si no la hubiera, ¿qué lo motivó entonces a tomar tan drástica medida? La razón es aportada por él mismo en sus memorias: «Hay simplemente consecuencias que van buscando su oportu-

⁷ José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, t. 1, p. 575.

tunidad. La nacionalización de la banca fue una de ellas». Y a continuación, corrobora el componente coyuntural de tan trascendente acción: «... cuando las cosas mejoraban, la tolerancia, prudente, retardaba la medida». En contra, en medio de «la crisis extrema, aparecía su conveniencia».⁸ El panorama se aclara entonces: fue «la crisis extrema» la que llevó al presidente a nacionalizar la banca. Pero, ¿qué causó la «crisis extrema»? ¿Por qué, aun contando con la poderosa carta del petróleo, México cayó en ese sexenio en otra crisis devaluatoria de la máxima intensidad?

26

El pasaje citado se presta también para otra lectura de corte psicológico. Se percibe como la justificación retrospectiva de un estado mental y emocional distinto al que había caracterizado a López Portillo durante los primeros tramos de su periodo sexenal, ajeno al tono conciliador de su discurso de toma de posesión, cuando seguramente ya tenía noticia de los importantes hallazgos de hidrocarburos en el sureste del país y en un contexto de precios del petróleo al alza en los mercados internacionales. Aquel mensaje inaugural fue uno de los mejores en su género, si no quizás el mejor, en la historia de México. Se trató de una suerte de «plebiscito instantáneo» que le redituó al presidente López Portillo la adhesión espontánea de segmentos muy numerosos de la sociedad. En él propuso un pacto de unión para superar en forma solidaria la crisis en que había caído la nación.⁹

La opción petrolera tuvo una significación material muy

⁸ López Portillo, *op. cit.*, t. I, p. 577.

⁹ Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1946)*, México, Tusquets, 1997, pp. 387-388.

distinta. Aunque los nuevos yacimientos petrolíferos en el sureste del país se descubrieron desde mediados de la presidencia de Luis Echeverría, quizá su magnitud y riqueza se confirmaron tiempo después, cuando José López Portillo se había convertido en candidato presidencial. Durante su campaña, muchos expertos le expusieron las ventajas de México en comparación con otros productores del energético.

En efecto, éramos el único país gran productor potencial, con su petróleo nacionalizado y, en consecuencia, ajeno a las presiones de las compañías petroleras y a la organización que, para controlarlas en forma unitaria, habían creado los países en los que operaban dichas compañías.¹⁰

27

Fue así como surgió la idea de convertir al petróleo en la palanca para el desarrollo económico de México. «¡Tenemos petróleo!», evoca López Portillo que le gritó el país al mundo. El argumento del petróleo como instrumento para la superación de la crisis, como «pilar de nuestra independencia económica» y fundamento para «reconstruir la base financiera del país», se esgrimió desde aquel famoso discurso de toma de posesión. Las frases de esperanza y de optimismo se prodigaron con efectividad en esa recordada pieza de oratoria política. El petróleo estaba llamado a ser «el factor de compensación fundamental para nuestras críticas deficiencias». Los ingresos por exportaciones de hidrocarburos permitirían superar los dos cuellos de botella esenciales de la economía mexicana: los déficit en cuenta corriente y en las finanzas

¹⁰ López Portillo, *op. cit.*, t. I, p. 482.

públicas. No es, por tanto, muy creíble que un gobernante exaltado por esos ensueños de grandeza petrolera, estuviera planteándose en aquel momento la posibilidad eventual —sujeta a la confirmación de una hipótesis aventurada— de «preparar la nacionalización de la banca».

28 Detrás de esa gran oportunidad histórica, que le abría a México el petróleo, estaba antes que nada la providencia. Los primeros yacimientos de crudo descubiertos en México en la zona de Tampico eran superficiales. En ellos se había sustentado el auge petrolero del porfiriato y de los primeros años de la década de 1920. Las reservas descubiertas durante el sexenio de Echeverría eran de otra naturaleza: se trataba de yacimientos profundos, a 4 mil metros debajo de la superficie, y en una proporción importante de petróleo marino. El otro elemento fortuito era el alza continua de los precios del petróleo, la cual se debía a una combinación de la retirada del colonialismo europeo del Medio Oriente y de la organización política de los países productores.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se creó en 1960 con la finalidad de conseguir para sus miembros una participación creciente en los beneficios de la explotación petrolera y, a más largo plazo, el control sobre sus reservas de hidrocarburos y su producción. En esa década se logró lo primero; lo segundo se empezó a conseguir un poco más adelante, en los años setenta, a raíz de los llamados acuerdos de Teherán y Trípoli. Sin embargo, el gran salto tuvo lugar en Riad, Arabia Saudita, a raíz del denominado Acuerdo de Participación Formal, como consecuencia del cual los principales países exportadores de petróleo empezaron a controlar en forma efectiva su producción. En su

aspecto técnico, el embargo petrolero de 1973 fue tan sólo una intensificación del mecanismo establecido en Riad, en diciembre de 1972.¹¹ En un panorama general, el precio internacional del crudo pasó de 2 dólares por barril en 1970 a 36 dólares a mediados de 1981, año en que empezó a caer en forma sorpresiva.

En plena euforia del boom petrolero, los futurólogos profesionales se lanzaron a formular los más excesivos y aterro-
 zantes escenarios sobre el encarecimiento que podría alcan-
 zar el petróleo. En 1977, un taller de análisis dirigido por uno
 de tales expertos, y patrocinado nada menos que por el Ins-
 tituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), advirtió que una
 grave escasez de hidrocarburos amenazaba al mundo. Todos
 los estudios realizados parecían confirmar dicha conclusión:

29

La oferta del petróleo será incapaz de cubrir su propia y creciente demanda antes del año 2000. Esto sucederá probablemente entre 1985 y 1995 sin importar que los precios de los energéticos se incrementen, en términos reales, en un 50 por ciento por encima de los niveles actuales.¹²

Los precios del petróleo seguirían elevándose como la espuma. Tal era la visión general que predominaba por entonces en la opinión pública, compartida —al parecer— por los altos círculos de la política mexicana. Existen evidencias de

¹¹ Roberto Centeno, *Economía del petróleo y del gas natural*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 62-63, 97-104.

¹² Carrol L. Wilson (director del proyecto), *Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES)*. *Energy. Global Prospects, 1985-2000*, Nueva York, McGraw-Hill, 1977, p. 3.

que en el gabinete económico tuvo fuerte eco, por un largo tiempo, la tesis de que el petróleo daba y daría para todo. Es decir, el gobierno de México podría emprender simultáneamente todos los proyectos de inversión imaginables, atender la totalidad de las peticiones de grupos de la sociedad y de las empresas y, a la vez, contratar deuda externa a discreción y de manera ilimitada. De hecho, así ocurrió. De 1978 a 1980, las inversiones públicas avanzaron a un ritmo verdaderamente vertiginoso. En forma repentina y sorpresiva, hacia mediados de 1981, los precios internacionales del crudo no sólo dejaron de crecer, sino que incluso iniciaron un descenso como en tobogán, que se prolongaría por muchos meses.

¿Qué había ocurrido? Ningún experto había podido anticipar la capacidad de reacción, tanto de la oferta como de la demanda de petróleo, ante un precio elevado que amenazaba con seguir subiendo. Por una parte, en los grandes países consumidores, principalmente Estados Unidos, era frecuente que la población llegara hasta el despilfarro de la energía, por lo que no fue necesario desplegar esfuerzos inmensos para lograr ahorros sustantivos de energía. Por otro, en el aspecto de la oferta, al llamado de los precios altos acudieron al mercado nuevos exportadores de crudo, entre ellos México.

En México, la caída del precio del petróleo y de otras exportaciones importantes tomó a la política económica por sorpresa y en una situación vulnerable. La economía se había expandido demasiado aprisa, lo que generó fuertes desequilibrios y dio lugar a la acumulación de una deuda externa muy cuantiosa. En particular, cabe poner de relieve un desfase sumamente inconveniente y con consecuencias potenciales muy dañinas: a la par del rápido crecimiento económico y la

consecuente inflación, las autoridades intentaron mantener fijo el tipo de cambio. Cuando, a principios de 1981, se aplicó un desliz incipiente, éste resultó tardío y poco efectivo. Las fugas de capital que habían empezado apenas ese año, se hicieron cada vez mayores, y de marzo de 1982 en adelante ya nada las pudo detener hasta el siguiente mes de diciembre, cuando una nueva administración tomó las riendas del país.

En efecto, a partir del momento en que se anunció la primera devaluación, en febrero de 1982, la economía mexicana ya no pudo superar una situación de aguda crisis. En los meses restantes del régimen de López Portillo, la política económica se mostró muy contradictoria. En tanto que las autoridades del sector financiero (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, y Banco de México) intentaban restaurar la confianza cambiaria y recuperar —aunque fuese de manera parcial— el crédito nacional, la estrategia fiscal era totalmente incompatible con esos esfuerzos. En la recta final del sexenio, mientras el gasto público creció mensualmente en un promedio de 272 mil millones de pesos en el primer trimestre de 1982 y en el periodo de septiembre a noviembre lo hizo en 460 mil millones, el déficit fiscal cerró el año en un nivel por encima del 17% del Producto Interno Bruto (PIB). Ése fue el contexto histórico —económico y político— en el cual se gestó la nacionalización de la banca, anunciada por el presidente López Portillo en su último informe de gobierno.

31

Procedimiento de gestación

Enrique Pérez López ha escrito que se encuentra «envuelto en el misterio el procedimiento que se siguió para llegar a la

decisión de expropiar la banca privada». Esto, en razón de que «nunca se explicó a la ciudadanía, ni se publicó el estudio que supuestamente» se elaboró para ese fin.¹³ Quizás el término «misterio» deba matizarse, primero por la perspectiva cronológica del observador. Si bien nunca se tendrá un total esclarecimiento del proceso, se empezó a conocer mucho de él a raíz de la publicación del libro de Carlos Tello sobre la nacionalización de la banca en México y, cuatro años después, por las pormenorizadas y reveladoras memorias del ex presidente José López Portillo. Con esos indicios, algunas referencias anecdóticas y el complemento de ciertas deducciones lógicas puede llegarse a una idea aproximada sobre cómo se redactaron los proyectos de decreto para la llamada nacionalización bancaria y para la implantación del control integral de cambios.

La vía institucional para la formulación de esos proyectos¹⁴ quedó abierta al reintegrarse Carlos Tello a la administración pública en mayo de 1978, en calidad de director general de Financiera Nacional Azucarera.¹⁵ Al parecer, la tarea de dicho funcionario fue durante algún tiempo suministrar crédito a los ingenios, pero tras la devaluación de febrero de 1982, a principios de marzo, «el presidente López Portillo solicitó que se elaborara —en forma discreta— un estudio con el fin de analizar todas las opciones de política económica asequibles para hacerle frente a la aguda y en cierto sentido atávica problemática del peso...» Como lo señaló Pérez Ló-

¹³ Pérez López, *op. cit.*, p. 91.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ López Portillo, *op. cit.*, t. II, p. 722.

pez, nunca se ha conocido ese «estudio», lo que sí es indiscutible es que el grupo de trabajo que se integró para realizarlo ya tenía de tiempo atrás la convicción de que la banca privada debería pasar a manos del gobierno. Frente a las cuatro posibilidades que se planteaban en el gabinete económico —aplicar una «nueva y fuerte devaluación», dejar el tipo de cambio en «libre flotación», aplicar un control de cambios integral o seguir con la política cambiaria «que se estaba practicando»—, Tello y sus asesores propusieron «la quinta opción: la nacionalización de la banca privada en México».¹⁶

33

La sede de los trabajos para la preparación del «misterioso» estudio inédito, y de los documentos que sí se conocieron, fueron las oficinas de la ahora desaparecida Financiera Nacional Azucarera, ubicadas en Insurgentes Sur (frente al Polyforum Cultural Siqueiros). ¿Y quiénes fueron esas pocas personas que participaron en la elaboración de la «quinta opción» tan ponderada por su principal artífice? Por parte de Financiera Nacional Azucarera intervinieron al menos tres: el economista Rolando Cordera, a quien Tello había designado para ocupar la subdirección general de la entidad, el también economista Clemente Ruiz Durán, en calidad de asesor, y el abogado Urbano Farías. El enlace con la Presidencia estuvo a cargo de José Ramón López Portillo, quien incorporó a ese cónclave a su mentor y consejero intelectual, el catedrático y economista José María Sbert, experto en economía política. Posiblemente también formó parte de ese equipo José Blanco, economista de la Facultad de Economía y filiación doctrinal similar a la de Sbert y Cordera.

¹⁶ Tello, *La nacionalización de la banca...*, pp. 9-10.

Según algunas referencias, las sesiones de trabajo y reflexión se celebraban en el nivel «de la Dirección» del edificio de Financiera Nacional Azucarera (piso 12), a donde subía el abogado Farías desde el piso octavo, en el cual se hallaba el jurídico de la entidad. Todo el aspecto legal de los proyectos recayó en un solo especialista en leyes, hecho que quizá ayude a explicar algunos —únicamente algunos— de los defectos legales de que adolecieron y que después fueron denunciados por varios juristas connotados, como se atestigua en la obra de Pérez López. Pero volviendo a las referencias comprobables, según Tello, durante marzo y abril se preparó un documento en el que se analizaron distintos aspectos del proyecto para proponerle al presidente López Portillo «la quinta opción»:

- 1) Los de carácter legal y la fórmula más apropiada para llevar a cabo la nacionalización; 2) las ventajas y posibilidades que ofrecía a la política económica tomar esa medida; 3) los riesgos que entrañaba la decisión misma y también los relacionados con su puesta en práctica; 4) la estrategia recomendada para llevarla adelante, e incluso, 5) un calendario de actividades.¹⁷

A lo largo de los meses siguientes, durante varias reuniones que tuvieron con el presidente López Portillo, los integrantes del grupo le explicaron con gran convicción «las posibilidades que la nacionalización de la banca ofrecía» para superar la delicada situación por la que atravesaba la economía. Al parecer, durante dichos encuentros lograron convencer al

¹⁷ Tello, *op. cit.*, p. 10.

mandatario de que con la banca en manos del gobierno «se cancelaría el libre e irrestricto movimiento de capitales y se facilitaría el control de cambios». Y de ahí derivó la decisión de preparar otros dos documentos adicionales: el proyecto para implantar un control integral de cambios y uno referente a «la conveniencia de transformar al Banco de México de sociedad anónima a organismo público descentralizado».

Todavía no se tomaba decisión alguna y ya el enfoque del grupo de Tello empezaba a mostrar inconsistencia y fisuras. En un principio, cuando en el gabinete económico se analizaban los cuatro posibles cursos de acción ya enunciados, la quinta opción sólo contemplaba la nacionalización de la banca. La implantación general del control de cambios era —según se ha visto— la tercera de esas opciones insatisfactorias, la cual «prácticamente todos consideraban imposible de establecer en México». ¿De qué podría servir la sola nacionalización bancaria para «la posibilidad de sostener la paridad del peso»? El círculo se cerraba con el cuestionamiento siguiente: ¿por qué, si «prácticamente todos consideraban imposible de establecer en México un control integral de cambios», no emprender un análisis serio y cuidadoso sobre su eventual viabilidad? ¿Cuál podría ser el sentido de que el presidente López Portillo decidiese acabar, «de una vez por todas, con el añejo temor tan arraigado y generalizado» sobre la inoperancia de un control general de cambios, si en su dimensión práctica éste carecía de viabilidad?

Tello y sus asesores no parecen haberse planteado intelectualmente esta última cuestión esencial. No lo hicieron; lo que se entiende desde el ángulo de sus profundas convicciones, es decir, desde la perspectiva «de un actor parcial y

beligerante», convencido de antemano de la conveniencia de nacionalizar la banca, «lo cual era simplemente una alternativa más de política económica». A juicio de ese grupo, la medida debía tomarse, pues la banca privada había «alentado y promovido... el comportamiento ‘perverso’ del mercado cambiario». La banca privada había sido «la abanderada por excelencia de ese esquema aberrante que antepon[ía] el interés de un grupo anónimo de ‘ahorradores’ al bienestar general». Mediante la nacionalización de la banca, «el Estado podía acabar de una vez por todas con el principal adversario que de manera secular había limitado su capacidad de maniobra».

El caso del presidente López Portillo era diferente. Tello revela en su libro que, como consecuencia de los acontecimientos traumáticos que tuvieron lugar a lo largo de ese mes de agosto, «la opción de la nacionalización de la banca fue cobrando fuerza», pero que en realidad hacia mediados de ese mes «la decisión no había sido [aún] tomada». ¿Qué pudo entonces haber llevado a su adopción definitiva? El propio Tello proporciona al menos cuatro claves para dilucidar la incógnita: la coyuntural, la intelectual, la psicológica o personal y la política. La clave coyuntural se refería a que la situación económica derivada de las contradicciones e incoherencias entre la política económica aplicada y la política a secas se había tornado verdaderamente grave en ese trágico mes de agosto de 1982. «La fuga de capitales continuaba, y ya a principios del mes el Banco de México no disponía de suficientes reservas internacionales para hacerle frente a los compromisos más urgentes en divisas».

Más adelante se verá que la fuga de capitales tuvo como

causa original la estrategia económica aplicada durante esa administración y la excesiva rapidez que se imprimió a la economía mediante el gasto público y la contratación de deuda externa. Sin embargo, en ningún momento el presidente López Portillo y sus asesores económicos de la corriente «estructuralista» aceptaron este último diagnóstico sobre «la salvaje especulación y fuga de capitales que desde 1981 se habían observado en México». Para esos economistas, la especulación había sido promovida y alentada principalmente por la banca privada, argumento con el que con toda seguridad lograron convencer a López Portillo. En este último logro residió la dimensión intelectual de aquella medida que —según Tello— fue decidida por el mandatario en las últimas semanas de agosto, es decir, mientras el presidente empezaba «a trabajar con un reducido grupo de colaboradores» en la redacción de su sexto y último informe de gobierno; documento que anunciaría, precisamente, medidas tan polémicas como la expropiación de la banca y la instauración de un control de cambios integral.

37

En su libro, Tello también aporta indicios sobre los resortes psicológicos que movieron al presidente López Portillo a optar por ese parteaguas fundamental en su trayectoria política. En esa coyuntura, «el clima político» en el país, que antes le había sido tan propicio, «cambió radicalmente con celeridad asombrosa agravándose día con día hasta volverse, en cosa de unos cuantos meses, intolerablemente hostil». Pero un golpe de timón conveniente y sorpresivo podría modificar el ambiente para hacerlo más temperado y cómodo a las inclinaciones de aquel mandatario de tan singular personalidad. Según Tello, la trascendencia de la nacionalización

bancaria «sería permanente» y «haría renacer el espíritu de solidaridad nacional, imprescindible a mediados de 1982. Contaría, sin duda, con el apoyo del sector obrero, cuyo peso político rebasaba con creces al de los banqueros privados».

38 Por último, estaba la variable política, la cual, según todas las evidencias, tuvo un papel relevante en el desenlace final de los acontecimientos. Para Tello, ya era suficiente el agravio del «inmenso poder económico y político que los banqueros y la banca» habían adquirido y concentrado. A ello se había venido «a añadir la actitud prepotente que con frecuencia asumían [los banqueros] en sus tratos con el sector público...» Esto se había constatado y padecido después «del enfrentamiento ideológico que el sector privado tuvo con el régimen en 1976». En opinión de aquel memorialista que —según confesión propia— había tratado de temperar «la fuerza de sus convicciones... para contener su impulso», había un paralelismo evidente entre ese episodio traumático y el que se había experimentado hacia fines del sexenio del presidente Echeverría:

había muchas razones para pensar que los sucesos del último año [1982] configuraban, en el fondo, una confrontación muy seria entre el Estado mexicano y su institución fundamental, la Presidencia de la República, con la iniciativa privada encabezada por los banqueros. José López Portillo escogió luchar por la sobrevivencia del poder del presidente de México, quizás excesivo en términos de esquemas ideales, pero con todo, el sustento último del peculiar sistema político derivado de la Revolución mexicana de 1910.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, pp. 13-14.

Así procedió aquel mandatario, a pesar de los inmensos agravantes que implicaban las medidas comentadas. A pesar, por supuesto, de la cuestionable tesis de que los bancos habían instigado la fuga de capitales y de la muy dudosa efectividad del control integral de cambios para impedirlo. A pesar de que nacionalizar la banca era una acción que «no dejaba de ser insólita y fuera de toda ortodoxia». La decisión también parecía impugnable desde la lógica de los tiempos políticos del sistema, ya que se había tomado cuando «sólo faltaban tres meses para que el Presidente terminara su mandato». Más importante aún: la nacionalización de la banca era una medida que nunca había figurado «en su programa de gobierno, ni era una demanda del partido que lo llevó al poder»; tampoco era «el resultado de un movimiento popular».

39

LOS TRABAJOS DEL GRUPO SECRETO

Dos decretos y una iniciativa de ley

Siguiendo con una de las ideas de Enrique Pérez López, es muy probable que nunca se conozca el documento que supuestamente sirvió de base para proponer la nacionalización de la banca. O, aún más, no es imposible que el estudio con el formato y la cobertura de temas anunciado por Tello nunca se haya preparado. Con esto no intenta sugerirse que, durante los meses de marzo y abril de 1982, el grupo reunido alrededor de Carlos Tello se dedicase únicamente al intercambio verbal de ideas y argumentos. Se sabe que en el seno de ese equipo de trabajo se prepararon los documentos siguientes:

una propuesta de decreto para la expropiación bancaria, una propuesta de decreto para la implantación del control de cambios, una iniciativa de ley para el Banco de México y un estudio sobre la legislación bancaria, el supuesto poder excesivo de la banca, la intermediación financiera y la eficiencia bancaria.

40 Para la redacción del decreto expropiatorio parece haberse consultado en forma directa —y posiblemente en busca de inspiración— el decreto con el que se expropiaron las compañías petroleras el 18 de marzo de 1938. Sin embargo, difícilmente podía trazarse un paralelismo entre ambos acontecimientos. Las compañías petroleras eran propiedad de extranjeros y se habían negado a acatar un laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya constitucionalidad había sido confirmada por una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia. Aquella interrupción de la vigencia de los contratos de trabajo entrañaba una seria amenaza «de suspensión total de las actividades en la industria petrolera»; en tales condiciones, había sido urgente que el poder público interviniera con medidas orientadas a evitar «grandes trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas».¹⁹

Aunque hacia mediados de 1982 —y en particular durante el mes de agosto— la situación en México era delicada, los problemas eran sólo de tipo económico y financiero. Nunca hubo en ese lapso barruntos de movilizaciones de protesta, actos de insubordinación o amagos de violencia. Resultaba, por tanto, impreciso o fuera de lugar que se citara entre las

¹⁹ Pérez López, *op. cit.*, p. 92.

consideraciones para expropiar a la banca «el mantenimiento de la paz pública». Aún más si se toma en cuenta que algunas otras afirmaciones contenidas en esos considerandos eran sumamente dudosas y cuestionables, como aquélla de que habría habido «falta [de] control directo de todo el sistema crediticio...» En el caso de los bancos privados, que ordenó expropiar el presidente López Portillo, se trataba de sociedades anónimas totalmente mexicanas, de parte de las cuales no había habido «rebeldía alguna a cumplir las leyes y las disposiciones de las autoridades financieras, ni había peligro de que suspendieran sus actividades y mucho menos de que hubiese trastornos interiores».²⁰

41

El proceso de redacción del proyecto de decreto para la expropiación de la banca había sido atípico en la tradición del sector público, pero mucho más lo fue su trámite. En la preparación de esa propuesta, al igual que en la relativa a la implantación del control de cambios, sólo intervino un jurisperito, sin que —al parecer— los documentos fuesen revisados por el departamento jurídico de la Presidencia; además de que nunca tuvieron conocimiento sobre dichos proyectos otras instancias que usualmente intervenían en asuntos de tal trascendencia. Desde luego, las autoridades financieras —el secretario de Hacienda, el director general del Banco de México y el presidente de la Comisión Nacional Bancaria—, así como el presidente electo, Miguel de la Madrid, no tuvieron conocimiento del hecho sino hasta la noche del 31 de agosto de 1982. Tampoco fueron informados los integrantes del gabinete económico, del gabinete ampliado y, menos aún,

²⁰ *Loc. cit.*

el Congreso. Según fuentes autorizadas, este último era la única autoridad facultada para legislar en materia de instituciones de crédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la Constitución. Por consiguiente, el equipo de trabajo que elaboró en secreto el decreto de expropiación de la banca privada lo hizo «salvando todas las instancias administrativas y legales requeridas por una acción de esa envergadura».

42 Es extraño que, en su momento, el decreto para establecer el control integral de cambios no fuera también objeto de un estudio crítico minucioso por parte de la prensa y algunos analistas destacados. Lo ameritaba, sobre todo por las dudas que necesariamente suscitaba la posible efectividad del esquema. Pero había otro ángulo de aproximación que nadie intentó oportunamente: el de la coherencia intrínseca del ordenamiento. El enfoque ofrece tela de dónde cortar, si se pone atención principalmente a la parte del decreto en donde se presentan diez motivaciones.²¹ De entrada, una incongruencia se hace evidente entre el primero y el último de los considerandos, ya que mientras se afirma que por ley corresponde al Banco de México «regular los cambios sobre el exterior», más adelante se establece «que para el debido cumplimiento del presente decreto... se requiere la creación de una comisión intersecretarial» que dicte las reglas necesarias y vea que se realicen los actos requeridos. La repetición o redundancia de conceptos se muestra en los considerados tercero y noveno, pues mientras en uno se invoca que «la entrada y salida de divisas... requiere de una regulación», en otro se exige la

²¹ «Decreto que establece el control generalizado de cambios», *Diario Oficial*, miércoles 1 de septiembre de 1982.

extensión del «sistema nacional de planeación al ámbito del sector externo...» ¿Regulación o planeación?

Mucho más graves fueron quizá las incongruencias en otros órdenes: temporalidad o permanencia de la medida, falsedad de afirmaciones, inexactitud e imprecisiones y, sobre todo, el elemento crucial de la eficacia. En el considerando cuarto se apuntó que el país venía enfrentando serios problemas de carácter financiero a causa de «una severa contracción de los mercados para nuestros productos de exportación, así como el encarecimiento y la menor disponibilidad de crédito externo». ¿Quería sugerirse con ello que el control integral de cambios debería ser transitorio en tanto se superaba esa «situación recesiva de la economía mundial»? En cuanto a la falta de veracidad, era completamente falso que el gobierno hubiera «venido estableciendo una serie de medidas de austeridad y ajuste de la política económica, cuyos objetivos no se [habían] podido alcanzar...» Como se verá más adelante, en la realidad ocurrió precisamente todo lo contrario: en 1982 el gasto público creció a un ritmo incontenible y el déficit fiscal alcanzó un récord histórico. En lo que hace a la inexactitud, en el considerando séptimo parece insinuarse la finalidad de «eliminar aquellas transacciones especulativas del mercado cambiario» para evitar «fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio...» ¿Evitar fluctuaciones de la paridad o impedir la fuga de capitales? Por último, hay en todos esos planteamientos abundancia de buenos deseos y casi un desdén por la cuestión clave de la eficacia: ¿lograría el control de cambios evitar la especulación?

Como se ha dicho, el grupo de trabajo encabezado por Tello también redactó un proyecto para transformar el Banco

de México de sociedad anónima en organismo público descentralizado. La razón para ello fue que, de acuerdo con la primera de esas formas de organización, los banqueros privados tenían presencia en el Consejo de Administración del instituto central en representación de la serie B de acciones. Las acciones serie A de representación mayoritaria correspondían por ley al gobierno federal. Sin embargo, Tello muestra no estar suficientemente informado cuando afirma que había conflictos de interés en el funcionamiento del máximo órgano directivo del Banco de México, ya que en las resoluciones que se tomaban «los banqueros privados eran jueces y parte». De ahí que, ese verano de 1982, en las oficinas de Financiera Nacional Azucarera también se redactara y se discutiera un proyecto de ley orgánica para el Banco de México.²²

La anterior crítica merece una consideración cuidadosa. En previsión de que en el seno del órgano directivo del banco central aflorasen conflictos de interés —que sin duda existían potencialmente— se había resuelto, en la Ley Orgánica de la entidad, que los asuntos que tuvieran que ver con la política cambiaria y la relación crediticia con el gobierno federal o los bancos comerciales debían tratarse exclusivamente en comisiones del Consejo, en las cuales no tenía cabida ningún representante de las acciones serie B. En particular, según la Ley Orgánica del Banco de México de 1941, en vigor cuando se nacionalizó la banca, los asuntos relativos al tipo de cambio y a las reservas internacionales sólo eran competencia de la Comisión de Cambios y Valores, a la cual únicamente podían pertenecer consejeros por la serie A. Es notable —o

²² Tello, *La nacionalización de la banca...*, p. 11.

preocupante— que el señor Tello no cayera en la cuenta de este hecho flagrante, especificado en el artículo 52 del mencionado ordenamiento, que señala a la letra:

Las operaciones de cambio exterior y las de intervención en el mercado de valores competarán a una comisión ejecutiva que se denominará Comisión de Cambios y Valores, que estará integrada por tres consejeros de la serie «A» que designará el Consejo de Administración y la cual funcionará por mayoría de votos. La Comisión fijará el tipo de cambio internacional y sus márgenes de operaciones de compra venta de oro, divisas y plata, la proporción de divisas que con relación al oro deberá haber en la Reserva y tendrá a su cargo la decisión respecto al manejo de todos los recursos cambiarios de la institución.²³

45

Quizá tuviera razón Carlos Tello respecto a que era conveniente darle al Banco de México una personalidad jurídica distinta a la de sociedad anónima, pero su propuesta era exactamente contraria a la tendencia mundial que en aquella década de 1980 se inclinaba claramente en favor de la autonomía de la banca central. Su transformación en organismo público descentralizado fue la confirmación legal de que el Banco de México perdía todo rastro de la independencia que le habían querido conceder sus fundadores. Más aún, la iniciativa de ley orgánica que el presidente López Portillo envió al Congreso, en septiembre de 1982, finalmente no llegó a promulgarse. Según Tello, dicha iniciativa enfrentó una fuer-

²³ Artículo 52, «Ley Orgánica del Banco de México» (26 de abril de 1941), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958, pp. 357-358.

te oposición por parte de las autoridades hacendarias, pues, a su juicio, el ordenamiento le restaría facultades a la SHCP y, en todo caso, una ley de esa importancia debería revisarse en conjunto con todas las que normaban la actividad bancaria y crediticia. Por tanto, la comisión dictaminadora correspondiente propuso —y se aprobó— que sólo se reformara la ley vigente del Banco de México en un sentido específico: que la entidad «se convierta en organismo público descentralizado y se aclaren las facultades del Ejecutivo y del mencionado banco en materia de control de cambios y de fijación de la paridad».²⁴

Los empeños de Farías

Pareciera que, dentro del cónclave mayoritario de economistas organizado por Tello —quien laboró con gran ahínco, aunque con lustre cuestionable— el único jurisperito presente fue Urbano Farías. Al parecer, de su pluma salió un documento al que Tello se refiere de manera muy amplia, sin citarlo, en la primera parte de su libro, relativo a los antecedentes de la nacionalización bancaria. Sea o no de la autoría de Farías, dicho texto plantea cinco argumentos contra la banca privada:

- Se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y confusa que, sin embargo, en mucho la beneficiaba.
- Contaba, en muy buena parte gracias a sus privilegios, con un poder siempre creciente frente al gobierno y al

²⁴ Tello, *op. cit.*, pp. 158-162.

resto de la iniciativa privada.

- No desempeñaba de manera adecuada su papel de intermediación en la economía.
- No operaba en forma del todo eficiente.
- Descansaba, en alguna medida, en la especulación y en otras prácticas nocivas para la economía del país, a fin de multiplicar sus utilidades.²⁵

Didácticamente, es interesante saber cómo esos autores sustentaron en su momento las acusaciones enunciadas. Supóngase, sin conceder, que, efectivamente, el marco regulatorio de la banca a principios de los años ochenta haya sido anacrónico, complicado, casuista, confuso y poco aplicable. Asíumase que a ese marco le faltara sistematización merced a que había sido objeto de muchos ajustes y que, en última instancia, sólo fuera aplicable mediante la interpretación y las precisiones reiteradas de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria, además de que quizá la ley bancaria era «un texto incompleto». Está claro, sin embargo, que ninguna de esas causales era justificación suficiente para proponer la expropiación de la banca privada. En todo caso, lo que se requería era una actualización de ese marco normativo mediante la expedición de una ley bancaria nueva.

47

Tello reclama en su libro que «los banqueros como grupo nunca abogaron a favor de una reforma a fondo de la ley». ¿Y por qué tendrían que haberlo hecho? No era su función, como tampoco lo era suplir en sus responsabilidades a las autoridades en la materia ni a los legisladores. Dice que, no

²⁵ *Ibid.*, p. 21.

obstante, los banqueros promovían con alguna frecuencia «ante las autoridades, reformas parciales a la ley». Que así lo hicieran, no obligaba a la autoridad a tomarlas en cuenta y, si acaso llegaron a promover que se «legislara en materia de banca múltiple», no hay evidencias de que ese proyecto fuese erróneo, que les otorgara ventajas inaceptables desde la perspectiva del bien común o que las autoridades se hayan plgado servilmente a sus deseos. Según algunas referencias, quienes impulsaron el establecimiento en México de la banca múltiple fueron principalmente funcionarios públicos.

48

De acuerdo con los promotores de la nacionalización bancaria, la banca privada era demasiado poderosa. En todos los frentes, hasta en aquéllos que no podían fortalecer a la banca o beneficiarla, veían una conspiración de los banqueros para doblar en su favor las manos de las autoridades. Cuando esto se combina con un conocimiento superficial o imperfecto de una situación determinada, la desorientación resulta grave. Tello insinúa, por ejemplo, que en 1970 los banqueros habían ejercido su influencia para que se extendiera autorización legal a los grupos financieros, cuando éstos ya estaban constituidos *de facto* al menos desde una década atrás. Lo que se hizo a principios del sexenio del presidente Echeverría fue simplemente reconocer un hecho consumado. Para Tello y sus asesores, concentración era equivalente a poder, lo cual no necesariamente es acertado. Cierta sector económico (los fabricantes de matatenas, por ejemplo) puede estar muy concentrado, pero, en cambio, tener una influencia política y económica reducida.

Si bien es cierto que en la banca mexicana había concentración, esto no implicaba que no existiera competencia entre

los bancos y los grupos financieros; y, por supuesto, de ello no se derivaba necesariamente que la banca tuviese que ser expropiada. En todo caso, si había concentración en el sector bancario, lo que tenían que hacer las autoridades era tomar medidas para disminuir esa concentración, sobre todo por la vía de reducir las barreras de entrada a ese negocio. En términos de esos críticos, el otro escalón en la concentración y fuente de mayor poder era la interconexión de los bancos y los grupos financieros con empresas productivas: «Así, la influencia y el poder de la banca trascendían el mero ámbito financiero, reproduciéndose en prácticamente todos los sectores de actividad».²⁶

49

Según Tello, esta interconexión entre el capital bancario y el industrial era semejante, aunque mucho más desarrollada, en Alemania y en Japón. Sin embargo, en esos países avanzados a ningún reformador imaginativo se le había ocurrido que, precisamente por esa razón, los bancos debieran pasar a propiedad del gobierno. Además, en todo caso, la dimensión inconveniente de la articulación financiero-industrial era una cuestión de grado y de prácticas bancarias. Veamos estos dos asuntos con detenimiento.

Información dada a conocer en marzo de 1984 reveló que la banca, que había sido estatizada, tenía 349 filiales no financieras pertenecientes a 28 ramos manufactureros y de servicios.²⁷ En 55% de los casos, la participación accionaria era menor a la cuarta parte del capital, en 18% lo era entre la cuarta parte y la mitad del capital, y más del 50% lo tenía la

²⁶ *Ibid.*, p. 40.

²⁷ *Excélsior*, 11 de marzo de 1984.

banca en 94 empresas, conjunto del cual habría que retirar a las inmobiliarias, pues esas filiales respondían a la práctica administrativa de ostentarse como propietarias de los edificios de los bancos. Así que la banca tenía control accionario únicamente en 54 empresas que operaban en 20 ramos de actividad económica. Nueve de esas sociedades eran del rubro hotelero, cuatro de investigación de crédito, seis operaban en otros servicios profesionales, 13 en otros rubros no especificados, dos en minería y otras dos en la industria química. Enrique Pérez López demuestra, en su libro, que la proporción de dichas inversiones dentro de la cartera total de los bancos era realmente muy reducida.²⁸

En efecto, la interconexión patrimonial entre bancos y otras empresas se prestaba a prácticas de crédito poco sanas, en particular la de financiamientos con conflictos de interés. Es decir, créditos blandos que los bancos otorgaban a empresas de su grupo o incluso a personas físicas con tramos accionarios importantes o representación en los consejos de administración. El problema es que Tello sólo plantea esta posibilidad, pero no aporta pruebas de que esas prácticas indebidas fueran comunes en la banca privada antes de 1982. La autoridad estaba consciente de ese peligro, de ahí que la normatividad tuviera restricciones para los llamados créditos «relacionados» y para el autopréstamo. Pero las pruebas de que éstos estuvieran muy difundidos nunca se presentaron, quizá porque las irregularidades se prestaban sólo en casos aislados.

Concentración —cabe reiterarlo— no significa ausencia

²⁸ Pérez López, *op. cit.*, p. 11.

de competencia. Entre los muchos críticos de la banca privada antes de su expropiación, no se recuerda ninguno que acusara a los bancos, sobre todo a los principales, de incurrir institucionalmente en prácticas de colusión. De acuerdo con Tello, además de su estructura concentrada, la banca tenía privilegios de los que «no gozaba ningún otro grupo social o económico» y la ley «les garantizaba la posibilidad de un acuerdo específico favorable a sus intereses»; los banqueros tenían «la capacidad... para orientar a la mayoría de los empresarios privados conduciéndolos en la dirección que más beneficiaba a la banca», situación aunada al «trato preferente y diferenciado que recibía del gobierno», obteniendo así muy jugosas ganancias «oligopólicas». Sin embargo, esa visión de superioridad y casi omnipotencia de la banca no coincide con las cifras que el propio Tello aporta en su libro: «Los indicadores de su rentabilidad se comparan [apenas] favorablemente con los de la banca de otros países».²⁹

51

Dicho autor acusa asimismo a la banca privada de que en la década de 1970 «su papel en la intermediación financiera se lleva a cabo con crecientes dificultades». Es decir, mientras las utilidades de la banca habían sido altas, en ese lapso hubo desintermediación financiera, «dolarización» de la captación y del crédito y fuga de capitales, por lo que «la captación de recursos generados dentro de México» la habían hecho «instituciones financieras del exterior.» Por tanto, en esa década «los objetivos fundamentales de un sistema financiero nacional... no se cumplieron».

Varios comentarios merecen esas acusaciones. El prime-

²⁹ Tello, *op. cit.*, pp. 125, 28, 45, 34, 56.

ro es obvio: ¿acaso pretendían esos críticos que, además del resto de las dificultades, los bancos fueran no rentables?! La rentabilidad en un sector no es prueba de su ineficiencia, sino todo lo contrario. Este análisis debe plantear otra interrogante: ¿pudieron haber sido los bancos culpables o corresponsables de que desde 1970 hasta 1982 se debilitase la captación bancaria medida en relación con el PIB, de que una parte creciente de la intermediación se hiciera en moneda extranjera y de que haya habido fuga de capitales?

52

Cabe enunciar, en primer lugar, una tesis que se explorará con mayor profundidad más adelante: ninguno de esos tres fenómenos le era favorable a la banca privada. En buena medida, la profundización financiera se debilitó en ese lapso porque los ahorros salieron parcialmente del país y se depositaron en bancos del exterior, por lo que dichos recursos dejaron de ser captados por la banca local. Por lo demás, podría pensarse que para la banca privada resultaba lo mismo intermediar fondos en moneda nacional que en divisas, pero en realidad no era así. La captación en moneda extranjera tenía unos encajes legales mucho más elevados, que dejaban a la banca un remanente más reducido para ser canalizado en la forma de créditos.

La banca privada no podía ser acusada de haber causado ninguno de esos tres fenómenos. Durante los gobiernos de Luis Echeverría y de López Portillo hubo, en efecto, desintermediación y fuga de capitales. Sin embargo, la principal causa de ello fue una sobrevaluación creciente del tipo de cambio, la cual motivó a que los ahorradores buscaran protección para su capital ante la amenaza de sufrir quebrantos cambiarios a causa de la devaluación. Además, las autorida-

des habían permitido de tiempo atrás la captación en moneda extranjera, precisamente para que esos ahorros no se fugaran al exterior.

Tello reconoce que a partir de 1965 y hasta 1982, la proporción del gasto público financiado con crédito bancario fue creciente, pero responsabiliza de ese fenómeno, no al gobierno, sino indirectamente a los bancos privados. El sentido del argumento es sorprendente y, sin duda, también muy original. Supuestamente, durante el sexenio de Luis Echeverría los bancos habían impedido que se llevara a cabo una reforma tributaria y, en particular, que se revocase, para fines impositivos, el anonimato de las acciones, bonos, etcétera.

53

Así, para que el gobierno pudiera gastar, era necesario que el sistema financiero captara recursos; pero para que esto sucediera era indispensable no modificar la política tributaria. Acumular la totalidad de los ingresos... y gravarlos progresivamente, reduciría el rendimiento neto de esos ahorros e inversiones.³⁰

Por último, para Tello y sus asesores, la banca privada incurría en varias prácticas nocivas, todas ellas supuestamente reveladoras del excesivo poder de que disfrutaba: «Con muy poco, controlaban mucho». Entre esas prácticas citaban algunas de carácter contable, otras referentes a los salarios de los funcionarios de la banca, a sus relaciones con el público y a sus vínculos con el gobierno. El problema es, una vez más, plantear las críticas sin aportar prueba alguna, con lo que no dejan de ser más que meras conjeturas.

³⁰ *Ibid.*, p. 44.

La apasionada apología de Tello en favor de la nacionalización bancaria encontró réplica algún tiempo después en el ya citado trabajo de Enrique Pérez López, por cuyo inquisitivo análisis pasaron todas las fallas que —se alegaba— caracterizaban a la banca privada y cuya enmienda requería inexorablemente de su expropiación. Sobresalían entre ellas la inadecuada funcionalidad del entorno normativo de la banca, el hecho de que se trataba de un servicio público concesionado, el excesivo poder que habían adquirido los banqueros frente al público y el Estado, la ineficacia de ese ramo para cumplir con su misión «de intermediación financiera en la economía», la ineficiencia en sus operaciones, las muchas prácticas indeseables que se habían vuelto tradicionales en su desempeño y la «prohibición expresa a los trabajadores de los bancos para organizarse en sindicatos», con lo que se extremaban los privilegios de las autoridades.³¹ ¿Qué tan válidas eran estas acusaciones?

EL DECRETO EXPROPIATORIO Y SUS RAZONES

La refutación de Pérez López

¿Por qué el presidente López Portillo nacionalizó la banca privada en septiembre de 1982? En los considerandos del decreto de expropiación se expresaron los motivos siguientes:

- Ganancias con creces que han obtenido los bancos privados al explotar el servicio.

³¹ *Ibid.*, p. 45.

- Creación, de acuerdo con sus intereses, de fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general.
 - Llegada oportuna y barata del crédito a la mayor parte del pueblo mexicano, y que no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.
 - Facilidad de salir de la crisis económica, que se ha agravado por falta de control directo de todo el sistema crediticio.
 - Mantenimiento de la paz pública y adopción de las medidas necesarias para corregir trastornos internos, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad.
- 55

Al análisis de todos estos considerandos dedica Enrique Pérez López prácticamente una cuarta parte de su libro *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*.³² Con ese fin, aborda primero el marco legal en que operaba la banca privada y el control que ejercía el gobierno sobre dicho sector. Asimismo, investiga extensamente la organización y la operación de la banca expropiada, y trata con profundidad la captación y el crédito en moneda nacional y extranjera, la derrama de crédito por actividades económicas y el financiamiento de los sectores público y privado. Para finalizar, trata los muy interesantes y peliagudos temas de la rentabilidad y la eficiencia de la banca privada de entonces.

³² Pérez López, *op. cit.*, pp. 1-2.

Marco legal

56 Hacia 1982, el marco legal de la banca estaba constituido por la legislación correspondiente (La Ley Bancaria de 1941, con sus muchas adiciones y reformas) y las regulaciones de sus operaciones y su supervisión expedidas, respectivamente, por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria. Así, desde el punto de vista administrativo, la regulación del sector estaba a cargo de tres entidades: la SHCP —responsable de la estructura y la regulación del sector—, el Banco de México —cuya encomienda era regular las operaciones bancarias pasivas y activas— y la Comisión Nacional Bancaria, encargada de realizar lo que se conoce en España como labores de superintendencia, es decir, vigilar el cumplimiento de las normas y asegurarse de su solvencia.

Merced a reformas importantes incorporadas a la Ley Bancaria durante los años setenta, el sector había evolucionado y se había fortalecido estructuralmente. Las reformas, mediante las cuales se autorizó la constitución de los grupos financieros, permitieron que se consolidara el avance mostrado por la banca en México desde la década de 1950 hacia el modelo de banca universal. Asimismo, a mediados de los setenta se inició el proceso que culminó en la formación de la banca múltiple. En ese mismo orden de ideas, hubo otras modificaciones legales para hacer posible la operación de la banca mexicana en el exterior, mediante sucursales o agencias.

Según Pérez López, la legislación bancaria en México constituía un marco adecuado para el desarrollo de la banca privada. A pesar de la acusación de que su marco normativo era «disperso» e «inadecuado», no lo era mucho más que en otros países y se habían tomado medidas para reducir esa dispersión.

Lejos de ser las leyes bancarias base de poder para la banca privada, eran en realidad ordenamientos bastante restrictivos. Puede afirmarse que siempre que se adoptó una medida fue porque las autoridades pensaron que era conveniente y no por la fuerza de los banqueros. De cualquier manera, aun si hubiera habido una legislación deficiente, ello no era razón para expropiar los bancos, cuando el Gobierno tenía el poder para cambiar las disposiciones en el momento y en el sentido que quisiera (como en efecto lo hacía)...³³

Organización de la banca

57

Hacia principios de los años setenta, cuando la ley reconoció oficialmente a las agrupaciones financieras, el sistema financiero privado estaba integrado como sigue: 104 bancos de depósito, 93 sociedades financieras, 25 hipotecarias, 12 bancos de capitalización, 119 departamentos de ahorro, 138 sociedades y departamentos fiduciarios y tres bancos de ahorro y préstamo para la vivienda popular. Dicho sistema tenía presencia en 424 plazas bancarias y contaba con 4 754 sucursales.

Durante la segunda mitad de esa década tuvieron lugar varias reformas que, a la par de consolidar a las agrupaciones financieras, dieron lugar al surgimiento de los bancos múltiples, para cuya creación se requería como condición mínima la fusión de un banco de depósito y descuento, una sociedad financiera y una hipotecaria. Así, en agosto de 1982, la estructura de la banca privada estaba integrada casi en su totalidad por bancos múltiples, de los cuales existían 35, subsistiendo

³³ *Ibid.*, p. 5.

aún 12 bancos de depósito, seis sociedades financieras, una hipotecaria, 24 fiduciarias y 12 departamentos de ahorro, todos estos últimos en proceso de fusión para constituir nuevos bancos múltiples. Además, había todavía cinco bancos de capitalización que operaban a escala muy reducida y que estaban en vías de desaparición. Dentro de ese sistema, el sector de la llamada banca mixta se componía de dos instituciones de banca comercial cuyo capital estaba mayoritariamente en manos del gobierno.

58

Las autoridades financieras no propiciaron la formación de un oligopolio bancario, si por esto se entiende la restricción de la libre competencia entre bancos en favor de unos pocos. Al contrario, lo que estimularon fue la formación de bancos de un tamaño tal que pudieran competir más equitativamente, beneficiarse de las economías de escala y diversificar e integrar sus servicios. Además, los bancos privados enfrentaban la competencia de toda la banca oficial, cuyos activos ascendían al 18.4 por ciento de los de la privada en agosto de 1982.³⁴

Antes de que se nacionalizara la banca, había en México 11 bancos oficiales o gubernamentales con 856 sucursales en toda la República, además de 22 fondos o fideicomisos de fomento económico y otros intermediarios no financieros oficiales. Los bancos oficiales habían crecido a una velocidad semejante a la de la banca privada. Los recursos de esas instituciones aumentaron 5.8 veces entre 1977 y agosto de 1982, en tanto que los de la banca privada lo hicieron 6.4 veces. Las

³⁴ *Ibid.*, p. 8.

entidades oficiales operaban en todos los rubros de la actividad financiera y económica, y no estaban «deliberadamente restringidas para favorecer a la banca privada», según lo denunció en su momento Carlos Tello.³⁵

Pérez López explica que las instituciones de la banca oficial gozaban de importantes ventajas exclusivas. No estaban sujetas a la observancia de la Ley Bancaria y se regían por estatutos legales propios. Asimismo, no tenían que cumplir con las disposiciones del encaje legal, con la canalización obligatoria del crédito a determinados sectores o con fines especificados por las autoridades, y, en algunos casos, operaban a tasas preferenciales inferiores a las del mercado. En cuanto a fondos para operar, además de la captación que hacían del público, los bancos nacionales recibían con frecuencia recursos presupuestales o del exterior que conseguían las autoridades, además de otros provenientes de la llamada «canalización selectiva del crédito», que eran ahorros que captaba la banca privada.³⁶

59

A ese marco institucional, integrado por bancos múltiples, y bancos y entidades financieras del gobierno, se sumaban otros intermediarios, muchos de ellos denominados «organizaciones auxiliares de crédito». Como se ha dicho, quizá desde la década de 1940, o incluso antes, se había presentado una tendencia en el sistema financiero mexicano a la conformación de agrupaciones financieras en las que un banco múltiple tenía relaciones patrimoniales de importancia con todas o algunas de las siguientes figuras: casa de bolsa, asegurado-

³⁵ Tello, *La nacionalización de la banca...*, p. 31.

³⁶ Pérez López, *op. cit.*, p. 16.

ra, afianzadora, arrendadora financiera, fondo de inversión, empresa de factoraje y almacén de depósito. Esta tendencia hacia la banca universal —todos los servicios financieros suministrados bajo un mismo techo— se presentaba también en otras partes del mundo y podía considerarse como un fenómeno evolutivo normal. Se trataba de un proceso natural de integración para ofrecer al público una gama completa de servicios, y hacer más eficiente y segura la intermediación financiera; en otras palabras, usufructuar las economías de la complementariedad y de escala.

60

Para la conformación de un grupo financiero tenían que existir, según la ley, vínculos patrimoniales de importancia entre la entidad tenedora —el banco múltiple— y las filiales —los intermediarios financieros no bancarios. El punto es de importancia, pues el fenómeno estructural de la formación de los grupos financieros podía argumentarse como una validación de la acusación de que la banca privada había creado «de acuerdo con sus intereses, fenómenos monopólicos...» Así, con base en una información periodística intitulada «Tenencia accionaria de la banca nacionalizada al 31 de agosto de 1982», publicada en los diarios del 10 de marzo de 1984, Pérez López escribió:

Allí se vio que el banco sólo controlaba más del 50 por ciento de las acciones en el caso de los intermediarios financieros no bancarios y empresas que le prestaban servicios, tenencia autorizada por la Ley Bancaria. En otros casos, en que la tenencia accionaria de un banco excedía el límite permitido del 25 por ciento del capital de la emisora, se trataba de empresas de nueva promoción o de empresas medianas y pequeñas, lo que también permitía la Ley Bancaria (temporalmen-

te). Por lo demás, la banca privada tenía sólo el 2.1 por ciento de sus activos totales invertidos en acciones de empresas...³⁷

La concentración de capitales y activos era una de las características que más críticas suscitó a la banca privada de México. Un factor que propicia siempre la concentración es la existencia de economías de escala en la prestación de servicios financieros. Según Pérez López, un estudio del Banco de México de 1980 había revelado que, en una muestra de 16 países industrializados, un promedio de 8.5 bancos controlaban, también en promedio, 47.3% de los activos bancarios totales.³⁸

61

En todo caso, y con independencia de las consideraciones sobre los efectos de las economías de escala en la banca, si el sistema bancario en México padecía problemas de concentración, la solución no era expropiar los bancos. Los fenómenos de concentración se combaten mediante la reducción de las barreras de entrada y con otros procedimientos orientados a una mayor competencia. En rigor, si el problema era la concentración, la nacionalización de la banca no hizo más que exacerbarla y llevarla a su extremo, es decir, a la constitución de un monopolio en manos del Estado. Que un monopolio se encuentre en poder del gobierno no le quita al fenómeno de la concentración sus rasgos negativos e incluso lo puede tornar aún más perverso.

³⁷ *Ibid.*, p. 11.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

Regulación de la banca privada

62 La banca privada que fue expropiada en 1982 era un sector fuertemente regulado por las autoridades. Ya se ha visto que la integración del sistema era vigilado por la Secretaría de Hacienda; las características de las operaciones, por el Banco de México; y su supervisión era responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria. Con respecto a lo primero, la Ley Bancaria establecía que para dedicarse al servicio de la banca y del crédito, una sociedad anónima requería «de concesión del Gobierno Federal». Pero la regulación de la actividad bancaria no se detenía ahí. Sobre su captación en moneda nacional, aquella banca tenía que depositar como encaje legal 40.9%, de lo cual 34.1% debía invertirse en actividades específicas determinadas por las autoridades. Así, en realidad, únicamente 25% de la captación en moneda nacional podía invertirse libremente en créditos o en valores, y ello dentro de lo especificado por la Ley Bancaria.

Además del encaje legal y de la canalización selectiva del crédito, había muchas otras restricciones respecto al manejo de los activos, pasivos o del capital de la banca, principalmente con la finalidad de evitar la concentración de riesgos o limitar los conflictos de interés. Por ello, existían límites estrictos a las inversiones o a los créditos que pudieran hacerse con empresas o acreditados individuales. Por el lado del pasivo y del capital, había límites a las participaciones de un solo depositante o accionista; se prohibía la intervención de personas físicas o morales extranjeras como accionistas de bancos y los bancos múltiples debían contar en todo momento con un capital adecuado. Por último, en ese tiempo el Banco de México tenía la facultad para regular las tasas pasivas de los bancos

para los diversos tipos de depósitos existentes. En cuanto a las tasas activas, a la captación sujeta a encaje y a algunos rubros de la canalización selectiva del crédito, se les aplicaban tasas determinadas por la autoridad, que normalmente eran inferiores a las del mercado para créditos similares.

Asimismo, de particular relevancia para los fines de esta investigación es recordar la reglamentación a que estaban sujetos los pasivos y los activos bancarios denominados en moneda extranjera. Para la captación en dólares, el encaje legal era de 70% y para depósitos en otras divisas, de 75%. El monto restante se podía invertir libremente, aunque en la misma divisa que la captación, con la finalidad de suprimir la posibilidad de riesgo cambiario. Además, las posiciones en divisas de los bancos debían quedar balanceadas al cierre de cada jornada, de manera que en su propia operación la banca estaba imposibilitada de incurrir en especulación cambiaria.

63

Se puede concluir de la enumeración anterior de las principales reglas que regían las operaciones bancarias —y había muchas más— que la banca privada era la actividad [económica] más reglamentada en México. No había actividad más restringida y controlada tan cerca en su funcionamiento diario por el Gobierno (Secretaría de Hacienda, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros).³⁹

Operaciones de la banca

La tesis es antigua y muy conocida para los especialistas en desarrollo económico. En el proceso de modernización eco-

³⁹ *Ibid.*, p. 15.

nómica de los países, la intermediación financiera tiende a crecer más rápidamente que la producción. Gurley y Shaw fueron pioneros en el estudio y la formalización de ese fenómeno tan interesante que se denomina profundización financiera.

64 El enfoque también puede aportar —como lo sugiere Pérez López— indicios sobre la eficiencia operativa de un sistema bancario, visto en el agregado. El coeficiente de intermediación se define como el cociente entre el total consolidado de los activos bancarios y el producto nacional (PIB a precios corrientes). Es decir, en México, la «profundización financiera» de la banca privada se elevó de 29% en 1977 a casi 36% en 1981. Ello sugiere que en el periodo analizado fue cada vez más importante la participación de la banca privada en el financiamiento real de la actividad económica. Cabe señalar, sin embargo, que en el año trágico de 1982 hubo desintermediación financiera por los muchos acontecimientos desfavorables que ocurrieron en su transcurso, por lo que el coeficiente de intermediación bajó ese año a niveles incluso inferiores a los observados en 1976 (27% contra 27.7%). Lo mismo había sucedido en el lapso de 1973 a 1976, cuando las tasas de interés pasivas se mantuvieron «a niveles inadecuados» y la desconfianza en la política económica no estimuló la captación de la banca.

En dicho periodo, la captación total de la banca —en moneda nacional y en moneda extranjera— creció a una tasa media anual de 45%, muy superior a la del PIB nominal, que se expandió a 33% anual. Hasta agosto de 1982, la captación aumentó más de 63% con respecto a la cifra del mismo periodo en el año precedente. Durante el sexenio del presidente

López Portillo, al menos tres influencias poderosas impulsaron la captación y el financiamiento de la banca privada en moneda extranjera. La primera de ellas es la sobreevaluación creciente de la moneda nacional hasta febrero de 1982 y el temor de los ahorradores respecto a una depreciación del tipo de cambio. La segunda, la demanda de crédito en divisas por parte de acreditados del sector privado. La tercera, la voracidad casi insaciable por divisas que mostró el sector público a lo largo del sexenio.

Así, la captación de la banca privada en moneda extranjera aumentó en términos relativos de 24% sobre el total en 1977 a 47% en agosto de 1982. Estas cifras incluyen la captación en divisas, créditos del exterior y otros pasivos. Este último punto es muy importante, pues a lo largo de ese sexenio la banca privada consiguió muchos créditos en divisas para canalizar esos recursos al sector público. Asimismo, el financiamiento en moneda extranjera de la banca privada siempre fue inferior a la captación, por el ya mencionado fenómeno del alto encaje legal a que estaba sujeta esa intermediación. Con todo, la cartera de la banca privada en moneda extranjera sobre la total pasó de menos de 12% a principios de 1982 a 29.5% al cierre de diciembre.

En su multicitada obra, Pérez López hace una interesante comparación entre la intermediación en moneda extranjera de la banca privada y la de la banca oficial. Los resultados son muy interesantes y contribuyen a desmentir algunos prejuicios que los detractores de la banca privada se han afanado en divulgar. La conclusión más importante es que, en términos relativos, la banca oficial fue mucho más «dolarizada» que la privada, ya que en agosto de 1982 la proporción de su cartera

en moneda extranjera sobre la total ascendía a 73.4%, en tanto que en la banca privada era de poco menos de 27%. Otra conclusión relevante es que el margen entre captación total y crédito en divisas era mucho mayor para la banca privada que para la oficial (7% contra poco más de 20%). Por último, durante el periodo que se analiza, la banca oficial captó depósitos en divisas para canalizarlos principalmente en favor del propio sector público. (Véase cuadro 1.)

66

Cuadro 1		
BANCA PRIVADA Y BANCA NACIONAL		
INTERMEDIACIÓN EN MONEDA EXTRANJERA		
(En porcentajes sobre su captación y financiamientos totales)		
BANCA	DICIEMBRE DE 1981	AGOSTO DE 1982
Banca privada		
Captación	32.1%	46.9%
Financiamiento	19.0%	26.1%
al sector público	12.0%	19.2%
Banca pública		
Captación	64.7%	80.4%
Financiamiento	51.6%	73.4%
al sector público	63.2%	81.2%

Fuente: Banco de México, *Indicadores económicos*.

¿Cuál fue el destino sectorial del crédito de la banca privada durante el periodo de interés? De su captación total, la banca privada canalizaba crédito principalmente al sector público vía el encaje legal (38.4% sobre su financiamiento total en

1981 y 32% en agosto de 1982), aunque también ofrecía financiamientos al sector público no bancario y a los bancos oficiales. Así, al cierre de diciembre de 1981, casi 48% de la cartera total de la banca privada tenía como acreditado al sector público; para agosto de 1982, esa participación se había elevado a poco más de 57%. Es decir, de cada peso de ahorro del público que captaba la banca, aproximadamente 50 centavos se transferían al gobierno. Y si se observan los datos del financiamiento total al gobierno, tanto de la banca privada como de la oficial, resulta que el sector público absorbía la mayor parte del crédito que se concedía en el país.

67

Rentabilidad

De acuerdo con el discurso de los detractores de la banca privada, el sector debió obtener ganancias muy elevadas, en razón de las ventajas oligopólicas de que supuestamente gozaba. Y es que —según argumentaba Carlos Tello— la banca gozaba de privilegios extraordinarios como «ningún otro grupo social y económico» y su poder trascendía el «mero ámbito financiero, reproduciéndose en prácticamente todos los sectores de actividad».⁴⁰ La verdad era quizá diferente a ese mito. La rentabilidad de la banca se encontraba muy restringida por los encajes legales, los límites a las tasas de interés activas y pasivas —excepto en el margen de captación libre, de 25%— y los requisitos legales de capitalización.

Lo primero que resulta por demás evidente es la tendencia de la rentabilidad de la banca a decrecer durante el

⁴⁰ Tello, *op. cit.*, pp. 40, 125.

sexenio de López Portillo. Por supuesto, ese fenómeno no es apreciable en las cifras nominales de la reutilidad (resultante de dividir la utilidad neta de cada ejercicio entre el capital pagado más reservas), toda vez que los datos están falseados por la aguda inflación que se vivió en los últimos años de ese periodo, sobre todo en 1982. Sin embargo, la imagen que presenta la utilidad real (deflactada mediante el índice de precios) es muy diferente. Ésta evolucionó, en porcentajes, de 9.6 en 1978, a 13.8 en 1979, 3.9 en 1980 y 6.8 en 1981, para tornarse negativa en -29.3% en los primeros ocho meses de 1982 y -34.8% para todo ese año.⁴¹ Estos resultados desmienten la acusación de Tello de que «los banqueros eran, de hecho, inmunes a la depresión económica a pesar de que, como en 1982, habían desempeñado en ella un papel preponderante».⁴²

Pero importa mucho más que el estudio de la tendencia de la rentabilidad de la banca en ese periodo, el análisis de su nivel relativo. ¿Qué tan rentable era la banca privada que se expropió? Para investigar este punto hay que recurrir al concepto de «ganancias normales», que incluye el costo de oportunidad del capital más un rendimiento por el riesgo que toma un inversionista al adquirir acciones de un banco. Este riesgo es siempre difícil de medir, sobre todo en un contexto de tanta inestabilidad como el existente de 1979 a 1982. Por una parte, según Pérez López, en 1980 el total estimado de utilidades obtenidas en la economía mexicana con respecto al PIB fue de 36.8%. Por otra, con base en un estudio interno

⁴¹ Pérez López, *op. cit.*, p. 17.

⁴² Tello, *op. cit.*, p. 124.

del Banco de México, la estimación de la utilidad neta nominal de la banca era apenas suficiente para atraer capital a un banco y en 1980 fue de 35%. Si consideramos que en ese año el índice de rentabilidad de la banca privada fue de 34.9% y que en el periodo 1978 a 1982 ese indicador arrojó un promedio de 33.2%, puede concluirse que la rentabilidad de la banca era aproximadamente «normal». Pérez López resume enfáticamente así:

puede concluirse que no había nada en el marco legal, en la estructura, en el funcionamiento, o en la eficacia como intermediaria financiera de la banca privada que justificara su expropiación. En realidad, la banca privada era una de las instituciones que mejor funcionaba en México, a pesar de lo mucho que la afectaron los desaciertos de las políticas económicas y financieras gubernamentales de 1971 a 1982. Y se encontraba en rápido proceso de mejoramiento en su organización y operación, aunque ya su estructura formal era de las más modernas del mundo.⁴³

69

LA CONTROVERSIA SOBRE LA ESPECULACIÓN

El villano: las fugas de capital

«Desde luego que la situación financiera del país a fines de 1981 y a principios de 1982 era delicada y de difícil manejo», reconoce Carlos Tello en su libro sobre la nacionalización bancaria; sin embargo, añade:

⁴³ Pérez López, *op. cit.*, pp. 16-21.

la resistencia a utilizar instrumentos de política económica idóneos, aunque desde luego no ortodoxos, para enfrentar situaciones difíciles y prácticas especulativas... explican, en buena medida, la crítica situación por la que atravesaron la moneda, las finanzas —públicas y privadas— y la economía mexicana en 1982...

70

Esta última aseveración es altamente polémica. No está claro que la gravedad de la circunstancia económica en ese trance se debiera exclusivamente a la renuencia a utilizar instrumentos de política «no ortodoxos». Hay, además, otra interrogante clave: ¿cuáles eran esos instrumentos? Al parecer, sólo tres: estatizar la banca, instaurar un control generalizado de cambios y aplicar medidas tendentes a restringir las importaciones.⁴⁴

Sobre lo que no hay dudas es que hacia fines del sexenio del presidente López Portillo, la situación económica era complicada y se manifestaba fundamentalmente en dos grandes desequilibrios: en las finanzas públicas y en la balanza de pagos de México. Respecto a las primeras, Tello reconoce abiertamente que la política fiscal había sido expansionista —y seguiría siéndolo. Por tanto, el gasto público ejercido en 1981 había resultado 18.4% mayor que el presupuestado originalmente, mientras que el déficit fiscal se duplicó, al cerrar en 15% del PIB.⁴⁵

A mediados de 1981, el secretario de Hacienda, David Ibarra declaró que la economía mexicana enfrentaba dos problemas coyunturales: «los efectos de una sorda crisis internacio-

⁴⁴ Tello, *La nacionalización de la banca...*, pp. 110-111.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 115, 80.

nal y los de la inflación interna». Pero, ¿cuáles eran las causas de la inflación interna en esa coyuntura? Cuando Tello atribuye «el proceso inflacionario» a un «exceso de demanda global por una parte» y, por la otra, al «impacto en los costos de la tasa de interés» y, después, a las tasas crecientes de deslizamiento de la paridad cambiaria, no va en rigor a la causa del fenómeno.⁴⁶ Los tres factores señalados no eran causas, sino más bien efectos de otras influencias más profundas, una en particular: el déficit fiscal financiado parcialmente con crédito primario del banco central. Sin este «combustible» fundamental, no habría habido un «exceso de demanda global», ni tampoco la necesidad de aplicarle a la paridad cambiaria un ritmo de deslizamiento creciente.

71

Sin duda, el desequilibrio de las cuentas externas del país se había agravado por las consecuencias de la desaceleración de la economía mundial y por la elevación que mostraron, a lo largo de todo el periodo, las tasas de interés externas. Sin embargo, no todos los efectos negativos que se resintieron sobre la balanza de pagos eran atribuibles a la desaceleración de la economía internacional y a otras influencias externas. Uno de ellos era la demanda de importaciones por parte de la industria petrolera, derivada del intensísimo proceso de expansión impuesto por el director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano. El otro aspecto, con implicaciones de mayor fondo, fue el del abatimiento del ingreso de turistas, hinchazón del egreso de turistas, y deterioro creciente de la balanza turística y de transacciones fronterizas. Sorpresivamente, páginas más adelante, Tello se atreve a reconocer lo que parecía im-

⁴⁶ *Ibid.*, p. III.

posible *a priori*: «la sobrevaluación del peso que en ese momento existía...»⁴⁷

72 Con todos esos problemas y tendencias desfavorables —alega Tello—, la situación de la balanza de pagos hubiera sido manejable, si la especulación no se hubiera destapado y las fugas de capital no hubieran alcanzado una intensidad extrema. El autor se queja de que, a pesar de la devaluación y de las restricciones impuestas al gasto público, la cuenta corriente siguió «siendo marcadamente deficitaria» durante 1982. Pero en esta afirmación aflora de nuevo su tendencia a la contradicción y las inconsistencias: ¿Cómo podía afirmar que se habían aplicado «restricciones al gasto público» si apenas unas páginas atrás apunta que la política de gasto público había sido «expansionista»? Tal fue, sin duda, el signo de la política económica a lo largo de todo ese sexenio y en particular en 1982, cuando el gasto efectivo superó al presupuestado en casi 43% y el déficit fiscal terminó en un nivel superior a 17% del PIB.⁴⁸

Según Tello, la cuenta corriente es un rubro que puede «pronosticarse con relativa certeza». A pesar de todos los problemas y dificultades que se vivieron desde 1981 y a lo largo de 1982, el financiamiento de ese déficit «no presentaba problemas insalvables». En contraste, «las fugas especulativas de capital son totalmente impredecibles y su magnitud potencial era inmensa». Aparte de errores de instrumentación, de que se habían hecho previsiones demasiado optimistas sobre la evolución futura del precio internacional del petróleo y de

⁴⁷ *Ibid.*, p. 116.

⁴⁸ Banco de México, *Informe Anual 1982*, México, s.e., 1983, pp. 113, 117-119.

la necesidad de «hacer un alto en el camino para encauzar por una vía más sólida —aunque menos acelerada— la expansión de la economía, en razón de que el gasto estaba muy por encima de lo planeado, el factor último desestabilizante, en su opinión, fueron las fugas de capital.⁴⁹

El crecimiento desproporcionado de la deuda externa del sector público durante 1982, contratada a plazos cortos y con tasas de interés en aumento, no lo ocasionó la necesidad de divisas que el propio sector público tenía para pagar por sus importaciones y el servicio de su deuda. Para ello hubiera sido más que suficiente disponer de un crédito externo neto de alrededor de 6 mil millones de dólares, en lugar de los 20 mil millones netos que se obtuvieron. La diferencia entre lo que era necesario y lo que finalmente contrató el sector público con la banca extranjera, sirvió para cubrir las necesidades de divisas del sector privado, incluida, desde luego y en forma destacada, la fuga de capitales, que tan sólo en 1981 fue de cerca de 11 mil millones de dólares.⁵⁰

73

Recurriendo a datos del Banco de México, Tello calculó que de 1977 a 1982 el endeudamiento neto total (público y privado) había sido de 51.79 mil millones de dólares, del cual 63.68% tuvo como destino el pago de intereses y 47.57% fue para financiar movimientos de capital con un déficit de 11.25%.⁵¹

Si las fugas de capital causadas por la especulación cambiaria habían sido el villano en ese drama, los asesores económicos de la Presidencia debieron hacer un análisis muy

⁴⁹ Tello, *op. cit.*, pp. 121, 115, 113.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁵¹ Banco de México, *Informe Anual 1982*; y Tello, *op. cit.*, pp. 113, 117-119.

profundo de las causas de ese fenómeno. Empero, no existen indicios de que esa cuidadosa reflexión haya tenido lugar.⁵² Si la hubo, ello no se refleja en el texto que escribió Tello en respaldo de la estatización de la banca. Más aún, es en este tema axial en el que las preconcepciones, los titubeos y las contradicciones de ese autor se hacen más palmarios.

74

A juicio de Tello, tres fueron los factores causales de «la salvaje especulación y fuga de capitales» que se materializó hacia el último bienio de la presidencia de José López Portillo. La primera fue «la política de irrestricta libertad cambiaria», que daba lugar a «la especulación contra el peso». Por supuesto, el elemento acelerador había sido la presencia de la banca privada, «altamente especulativa», la cual había instrumentado e incluso aconsejado y auspiciado la fuga de capitales. La pinza se había cerrado, al cancelar supuestamente toda posibilidad de solución, por «la falta de acción de las autoridades» para impedir las prácticas especulativas mediante la utilización de «instrumentos de política económica idóneos, aunque desde luego no ortodoxos». En otras palabras, la renuencia a «no variar la política de la libre convertibilidad de la moneda» por medio de la implantación de un control integral de cambios.⁵³

Nótese que la enumeración incluida en el párrafo anterior menciona una sola causa de la fuga de capitales. La irrestricta libertad cambiaria era sólo una posibilidad pasiva; la banca privada había actuado únicamente como instrumento y coadyuvante de las conductas especulativas, no como causa

⁵² Tello, *op. cit.*, p. 77.

⁵³ *Ibid.*, pp. 76, 88, 116, 121, 110, 115.

activa de éstas. Por último, y de mayor importancia, la eventual aplicación del control de cambios (instrumento de dudosa efectividad) sólo impediría las fugas de capital, pero no suprimiría sus causas. Curioso y sorprendente es que Tello admita que existía «sobreevaluación del peso» y que, además, con el paso de los meses se hubiera agudizado «gradualmente la desconfianza [del público] sobre el tipo de cambio», pero que, al mismo tiempo, no asocie causalmente esos fenómenos con la especulación y con la fuga de capitales. Si la situación prevaleciente en 1981 y 1982 había exacerbado «la ambición desmedida de los especuladores» por la diferencia que se dio ininterrumpidamente desde 1977 entre «la tasa de inflación norteamericana y la mexicana» y que, conjugada con el esquema de tipo de cambio fijo, había desembocado en una muy marcada «sobreevaluación del peso frente al dólar», ésa y no otra había sido la causa principal para las fugas de capital.

75

Los tres párrafos anteriores parecerían una parodia («imitación burlesca de una cosa seria», según la Real Academia Española) de las reflexiones económicas de Tello, lo que sólo es resultado de sus inconsistencias, contradicciones y falta de rigor lógico. Su enfoque también carecía de sentido común y de memoria histórica. Durante el llamado desarrollo estabilizador, de 1955 a 1970, existió en México libertad cambiaria irrestricta, banca privada, el mismo régimen político, y no hubo fiebres especulativas contra el tipo de cambio. O bien en esa época no hubo en el país especuladores inoculados de una «ambición excesiva», o fueron otros los factores que estimularon en 1982 la especulación cambiaria en volúmenes tan cuantiosos. Notable es también que Carlos Tello nunca hiciera esta deducción elemental. A mayor abundamiento: en

el mencionado periodo, la estabilidad cambiaria y la ausencia de fugas de capital no eran resultado de una recesión provocada por una política económica contraccionista. De 1955 a 1970, la economía creció en términos reales a un ritmo sostenido por encima de 6% anual.

76

Como es obvio, las causas de que se hubiera suscitado una especulación cambiaria voraz de 1973 a 1976, y luego en 1981 y 1982, residían en razones ajenas a la existencia en México de una irrestricta libertad cambiaria y una banca privada. Que de 1977 a 1982 la inflación en México fuera significativamente más elevada que en Estados Unidos, sólo puede tener una explicación: la estrategia antiinflacionaria aplicada en ese periodo en México —si la hubo— fue fallida. En realidad, como se verá, no se aplicó entonces política alguna contra la inflación, sino todo lo contrario. El propio Tello, en la última contradicción suya que se citará en este capítulo, reconoce que las «presiones inflacionarias por las que atravesó la economía a finales de 1981 y principios de 1982» fueron atribuibles a «ciertos gastos improductivos del sector público» y a «la forma de financiar su déficit». ¿Y cual habría sido la forma de financiar ese déficit? De manera parcial, pero en medida muy importante, mediante el crédito primario del banco central. ¡Eureka! ¡El propio Tello llega a una explicación ortodoxa o monetarista de la inflación!

La estimación de las fugas de capital

Los asesores económicos del presidente López Portillo nunca pudieron explicarle por qué se había desatado una especulación cambiaria tan intensa durante los años finales de su

sexenio. Es lógico que no pudieran: tampoco ellos lograron desentrañar el misterio de las causas del fenómeno. Todo indica que tampoco estuvo a su alcance entender por qué la economía había caído en una crisis de perfiles parecidos en 1976 y en 1982. En medio de la crisis económica, y envuelto en una esquizofrenia provocada por su propia incomprensión de las causas del fenómeno, por la voluntariosa influencia de su hijo José Ramón, y por las opiniones contrapuestas de los funcionarios del sector financiero y de los teólogos que pontificaban desde los púlpitos de la promoción industrial, el presidente vio transitar su curiosidad intelectual —quizá simbólica— entre intentar desentrañar las causas de la crisis y evaluar la magnitud de las fugas de capital, ¿A cuánto ascendían los fondos que emigraron de México desde 1980 hasta 1982?

77

Como presidente, uno de los temas que siempre obsesionaron a José López Portillo fue la precisión de la información. ¿Quiénes remitían dólares al exterior?, ¿con qué fines?, ¿por qué conductos? La curiosidad parece haber llegado a quitarle el sueño. Entonces, en febrero de 1982, mandó llamar a dos de sus colaboradores de mayor confianza —Fausto Zapata y José Andrés de Oteyza— para pedirles cifras precisas sobre el fenómeno. Así, «con gente de su total confianza... Oteyza montó un eficiente sistema [sic] para captar la información de lo que sintéticamente llamamos ‘sacadolares’....» Zapata se encargó de investigar las compras de inmuebles que habían hecho mexicanos en Estados Unidos y presentó al presidente los resultados de su indagación a fines de mayo de 1982.⁵⁴

⁵⁴ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. II, pp. 1177, 1198, 1206-1207.

Los datos recopilados por Oteyza y sus colaboradores sobre la fuga de capitales fueron dados a conocer por el presidente López Portillo en su último informe de gobierno. Primero se refirió a los culpables o responsables: «México ha sido saqueado. ¡Diez mil mexicanos, diez mil!... Me había faltado información que totalizara el fenómeno. Simplemente las autoridades financieras registraban salidas y entradas de divisas, pero no habían hecho análisis ni investigaciones». En lo que hace a las cifras, las cuentas que recibió de sus investigadores pueden resumirse como sigue: 14 mil millones de dólares en cuentas de mexicanos en Estados Unidos, 30 mil millones en propiedades inmobiliarias y 12 mil millones en «mexdólares».⁵⁵

¿Qué tan buen trabajo detectivesco hicieron José Andrés de Oteyza y Fausto Zapata?, ¿con qué exactitud lograron cuantificar la fuga de capitales? A verificar la precisión de esta información se abocó Enrique Pérez López.⁵⁶ Las cantidades anteriores sumaban 54 mil millones de dólares, cifra equivalente —al decir del presidente López Portillo— a la mitad de los pasivos con que contaba en esos momentos el sistema bancario mexicano «y a alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada del país». De ser correctos sus datos, ¿a qué época correspondía la fuga de capitales? Pérez López argumenta de manera convincente que el fenómeno especulativo debió corresponder únicamente a los años de 1981 y 1982, pues antes de eso México disfrutaba del apogeo de «cómo ad-

⁵⁵ *Ibid.*, t. II, p. 1232.

⁵⁶ Pérez López, *op. cit.*, pp. 103-110.

ministrar la abundancia» y no hubo fuga de capitales.⁵⁷

Al parecer, la lista de inmuebles comprados por mexicanos en Estados Unidos, que preparó Fausto Zapata, fue visiblemente inflada, pues la cifra citada de 30 mil millones de dólares equivalía a casi 19% de las casas construidas en Estados Unidos durante 1981 y hasta agosto de 1982. ¡Una de cinco viviendas en esa inmensa nación habría sido comprada por mexicanos residentes en México! Está claro que compras de esa cuantía hubieran originado escasez de vivienda en Estados Unidos y provocado un escándalo en la prensa. Asimismo, la cifra correspondiente a enganches y primeros abonos dada por el presidente López Portillo —8.5 miles de millones de dólares— también resultaba desmesurada. Asimismo, el abultado saldo de 30 mil millones de dólares, dado a conocer en el informe presidencial, se pagaría en un lapso de 28 años, por lo que no podía considerarse como salida de capitales en el periodo de 20 meses que cubría el análisis. Por último, seguramente una gran proporción de esos inmuebles estaba dada en arrendamiento, «lo que pagaba o contribuía a pagar las hipotecas, sin que hubiera salida de capitales».⁵⁸

Todo hace indicar, además, que los detectives de López Portillo olvidaron la diferencia entre flujos y acervos. Si acaso existían en Estados Unidos cuentas bancarias a nombre de ciudadanos mexicanos por 30 mil millones de dólares, ello constituía sólo un saldo. Además, parte de ese saldo podría pertenecer a personas que habían invertido en Estados Unidos desde mucho tiempo atrás —con un costo de oportuni-

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 103-109.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 104-105.

dad enorme—; se trataba quizá de los capitales fugados durante el sexenio de Echeverría e incluso antes. En términos de la balanza de pagos, la salida de capitales que tuvo lugar durante 1981 y 1982 ascendió a una cantidad mucho menor que la anunciada por López Portillo: 4 985 millones de dólares.

80 Tres comentarios especiales merece la afirmación de que los 12 mil millones de depósitos en «mexdólares» fueron también resultado de fugas de capital. Primero, cuando López Portillo pronunció su sexto informe presidencial, ya habían transcurrido exactamente diez días de que la denominación de esos recursos fuera cambiada arbitrariamente de dólares a moneda nacional. Segundo, al transformar esos depósitos a pesos, con un tipo de cambio muy inferior al que regía en el mercado, el gobierno castigó a muchos de los que sí se habían solidarizado con México, al negarles la posibilidad de sacar sus ahorros al extranjero. Y tercero y más importante: esos fondos nunca salieron del país y tenían un respaldo de 70% que los bancos depositaban como encaje en el Banco de México. Por tanto, esos depósitos no podían considerarse como fuga de capitales.

Del saldo total de 12 mil millones de dólares en «mexdólares», únicamente 10 616 millones estaban a cargo de la banca privada. En términos de ingresos, a esa cifra debían sumarse otros 8 mil millones que la banca había captado en el extranjero e introducido al país con el propósito primordial de financiar al gobierno federal y a las empresas estatales. Es decir, en ese lapso, más que «sacadólares», la banca privada mexicana fue «metedólares», transfiriendo al gobierno gran parte de esos fondos en la forma de créditos.

Hacer un cálculo exacto del monto de la fuga de capitales

es imposible. Por un lado, no todo el saldo del renglón de la cuenta de capital «Activos netos de mexicanos en el exterior» corresponde a salidas de fondos del país por razones de desconfianza o para diversificar las carteras de los ahorradores; parte importante de ese renglón correspondía a depósitos bancarios en el exterior de empresas y personas para fines financieros o comerciales. Por otro, dicho rubro también registra reinversión de utilidades y sólo incluye depósitos en 12 de los países más desarrollados del mundo, con excepción de Suiza. El otro renglón de la balanza de pagos que merece análisis es el de errores y omisiones, que es una combinación de sobre o subestimación en otros conceptos y a cuyo saldo no puede dársele una interpretación con certeza definitiva.

81

Hechas esas aclaraciones, ¿a cuánto pudo haber ascendido, efectivamente, la fuga de capitales en 1981 y de enero a agosto de 1982? Según los flujos de la balanza de pagos, el total pudo haber sido de 18.6 mil millones de dólares, correspondiendo esa cifra a poco menos de 22% del ingreso total de divisas al país en el periodo. Es obvio que esos montos difieren sensiblemente de los desmesurados e inflados que dio a conocer el presidente López Portillo durante su último informe de gobierno (18.6 mil millones de dólares contra 54.5 mil millones). Otra comparación interesante consiste en contrastar lo ocurrido con la fuga de capitales durante el año trágico de 1976 (último del sexenio de Luis Echeverría) y la de 1981 y de enero a agosto de 1982. Aunque en montos totales la fuga de 1976 fue mucho menor (3.2 mil millones de dólares), en términos relativos absorbió una cantidad un poco mayor del total de ingresos de divisas al país: 22.7%.

Resalta aquí también lo desmesurado de la estimación

presidencial de 54.5 mil millones de dólares, lo que habría significado que 64% de los ingresos totales de divisas al país (de enero de 1981 a agosto de 1982) salieron al extranjero como fuga de capitales; de haber sido así, no habría quedado con qué pagar siquiera las importaciones de mercancías durante ese periodo.⁵⁹



⁵⁹ *Ibid.*, p. 109.

ANTECEDENTES

LA TRADICIÓN EXPROPIATORIA EN MÉXICO

Fundamento filosófico y legal

Como ya se ha señalado, la expropiación bancaria se nos presenta como un acontecimiento de causalidad múltiple. Están las causas de largo plazo —algunos pretenden que fue un fenómeno de gestación larga con causas remotas y antiguas— y las de corto plazo —las explicaciones coyunturales también tienen mucha importancia. Unas causas fueron inmediatas, otras indirectas. En este capítulo se pretende indagar sobre uno de los orígenes indirectos de tan controvertido acontecimiento. La pregunta concreta es: ¿en qué medida la tradición expropiatoria y nacionalizadora, que se había gestado en México, a la vuelta de muchos años contribuyó a que se produjese la estatización de los bancos?

Al igual que con el intervencionismo gubernamental, los antecedentes de la función expropiadora se remontan a la época del porfiriato. Dos casos sobresalen en este renglón: la recuperación por parte del gobierno de las casas de moneda y la nacionalización de los ferrocarriles. Al inicio del porfi-

riato, todas las casas de moneda, incluyendo la de la Ciudad de México, estaban arrendadas o concesionadas a particulares. Desde su acceso a la Secretaría de Hacienda en 1892, José Yves Limantour incluyó en su programa hacendario la recuperación del control de las casas de acuñación.⁶⁰ Con todo, no fue sino hasta 1893 cuando el gobierno porfirista dispuso de fondos para iniciar las indemnizaciones correspondientes y pagar las deudas contraídas con los concesionarios de las casas de moneda. En 1905 fue rescatada la última de ellas, concluyéndose así, según Limantour, «uno de los proyectos más acariciados por casi todos los Gobiernos anteriores...»

El punto de partida para la expropiación de los ferrocarriles fue el proyecto de Limantour para someter el desarrollo de la red ferroviaria a un plan global diseñado por el gobierno. Poco después, a fines del siglo xx, surgió la propuesta de los magnates ferrocarrileros estadounidenses de fusionar en una sola empresa las principales líneas operativas de nuestros caminos de hierro. El gobierno porfirista se opuso por dos razones. La primera tenía su origen en la doctrina liberal prevaleciente en esos años, según la cual era simplemente inaceptable la conformación de un monopolio en el sector fundamental de las comunicaciones del país. La segunda fue de carácter nacionalista; al gobierno le pareció inconveniente que un renglón esencial de la economía del país quedara bajo el control de empresarios extranjeros. La nacionalización de los ferrocarriles tuvo un perfil bursátil, ya que el régimen por-

⁶⁰ Fernando Rosenzweig, «Moneda y bancos», en Daniel Cosío Villegas et al., *Historia moderna de México*, vol. VII, t. XI, *El porfiriato, la vida económica*, México, Hermes, 1974, pp. 790-795.

firista únicamente intervino para adquirir la mayoría de las acciones de las compañías involucradas.

La Constitución Política de 1917 fue el fundamento del gran intervencionismo que se desarrolló en México durante la época de la economía cerrada, en particular por su artículo 27, el cual adjudica a la nación la propiedad original del subsuelo, tierra, agua y demás recursos naturales. La tenencia o propiedad de esos bienes se puede transmitir a los particulares, con lo que se impuso a la propiedad privada un requerimiento de soberanía y utilidad pública.⁶¹

85

Hasta la época de la expropiación bancaria, el Estado mexicano había intervenido en la economía al menos en los rubros siguientes:

- Fomento industrial (Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; Nacional Financiera, Nafinsa; Fondo de Garantía de Inversiones, Fogain, etc.).
- Manipulación del gasto público para fines de control de la producción y estímulo del empleo (artículos 65 y 74 constitucionales, Ley de Coordinación Fiscal, etc.).
- Control de precios y regulación de los mercados (Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica).
- Comercio exterior y política comercial (artículo 131 constitucional y su ley reglamentaria, Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT, etc.).

⁶¹ Héctor Cuadra, «Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917», en José María Martinelli (comp.), *Lecturas sobre Derecho Económico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, s.f., p. 348.

- Urbanismo, demografía, migración interna, asentamientos humanos (Ley General de Población, Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, etc.).
- Seguridad social (Ley del Seguro Social, IMSS, ISSSTE, etc.).
- Cooperativismo (Ley General de Sociedades Cooperativas, Banco de Fomento Cooperativo, etc.).
- Vivienda (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banobras; Instituto Nacional para el Desarrollo Cooperativo, Indeco; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit, etc.).
- Consumo (Ley Federal de Protección al Consumidor).
- Transferencia de tecnología e inversión extranjera (Ley de Inversión Extranjera, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, etc.).
- Contaminación ambiental (Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente, etc.).
- Planificación (Plan Global de Desarrollo, etc.).⁶²

El intervencionismo estatal en la economía no era, de ninguna manera, invención y patrimonio del gobierno de México. Durante bastante tiempo fue un fenómeno difundido e institucionalizado, en mayor o menor medida, por todos los países del orbe. Sin embargo, hay que destacar el carácter pionero en esta materia de la Constitución de 1917, la primera del mundo en incorporar en su texto los fundamentos del

⁶² Hugo Rangel Couto, *El Derecho económico*, 2^a. ed., México, Porrúa, 1982.

dirigismo económico; le siguió, dos años después, la Constitución alemana de Weimar.⁶³

La complejidad y la amplitud del intervencionismo económico requirieron del establecimiento de muchas instituciones y la expedición de no pocas leyes. Las disposiciones legales que otorgaron sustento y regularon el intervencionismo económico dieron lugar al nacimiento y desarrollo de una nueva rama jurídica: el derecho económico. La función expropiatoria se convirtió en un elemento muy importante del intervencionismo estatal. Se entiende por **nacionalización** el acto mediante el cual se transfieren al Estado empresas o recursos productivos que se encontraban en manos privadas. A su vez, el acto jurídico de la **expropiación** proviene de una concepción político-económica según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica. Esta participación podía llegar al punto en que el sector público asumiera directamente, a través de entidades estatales, el papel de empresario en las actividades de producción y distribución de bienes y servicios.⁶⁴

87

En México, el fundamento jurídico de las expropiaciones se encuentra en el artículo 27 constitucional y en una ley reglamentaria del mismo (Ley de Expropiación), promulgada en noviembre de 1936. Uno de los pilares doctrinales de ese ordenamiento fue la exigencia de función social que la Constitución imponía a la explotación y dominio de los recursos naturales, y la modalidad de interés público que implantó so-

⁶³ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁴ Eduardo Novoa Monreal, «La nacionalización en su aspecto jurídico», en José María Martinelli (comp.), *op. cit.*, pp. 561-562.

bre la propiedad privada:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.⁶⁵

88

En el derecho mexicano no ha habido hasta ahora una diferencia terminológica entre la expropiación tradicional y la nacionalización o estatización. No obstante, la distinción conceptual estaba claramente definida; para comprobarlo bastaba una lectura del artículo 1º de la Ley de Expropiación. La fuente de ambas funciones residía en el artículo 27 de la Carta Magna (párrafos 2º y 8º):

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafos 1º y 3º.

El elemento medular es la idea de «utilidad pública», concepto que, sin embargo, nunca ha estado definido en la Constitución y quizá tampoco en la Ley de Expropiación. En el primer artículo de dicha ley se enumeran «las causas de utilidad pública», pero en realidad ese precepto no define prácticamente nada. Únicamente se consideran las causas siguientes:

- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.⁶⁶

89

Esta redacción simplemente revela, entre otras cosas, la sagacidad del legislador. Dentro de dicha nebulosidad conceptual, prácticamente cualquier motivación estatal podría considerarse como «causa de utilidad pública». Dada tal vaguedad

⁶⁶ Artículo 20 de la Ley de Expropiación, *Diario Oficial*, 25 de noviembre de 1936.

definitoria, Héctor Cuadra señaló en su momento que el concepto de utilidad pública no había quedado puntualizado en nuestro derecho. La Suprema Corte de Justicia, al ventilar los juicios de amparo interpuestos contra actos expropiatorios, tampoco ha definido el concepto de utilidad pública, «sino que lo ha aplicado simplemente por instinto en cada caso concreto, lo cual no deja de tener sus peligros para la estabilidad de la propiedad privada».⁶⁷

90 En conclusión, en México la función expropiadora y nacionalizadora ha contado con una sólida armazón legal, y lo mismo puede decirse de la doctrina económico-política que la sustentaba. Pero eso no ha sido todo. Aparte de los cimientos jurídicos y doctrinales, lo importante había derivado del ejercicio de esa función, al punto de crearse en el país una verdadera tradición expropiatoria. En México, como en otras naciones, las estatizaciones podían revestir distintas formas legales y hasta administrativas. La modalidad más sencilla era que el Estado expropiara directamente un conjunto de empresas y que fuese el propio sector público quien retuviese su propiedad y administración. Existen, por supuesto, otras posibilidades. Un caso ilustrativo fue el de la reforma agraria.

Acciones nacionalizadoras y expropiatorias

La esencia jurídica de la reforma agraria emanó del artículo 27 de la Constitución, antes de las importantes modificaciones de que fue objeto en 1992, durante el sexenio de Carlos

⁶⁷ Cuadra, *op. cit.*, p. 594. Sobre este tema se profundizará en el capítulo «Daños al derecho de propiedad».

Salinas de Gortari. En dicho precepto, después de señalarse que el Estado «tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público», se apuntó que

se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas.

91

La reforma agraria y sus bases jurídicas impusieron un nuevo concepto de utilidad pública en materia de expropiación, pues nunca antes se había planteado la modalidad de que en el acto expropiatorio «se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular».⁶⁸

Las expropiaciones por dotaciones ejidales se iniciaron aun antes de la promulgación de la Constitución. El gobierno de Venustiano Carranza repartió casi 400 mil hectáreas de tierra. Entre 1920 y 1934 se entregaron poco más de 10 millones de hectáreas, pero el régimen cardenista logró duplicar dicha cantidad al distribuir 20.1 millones de hectáreas. De 1940 a 1976 se expropiaron y colectivizaron casi 26 millones de hectáreas,⁶⁹ suma significativa si se considera que el resul-

⁶⁸ *Ibid.*, p. 587.

⁶⁹ Gustavo Esteva, *Batalla en el México rural*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 230-231.

tado de la superficie cultivable potencial del país es del orden de 90 a 100 millones de hectáreas.⁷⁰

92 De todas las expropiaciones efectuadas en México, quizá la de la industria petrolera haya sido la de corte más clásico. Su origen fue la promulgación de la primera ley minera en 1884, la cual concedía la propiedad del subsuelo y de sus productos al superficiario. Con ello, los inversionistas extranjeros se hicieron de la propiedad del petróleo depositado en las llanuras orientales del territorio mexicano. Después de la Revolución, el primer enfrentamiento entre el gobierno y las empresas extranjeras o compañías petroleras se escenificó cuando el presidente Francisco I. Madero intentó cancelar las exenciones fiscales de que gozaban los petroleros bajo el régimen de Porfirio Díaz. Más adelante, la promulgación de la Constitución en 1917 fue un momento crucial en la lucha por recuperar la soberanía sobre los yacimientos de hidrocarburos. Empero, ninguno de los presidentes que siguieron a Álvaro Obregón —Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil o Pascual Ortiz Rubio— logró que los extranjeros reconocieran la propiedad de la nación sobre el subsuelo y sus recursos.

No fue sino hasta 1935, bajo la gestión del presidente Lázaro Cárdenas, cuando el gobierno reanudó la lucha contra el capital que explotaba los hidrocarburos. A fines de 1936 se inició el choque frontal cuando, a propósito de un emplazamiento a huelga contra las compañías petroleras, el gobierno federal —léase el presidente Lázaro Cárdenas— decidió respaldar la posición de los obreros. Las empresas habían ofre-

⁷⁰ Aurelio Gama Vera, «La definición de la frontera agrícola en México», *Revista de Estadística y Geografía*, vol. IV, núm. 5, 1984.

cido un incremento salarial de 14 millones de pesos, mientras que una comisión de peritos integrada por el gobierno había decidido que dicho aumento podría ser de hasta 26 millones. El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia, la cual emitió un fallo favorable a los trabajadores, resolución que las empresas se negaron a respetar. Luego de unas fallidas negociaciones entre los petroleros y el presidente de la República, este último decidió expropiar esas empresas. Así, con el objeto de realizar en el futuro los trabajos de exploración, producción y distribución de hidrocarburos, el gobierno creó, en 1938, la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).⁷¹

93

Empero, la de los ferrocarriles había sido la primera de las grandes expropiaciones que emprendió la administración de Lázaro Cárdenas. Desde el punto de vista legal, dicha expropiación tomó la forma de un Acuerdo del Ejecutivo, fundamentado en la Ley de Expropiación de 1936 y en el artículo 27 constitucional.⁷² En la exposición de motivos de ese acuerdo se enumeraron las razones del acto expropiatorio:

- Importancia para el Estado del sistema de comunicaciones.
- El hecho de ser Ferrocarriles Nacionales una empresa privada con fines de lucro, esta condición es poco favorable para un servicio público de transporte.
- Existencia de vicios y deficiencias en la empresa privada

⁷¹ Decreto que crea Petróleos Mexicanos, *Diario Oficial*, 20 de junio de 1938.

⁷² Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., *Diario Oficial*, 24 de junio de 1937.

de los ferrocarriles en perjuicio de la economía del país...

94

La forma financiera para concretar esa expropiación fue diferente de la forma jurídica y se asemejó a aquella operación por la cual Limantour había adquirido para el país 51% de las acciones de las empresas ferroviarias. Lo que hizo el gobierno de Cárdenas fue comprar el 49% restante de la propiedad de la empresa.⁷³ Días después del acuerdo expropiatorio, se creó el Departamento de Ferrocarriles Nacionales (hoy empresa paraestatal) para «que se hiciera cargo del servicio y asumiera» todas las deudas de las compañías expropiadas.

Otra de las grandes expropiaciones emprendidas por México, en la larga etapa del partido hegemónico o de predominancia del Ejecutivo, fue la estatización de la industria eléctrica, decretada durante la administración del presidente Adolfo López Mateos. En su ejecución, la estatización de esa industria fue fundamentalmente un acto financiero mediante el cual el gobierno mexicano adquirió las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, en posesión de inversionistas privados nacionales y extranjeros. Oficialmente, nunca quedaron en su momento muy claras las razones invocadas para tomar dicha medida. Se entendió que éstas provenían de la aparente contradicción entre la finalidad de lucro de las compañías privadas de suministro eléctrico y el carácter de servicio público de esta actividad. El gobierno deseaba controlar los precios de la electricidad en función de la política económica del Estado y no con base en consideraciones de redituabilidad o lucro.

⁷³ Luis González, *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. xv, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981, p. 169.

La facultad del gobierno para nacionalizar, estatizar o expropiar ha tenido un amplio fundamento jurídico. Como se ha visto, la jerarquía legal de la función expropiatoria emana directamente del texto de la Constitución. Sin embargo, con independencia de la aplicación de las leyes sobre expropiación, el Estado mexicano ha dispuesto de una amplia gama de recursos y posibilidades para trasladar al ámbito gubernamental empresas productoras originadas en el sector privado. Así, durante muchos años, el gobierno absorbió empresas privadas por una infinidad de razones. Éstas no necesariamente fueron de carácter compulsivo o autoritario; a menudo el gobierno se quedó con empresas para sostenerlas o salvarlas, es decir, para evitar que cayeran en bancarrota o que dejaran a mucha gente sin empleo.

95

No obstante, las motivaciones estatales para absorber empresas privadas no siempre fueron explícitas y declaradas; también abundaron las transacciones oscuras y truculentas. Durante el régimen del presidente Luis Echeverría, por ejemplo, floreció este enfoque. En el simplismo maniqueísta que caracterizó a dicha administración, se justificaba cualquier procedimiento para vulnerar a las empresas independientes. La bondad absoluta corporeizada en el Estado debía imponerse a la maldad plena representada por los privatistas. El catálogo fue muy amplio; basta con echar un vistazo a la lista de 236 empresas paraestatales que el gobierno de Miguel de la Madrid decidió desincorporar. Entre ellas, 127 serían liquidadas, transferidas a los estados de la República o puestas a la venta. ¿Cómo fue que empresas tan diversas como Ayotla Textil, Cerámica y Ladrillos, Fosforitas Mexicanas, Aserraderos Pápalo, Productora de Engranajes y Reductores, Bolsas y Artículos de

Papel, etc. llegaron a ser propiedad del Estado?⁷⁴

96 Un caso muy singular ilustra el argumento: el de la industria azucarera. El intervencionismo gubernamental en ese ramo se inició durante la depresión de 1929-1930. La industria azucarera se había caracterizado por un comportamiento cíclico: a periodos de excedentes y caída de precios seguían fases de escasez y elevación de las cotizaciones. Es así como, a fin de estabilizar precios y niveles de producción, surgió en 1932 una organización de los productores controlada por el gobierno. En 1936, en ocasión de la fundación de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA), hubo fricciones entre los azucareros privados y el gobierno, pues este último exigió —y consiguió— retener la facultad para fijar de manera unilateral los precios del azúcar. En 1953, la Financiera Azucarera, que fuera fundada diez años atrás, se transformó en institución nacional de crédito para financiar a los ingenios, con el nombre de Financiera Nacional Azucarera. Con todo, hacia fines de los años sesenta, del total de los ingenios, sólo cuatro o cinco pertenecían al gobierno.

En tiempos de la industria privada, los precios del azúcar se mantenían a niveles que permitieran a los ingenios menos eficientes salir cuando menos a mano. Esto permitía a los de mayor eficiencia ganar mucho dinero, lo que enriqueció a sus dueños. En lugar de absorber las utilidades excedentes con un buen sistema fiscal, el gobierno quebró la industria, manteniendo fijos los precios duran-

⁷⁴ Rosa Albina Garavito, «La reestructuración de las paraestatales», *El Cotidiano*, febrero-marzo de 1985, pp. 14-15.

te doce años consecutivos mientras los costos subían.⁷⁵

Uno tras otro, los ingenios privados fueron cayendo en insolvencia. Así, hacia finales del sexenio 1958-1964, después de casi seis años de precios congelados para el azúcar, se le comentó al presidente López Mateos que, a pesar de su animadversión hacia dicho gremio, su antecesor, Adolfo Ruiz Cortines, había autorizado el incremento de precios. A lo que López Mateos contestó: «Sí, pero don Adolfo era generoso. Yo no lo soy». Varios años después, luego de gestiones semejantes ante el presidente Gustavo Díaz Ordaz, éste dijo, refiriéndose al propietario del Ingenio San Cristóbal y del Banco Internacional: «quien ha sacado del azúcar un banco, un gran edificio en el Paseo de la Reforma y tiene la oficina más lujosa del país, no necesita un aumento de precios».⁷⁶

97

Cuando las deudas de los ingenios con la Financiera Nacional Azucarera llegaron a ser mayores que el valor de los activos, éstos pasaron a ser propiedad del gobierno. A raíz de esa política, hacia 1982, de los 68 ingenios que existían en la República, 52 habían pasado directamente a manos del Estado o se habían constituido en pretendidas cooperativas. De manera que, por vía de innumerables mecanismos y a la vuelta de muchos años, la participación proporcional y absoluta del sector paraestatal en la industria nacional creció de manera ininterrumpida. En el año de 1970, dicho sector generaba 8.3% del PIB; para diciembre de 1982, ya

⁷⁵ Adrián Lajous, «Industria azucarera, causas de la quiebra», *Excélsior*, viernes 19 de octubre de 1984, pp. 7-9.

⁷⁶ *Loc. cit.*

aportaba 12% del PIB.⁷⁷

Como se muestra en el capítulo siguiente, la participación estatal en el sector productivo de la economía nacional se incrementó continuamente durante cuatro o cinco décadas de políticas intervencionistas. Sin embargo, dicho proceso no era de ninguna manera irreversible. Lo anterior se demostró con el programa anunciado e implementado por el gobierno de Miguel de la Madrid para liquidar, vender, al sector privado, o transferir a los estados de la República las empresas paraestatales.⁷⁸

98

Lo que sí cabe señalar es la irreversibilidad de las nacionalizaciones o estatizaciones del tipo «clásico», es decir, aquéllas efectuadas con base en el artículo 27 de la Constitución y en la Ley de Expropiación de 1936. Pocos días después de haberse decretado la nacionalización de la industria eléctrica, se promulgó una adición al párrafo VI del artículo 27 constitucional, en el que se estableció que correspondía «exclusivamente a la Nación conducir, transformar, distribuir y abastecer» la energía eléctrica que constituye un servicio público.⁷⁹ Con la expropiación de las compañías petroleras no fue necesario adicionar la Constitución, pues la Carta Magna ya especificaba que los combustibles y productos del subsuelo pertenecían a la nación; para reforzar lo anterior, mediante un decreto expedido en 1960 se aclaró que, en materia de

⁷⁷ Garavito, *op. cit.*; y René Villarreal y Rocío R. de Villarreal, «Las empresas públicas como instrumentos de política económica en México», *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1978, pp. 228-229.

⁷⁸ Garavito, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁹ «Decreto que adiciona el Art. 27 Constitucional», *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1960.

petróleo e hidrocarburos, «no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos».⁸⁰ Una prevención semejante se incorporó en la Constitución en referencia a la industria eléctrica. Por su parte, la elevación a rango constitucional de la exclusividad del Estado para ejercer las funciones de banca y crédito se formalizó en un decreto del 17 de noviembre de 1982.⁸¹ Se dice que uno de los móviles de tal medida fue el temor de que la administración que tomaría las riendas del país a partir del 1 de diciembre de ese año pudiera dar marcha atrás a la estatización bancaria decretada hacía apenas tres meses. Al referirse a las operaciones bancarias, dicho decreto concluía: «Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria...»

99

¿Hasta el momento de la expropiación bancaria había existido en México una tradición expropiatoria derivada de los orígenes de la doctrina económico-política del Estado mexicano? Seguramente que sí. ¿Fue dicha doctrina consolidándose gracias, en gran medida, a los actos de nacionalización y expropiación aplicados en el transcurso de varias décadas por el gobierno de México? Sin lugar a dudas. ¿La existencia de dicha tradición explica plenamente la nacionalización bancaria de 1982? Nos inclinamos por la negativa,

⁸⁰ «Decreto que reforma y adiciona el párrafo sexto del Art. 28 Constitucional», *Diario Oficial*, 20 de enero de 1960.

⁸¹ «Decreto que adiciona con un párrafo quinto el Art. 28 Constitucional», *Diario Oficial*, 17 de noviembre de 1982.

100 pues sería una exageración suscribir dicha tesis. La historia expropiatoria que se explica en este capítulo no causó la expropiación de los bancos, pero sí la hizo, de una manera indirecta, posible. El decreto expropiatorio de los bancos privados se promulgó con fundamento en el artículo 27 de la Constitución y en la Ley de Expropiación de 1936. Estos ordenamientos eran y habían sido expresión, causa y efecto de la tradición nacionalizadora aquí apuntada. Dentro del acto expropiatorio de 1982, el historial intervencionista en materia económica jugó un papel importante como catalizador de la medida. La tradición expropiatoria coadyuvó a la toma de la decisión y también fue un argumento muy socorrido para justificarla. En los días siguientes a la estatización bancaria, el presidente López Portillo, venciendo «a la fácil tentación populista» (la frase es suya), trató de recrear deliberadamente el ambiente de fervor colectivo que, con espontaneidad, surgió durante la expropiación de las compañías petroleras decretada en 1938.⁸² Gabriel Zaid ha descrito el episodio de manera menos piadosa:

Sintiéndose despreciado por el sector obrero, por el sector empresarial y hasta por el sector estatal (que ya buscaba la autoridad del sucesor); humillado y ofendido por una multitud que ya no creía en él, hizo su última gran apuesta: envolverse en la bandera nacional y vestirse de Cárdenas. Fue la apuesta patética de un ego en quiebra. Necesitaba desesperadamente que le hicieran un poquito de caso. Necesitaba vengarse de los que ya no le hacían caso. Necesitaba vol-

⁸² Enrique Krauze, «El timón y la tormenta», *Vuelta*, núm 73, diciembre de 1982, p. 17.

ver a la apoteosis de resucitar la confianza nacional y encabezarla. Y la apuesta funcionó, al menos transitoriamente... Fue el fin de fiesta perfecto para la administración de una abundancia que parecía tenerse al alcance de la mano, antes de tenerla. Las arcas bancarias sustituían mágicamente la decepción de las arcas petroleras. Todas las instalaciones bancarias, como las petroleras, podían tenerse ahora y pagarse después. La deuda pública aumentaba, pero el aplauso renacía.⁸³

LAS EMPRESAS PÚBLICAS

«Para impulsar el desarrollo»

¿Por qué existen empresas públicas? A dar respuesta a esta pregunta dedicó Horacio Flores de la Peña un importante texto suyo de 1976.⁸⁴ En su opinión, eran al menos cinco los factores que dificultaban lograr un desarrollo acelerado en «una economía predominantemente de empresa privada». El primero de ellos era el nivel a partir del cual debía arrancar el desarrollo; la coyuntura de entonces era más bien desfavorable en ese sentido, pues existía una gran distancia entre los países ricos y los pobres, y tendía a hacerse mayor con el tiempo. Asimismo, en la mayoría de los países en vías de desarrollo era más desventajosa la relación entre el crecimiento

⁸³ Gabriel Zaid, «Más progreso improductivo y un presidente apostador», *Vuelta*, núm. 73., diciembre de 1982, p. 17.

⁸⁴ Horacio Flores de la Peña, *Teoría y práctica del desarrollo*, México, FCE, 1976, pp. 167-183.

demográfico y la disponibilidad de recursos naturales. En la época en que escribía Flores de la Peña, el primero era mayor que en periodos históricos anteriores, lo que resultaba en una población joven predominante que consumía y no producía.

102 En un plano más técnico, a diferencia de las condiciones prevalecientes durante el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, ya no abundaban fuentes de ahorro que financiaran el desarrollo de los pueblos más atrasados. Por consecuencia, éste sólo se conseguiría si aumentaba el nivel de vida de las clases populares, equilibrando la tasa de acumulación de capital con la del crecimiento de la demanda efectiva. Es decir, se consideraba que una función del desarrollo era hacer que los salarios reales crecieran en forma paralela a la capacidad de producción de la economía.

Por último, estaba la limitación que imponía la escasez de divisas, ya que los bienes de capital, las herramientas y las nuevas tecnologías tenían que importarse. Por tanto, las restricciones «en la oferta de bienes de capital y tecnología» obstaculizaban el crecimiento del empleo productivo.

Junto a estos factores limitantes del desarrollo operaban los que tendían a impedir el logro de una mayor tasa de inversión. Entre éstos sobresalía el hecho de que la concentración del ingreso inducía a hábitos de consumo y derroche en las clases de ingresos elevados, lo que mermaba los recursos disponibles para financiar la inversión. Un fenómeno muy cercano al anterior era la escasa recaudación tributaria, causa a su vez de la insuficiencia de fondos para la inversión pública. A los factores anteriores se agregaba «la falta de una verdadera clase empresarial que trabaje para invertir productivamente y no sólo para vivir bien». Según Flores de la Peña, las «características negativas del empresario hacen que fácil-

mente lo desplace la inversión extranjera, en algunos casos por complacencia, en otros por la competencia, y en muchos otros casos por razones tecnológicas o financieras...».⁸⁵

Las políticas públicas orientadas al desarrollo y al establecimiento de empresas públicas aparecían, así, como mecanismos útiles para superar los obstáculos descritos. Dado el insuficiente acervo de capital, se precisaba una mayor inversión; sin embargo, el sector privado no invertía lo suficiente para garantizar el nivel necesario de crecimiento del ingreso. La deficiente inversión privada no sólo era un problema de disponibilidad de ahorros, sino también de actitudes muy difíciles de erradicar.

103

Así surge el sector de empresas públicas como resultado de una serie de decisiones que el Estado mexicano ha tomado en distintas épocas para intervenir en aspectos concretos de la actividad económica nacional. En el inicio esta política tuvo como objetivo solamente complementar la inversión privada o mantener fuentes de ocupación existentes; en una segunda época se buscó acelerar el proceso de inversión privada, proporcionando insumos baratos, por ejemplo energía, combustibles, transportes, acero, etc., y en años recientes se inicia un tercer periodo en el que el Estado ya no busca solamente complementar al sector privado al hacer más costeables sus actividades, sino que busca la sustitución de importaciones de alto valor, por ejemplo, la de bienes de capital, equipo de transporte, el aprovechamiento de los recursos naturales, crear empleos y balancear geográficamente el desarrollo del país.⁸⁶

⁸⁵ *Ibid.*, p. 177.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 182-183.

Como se aprecia, en cada una de esas etapas evolutivas están implícitas varias de las motivaciones del Estado mexicano para establecer empresas públicas. Hubo, por supuesto, otras; entre ellas destaca el propósito de garantizar —o recuperar— para el Estado el dominio sobre los recursos naturales. A estas motivaciones se sumaron posteriormente otras: la conveniencia de liderar en algunos sectores económicos en aspectos como capital por hombre empleado, sustitución de importaciones caras; y promoción de la investigación científica y tecnológica. Esto último fue importante, pues en algunos casos relevantes los procesos productivos requerían numerosos cuerpos de investigadores muy bien capacitados en áreas como la petroquímica, la minería moderna, la producción de acero y aluminio, etc. En otros, las empresas públicas se orientaron a brindar servicios sociales específicos y a la promoción regional. Finalmente, mientras el gobierno mexicano se involucró de manera extensiva en las actividades productivas, a través de empresas bajo su control, también hubo ocasiones en que éstas llegaron a sus manos después de ser rescatadas de fracasar en el sector privado, para evitar así el cierre de fuentes de ocupación.

Dadas las muchas motivaciones que tuvo en su momento el proceso de creación de empresas públicas, no es de extrañar que su clasificación aceptase también diversas aproximaciones. Por su naturaleza jurídica, las empresas públicas podían clasificarse en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Según su eficiencia operativa eran unidades autofinanciables o subsidiadas; y, de acuerdo con su actividad o giro, unas se dedicaban a la explotación de bienes primarios, otras a la transformación

o industria y unas más a los servicios. Otros dos criterios de clasificación eran por área de influencia y por grado de complejidad. En el primer caso, podían ser empresas locales, regionales, nacionales e internacionales (como las compañías aéreas). En el segundo, podían ser unidades productivas de propósito único o múltiple. Los últimos tres criterios de clasificación eran «Participación en la estrategia de desarrollo», «Objetivos explícitos» y «Finalidad social». Según el primero, podían ser empresas de carácter coyuntural o de naturaleza estructural. Acorde con el segundo, podían responder a los objetivos de complementar la producción, controlar totalmente la producción, regular el mercado, sustituir importaciones o financiar el gasto público. Por último, en términos de su finalidad social, podían dedicarse a la provisión de servicios esenciales a la naturaleza del Estado o a constituir una producción alternativa a la privada.⁸⁷

105

El origen de las empresas públicas se remonta al sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, cuando se recurrió a ellas como una forma alternativa de influir sobre el desempeño de la economía, adicional a la utilización de los instrumentos tradicionales de política económica. Las variantes fueron: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Como se ha visto, dichas entidades surgieron para atender necesidades diversas, entre las que se destacan las siguientes:

⁸⁷ Joas Gómez G., «Una aproximación a la clasificación de las empresas estatales en México», en *Primer Coloquio sobre Empresa Pública*, México, UAM-Azcapotzalco, s.f., pp. 53-55.

- Decisión del Estado de crear entidades para ejercer funciones que antes no desempeñaba (emisión de moneda por el Banco de México).
- Explotación de recursos estratégicos (PEMEX).
- Prestación de servicios básicos (suministro de energía eléctrica).
- Atención a campos de actividad económica que supuestamente el sector privado no cumplía de manera adecuada.
- Suministro de satisfactores o servicios de bienestar social por parte del sector público (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO).⁸⁸

El tratamiento otorgado al tema de las empresas públicas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) es muy revelador de cómo esta materia era concebida hace tres décadas. Los juicios han cambiado mucho, pero en esa época la tesis era en general apologética y autocomplaciente. Acorde con «el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico-social», las empresas paraestatales estaban llamadas a ser «agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país», ya que «mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios... [sic]».⁸⁹

Una crítica —o, si se quiere, autocrítica— a las empresas

⁸⁸ Villarreal y Villarreal, *op. cit.*, pp. 215-216.

⁸⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, s.e., 1980, pp. 103-104.

paraestatales obra en el diagnóstico incluido en el mencionado Plan Global. Dichas empresas habían tenido que «enfrentar una serie de problemas tanto de eficiencia, administración y productividad, como financieros, resaltando entre éstos el de [la] insuficiente generación de ahorro interno». Si se hubiera mencionado la corrupción, la enumeración de los problemas hubiese quedado sin duda más completa. Entre las dificultades observadas en ese sector sobresalían la inadecuada tecnología, los deficientes sistemas administrativos y los problemas de organización operativa que con frecuencia limitaban «de manera importante la autonomía de gestión de las entidades». Otros obstáculos eran los largos periodos de maduración de los proyectos de inversión y la presión de éstos sobre la situación financiera de las empresas públicas.

107

De hecho, el financiamiento de las empresas públicas había sido siempre uno de los mayores dolores de cabeza para el Estado. Las dificultades a menudo se debían a los «regímenes excesivamente rígidos de precios y tarifas», con su consecuente rezago respecto al aumento de los costos operativos. Este recurrente problema traía consigo dos resultados desfavorables: «la necesidad de otorgar enormes subsidios» a la sociedad, vía bienes y servicios demasiado baratos en términos relativos, y una situación de remanentes nulos o exiguos para financiar la inversión. Así, la muy limitada capacidad de esas unidades productivas para generar ahorros propios había repercutido sobre las finanzas públicas, o bien, sobre el crédito externo del país: «la falta de recursos internos suficientes y las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas hicieron necesario recurrir al exterior para financiar en forma creciente los re-

querimientos de inversión». ⁹⁰

Los propósitos en materia de empresas públicas contenidos en el PGD parecen casi un catálogo de buenas intenciones o esperanzas idealistas. Así, a pesar de las muchas dificultades existentes, se proclamó que

108

la política de empresas públicas se orientará a lograr que, en general, la operación de las mismas se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo estos últimos sobre la base de adecuadas relaciones entre sus costos y sus precios y entre su capital y sus pasivos.

Se hacía esta suerte de promesas vagas en un momento en que el inmenso sector paraestatal contaba con más de mil entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación minoritaria y fideicomisos.

Conformación del monstruo

Es curioso que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 no hiciera una crítica, aunque fuese velada, a tres aspectos del sector paraestatal de la máxima importancia. En primer orden, el peligro potencial que representaban para la salud de las finanzas públicas; no era lo mismo decir que las restricciones presupuestales del gobierno limitaban los planes de inversión de las empresas públicas, a advertir que los resulta-

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 104-105.

dos en rojo de éstas pesarían sobre las cuentas del erario. El segundo punto, vinculado de alguna manera con el anterior, era el riesgo que implicaban para el endeudamiento externo del país. El tercer aspecto —y el principal— era el desmesurado tamaño que había alcanzado el sector paraestatal. ¿Qué tenía que hacer el gobierno mexicano como propietario del cabaret Can Can, del restaurante Focolare, del hotel Presidente o de la empresa Garci-Crespo? ¿Cómo fue que se llegó a esos extremos?

El gobierno del presidente Luis Echeverría no inventó la figura de la empresa pública ni creó al sector que las agrupaba, pero sí lo llevó a un tamaño verdaderamente excesivo, hipertrofiado dirían algunos. El impulsor de esa política de ampliación de las empresas públicas fue —según se verá en el capítulo «Los economistas de Luis Echeverría Álvarez»— Horacio Flores de la Peña, secretario de Patrimonio Nacional, secundado por varios de sus discípulos favoritos, a quienes colocó en los puestos de mayor jerarquía en dicha Secretaría. Pico y pala en mano, ese grupo se dedicó a conseguir que dicho sector aumentara su tamaño casi diez veces en sólo un sexenio. Con una lógica difícil de entender, Flores de la Peña equiparaba la creación de empresas públicas con el avance de la forma republicana de gobierno. La creación de empresas públicas —suscribió probablemente hacia 1975— «en forma irreversible seguirá creciendo en el futuro, a menos que se llegue a una situación política donde se sacrifiquen las formas democráticas de convivencia».⁹¹

Antes de finalizar el sexenio de Luis Echeverría, Flores

⁹¹ Flores de la Peña, *op. cit.*, p. 168.

de la Peña ofrece un panorama general del sector paraestatal en ese momento, su importancia en la economía nacional, el papel de las empresas públicas como generadoras de empleo y de exportaciones, así como su distribución sectorial. Así, 48% de los recursos invertidos en el sector se destinaba a empresas del ramo industrial; 24%, a transportes y comunicaciones; y 19%, a desarrollo regional. Por tipo de entidad, al cierre de 1974, el sector paraestatal estaba constituido como sigue: 351 empresas con capital público mayoritario, 197 fideicomisos, 48 empresas con capital público minoritario y 47 organismos de fomento regional. Como se verá más adelante, en 1975 y 1976 el número de entidades integrantes del sector crecería aún más. Es decir, al finalizar el sexenio, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin) terminaría a tambor batiente su encomienda de agrandar el sector paraestatal.

Una forma de medir la importancia de ese sector en la economía era su contribución relativa al PIB. Así, Flores de la Peña señala que ésta fue de 8% en 1971, para avanzar de manera ininterrumpida hasta 11% en 1975 y augurar que llegaría a 12% en 1976. En cuanto a ocupación, el funcionario reportó que, en 1975, 16% del empleo en las ramas de industrias y transportes correspondía a las empresas públicas, las cuales aportaban 14% de los ingresos del gobierno y 26% de las exportaciones. Del total de las importaciones realizadas ese año por el sector paraestatal, 55% había consistido en bienes de capital y 33% en productos alimenticios. El informe concluía señalando que «sin estas últimas importaciones, la balanza comercial del sector público hubiera estado balanceada».

Más luz sobre la estructura del sector paraestatal en el

sexenio de Luis Echeverría arroja un artículo especializado publicado en 1978.⁹² Aunque en general aporta cifras al cierre de diciembre de 1976, inexplicablemente la información sobre la distribución sectorial de las entidades del sector paraestatal se detiene en 1972. Lo que revelan dichos datos es la dispersión de esas entidades en las ramas económicas. En agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, la participación del sector paraestatal era de 0.3%; en la rama de minas y canteras, de 3.8%; y en industria manufacturera, de 3.8%. Esa influencia podía también medirse a partir de otra clasificación: en el rubro electricidad, gas y suministro de agua, la participación del sector paraestatal era de 79.6%; en transporte y comunicaciones, de 39.3%; en servicios, de 12.6%; en comercio, de 4.6%; y en construcción, de 0.8%.

III

De mucha más importancia para los fines de la presente investigación es presentar una imagen, lo más precisa posible, de cómo se incrementó cuantitativamente el sector paraestatal en ese periodo de crecimiento aceleradísimo que fue el sexenio del presidente Luis Echeverría. En el cuadro 2, los datos correspondientes pueden no coincidir con los de otras clasificaciones, debido a las definiciones usadas para cada una de las figuras de entidad paraestatal. No obstante, la totalidad de las presentaciones confirma la idea general de un crecimiento rapidísimo de todas esas variantes institucionales; ello se aprecia sobre todo en el renglón de totales, ya que de 1970 a 1976 el número de entidades paraestatales registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) pasó —como ya se ha dicho— de 84 a 845. Por su parte, el número

⁹² Villarreal y Villarreal, *op. cit.*, pp. 221-222.

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

de empresas con participación gubernamental mayoritaria en el capital subió de 39 a 403, y los fideicomisos, de 48 en 1971 a 211 a la conclusión del sexenio de Echeverría. En forma paralela, la inversión del sector público tuvo una tasa de crecimiento promedio en datos corrientes de 23%, que fue mayor a la registrada en la economía en su conjunto.⁹³

II2

Cuadro 2							
ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA SEPANAL							
1970-1976							
Entidades paraestatales	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de participación estatal minoritaria	—	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	—	48	167	383	387	325	211*
Totales	84	277	428	703	770	806	845

Fuente: Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL), *Informe Anual*, varios años.

* La disminución respecto al año de 1975 se debió a una depuración de fideicomisos realizada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

Los hechos dicen más que las palabras. Una expansión tan acelerada del sector paraestatal sólo pudo responder a una deliberada política gubernamental. La explicación oficial de esa estrategia fue que con ella se buscaba «fortalecer la rectoría económica del Estado». Implícitamente, su instrumen-

⁹³ *Ibid.*, pp. 217-218.

tación planteaba el desplazamiento creciente de la iniciativa privada en muchas ramas productivas. En otras palabras, bajo la asesoría de Horacio Flores de la Peña y de otros economistas radicales, la administración de Luis Echeverría puso en práctica un plan, sin duda deliberado, para encaminar al país a una suerte de capitalismo de Estado.

Mucha agua ha pasado bajo el puente desde que el presidente Echeverría dejó el poder. En el transcurso, el mundo ha sido testigo de una transformación drástica de las ideas en torno a las empresas públicas. El abuso que se hizo, durante dicho sexenio, de la figura del fideicomiso público terminó por desprestigiar a tan útil y flexible instrumento. Por otra parte, atrás quedaron la ingenuidad y la concepción idealista de la empresa pública como inmanentemente mejor que la privada. Atrás quedó también la maniquea suposición de que la bondad predominaba en el sector público y la mezquindad y los motivos aviesos en el privado. Ahora se sabe que en las entidades productivas gubernamentales —salvo casos excepcionales— difícilmente se dan los incentivos para que una operación sea a la vez eficaz y eficiente. La experiencia también demostró cuán difícil es definir criterios objetivos diferentes al de la rentabilidad para evaluar el desempeño de las empresas públicas. Finalmente, esa misma experiencia reveló las inmensas dificultades que enfrenta un gobierno al establecer mecanismos efectivos de control y supervisión de las entidades del sector paraestatal cuando éstas son tan numerosas.

Tras los fríos números, se esconden historias de verdadero terror en torno a la conformación de ese gran sector paraestatal, las cuales nunca han salido a la luz pública. En

114 algunos casos —no es posible saber cuántos—, la ampliación del sector se logró, no metafóricamente, mediante un verdadero proceso dialéctico. En ese proceso, instrumentado por Horacio Flores de la Peña y sus colaboradores, una frase de Carlos Fuentes se convirtió en regla práctica. El intelectual —legitimador del régimen de Echeverría— escribió en 1973 que «el socialismo mexicano será resultado de un proceso de contradicción... de enfrentamiento entre la nación y el imperialismo, entre los trabajadores y los capitalistas». Sobre este enfoque puede citarse una referencia conocida de oídas. El régimen de Echeverría siempre quiso echar el guante a la Fundidora de Monterrey, para lo cual recurrió a todos los trucos sucios imaginables; se infiltraron esquirols entre los trabajadores para sabotear las actividades, entre un largo etcétera. Finalmente, en las postrimerías del sexenio, la familia Prieto entregaba la dirección de la siderúrgica a uno de los favoritos del régimen: Jorge Leipen Garay.

Para quienes gustan de los futuribles —«que hubiera pasado si...»—, no resulta ocioso especular sobre cuál hubiera sido el desenlace de haberse continuado el proceso de expansión del sector paraestatal. Imagínense que Flores de la Peña hubiese permanecido en la administración pública y que le hubiera vendido, al presidente José López Portillo, la idea de seguir ampliando el sector. ¿Qué hubiera pasado? El razonamiento parece mecánico, pero en ese camino, tarde o temprano, el afán acaparador del gobierno se habría atravesado con la banca. El desenlace de tal confrontación es fácil de imaginar.

LA BANCA MIXTA COMO EJEMPLO

Los bancos no quiebran

La banca mixta fue un incentivo indirecto —oblicuo si se quiere— para la estatización de los bancos privados consumada en 1982. Desde la década de 1930 se había aplicado en México la estrategia de que los bancos no quiebran. La aplicación de esa política tuvo muchos episodios, algunos memorables, otros olvidados o desconocidos, pero todos con un temor común: la tragedia que implica el que las instituciones de crédito entren en una trayectoria de quiebra.

115

El principio era —y sigue siendo— en México y en el extranjero muy sencillo: los bancos y las instituciones financieras pequeñas o con una importancia meramente local pueden entrar en liquidación. Sin embargo, no puede permitirse que un banco grande o importante quiebre —«*Too big to fail*», dicen los anglosajones. En México, cuando instituciones de crédito importantes han estado en peligro de caer, la reacción preferente siempre ha sido que el gobierno las absorba. Así, mientras que a partir de la aplicación de esa política surgía la banca mixta —bancos comerciales con mayoría del capital en manos del gobierno—, implícitamente se iba acuñando una moraleja: los bancos del gobierno funcionan tan bien como los bancos privados. Durante varios años el gobierno mexicano dio la impresión de ser un empresario exitoso en el sector bancario.

No se sabe a partir de cuándo exactamente entró en vigor la política de que en México los bancos no quiebran. Antes de que se estableciera, en 1924, la Comisión Nacional Bancaria, se suscitó una quiebra bancaria muy sonada: la del Banco

Francés de Amillien Lacaud. Durante la Gran Depresión quebró el Banco Crédito Español de México y ya en la década de 1930 se desplegaron grandes esfuerzos para evitar que cayera uno grande: el Banco de Londres y México, que en 1934 sufrió incluso una corrida de depositantes. Durante decenios, la política de evitar quiebras bancarias no se hizo explícita; de ella sólo los iniciados se enteraron, años después se conocieron merced a una conferencia dictada por el entonces director general del Banco de México, Rodrigo Gómez, y que, significativamente, versó sobre el tema «Defensa de los acreedores del sistema bancario mexicano».⁹⁴

En la parte introductoria de aquella charla, que tuvo lugar durante la primera reunión de gobernadores de bancos centrales del continente americano, Gómez explicó «por qué el Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, sin tener obligación legal de hacerlo», había decidido seguir la «política de no permitir quiebras bancarias...» Dicha estrategia se había adoptado en razón de que

sin un apoyo de esta naturaleza —que se ha convertido en incondicional en el ánimo del público—, el sistema bancario, tan maltrecho después de la Revolución y de la Gran Crisis, hubiera necesitado un plazo mucho más largo para alcanzar las proporciones que ahora tiene y para llegar a convertirse en un factor de importancia en el desarrollo económico del país.

⁹⁴ Rodrigo Gómez, «Presentación en la Primera Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano», celebrada en Antigua, Guatemala, en *Textos de Rodrigo Gómez*, México, s.e., 1967, pp. 129-143.

El expositor afirmó que en los últimos 25 años —o sea, desde finales de los años treinta— no había habido en México quiebras bancarias. Se entendía por ello, liquidaciones judiciales de bancos que hubiesen resultado en quebrantos económicos para el público ahorrador. Así, los problemas de solvencia padecidos por algunas instituciones no habían «afectado al prestigio conjunto del sistema bancario mexicano». De ocurrir, los casos de ese tipo eran enfrentados por las autoridades a manera de que no afectaran sus obligaciones frente a terceros. El disertante se refirió a continuación al caso de los bancos de depósito y ahorro, y de las instituciones financieras que en conjunto representaban 94% de los depósitos existentes en el sistema financiero de México.

117

Gómez explicó en forma más o menos pormenorizada la batería de medidas puestas en vigor para evitar que la banca cayera en problemas de liquidez y solvencia. Destacó, entre esos mecanismos, las reglas de capitalización y del pasivo exigible contra capital, de limitación al pasivo contingente, de concentración del crédito por personas, empresas, sectores o regiones, así como el depósito de liquidez a que estaban obligados los bancos y la estructuración de su cartera por cajones.

Con todo, el mecanismo que cabe destacar en esta crónica es el de último recurso para instituciones que, a pesar de todos los instrumentos mencionados y de la supervisión a cargo de la Comisión Nacional Bancaria, cayeron en dificultades de solvencia. Ese mecanismo era la intervención administrativa, cuyo propósito era procurar el reestablecimiento y traspaso del banco a otro grupo de propietarios o administradores. Este mecanismo es de importancia, pues a partir de su aplicación surgieron los casos de la llamada banca mixta a

que se refiere la segunda sección del presente capítulo.

118

El traspaso, por lo regular, se efectúa obteniendo de los antiguos accionistas las acciones relativas, sin valor alguno, cuando las pérdidas absorbieron los recursos totales de capital y reservas de la institución, ya que no se trata de proteger a los accionistas, sino a los acreedores del banco. El traspaso implica la obligación para los adquirentes de reponer el capital de la institución en proporciones adecuadas e invertir las cantidades que sean necesarias para ponerla en condiciones de operar con normalidad. De esta manera, la aportación de los adquirentes viene a disminuir o absorber paulatinamente el apoyo que las autoridades monetarias se ven obligadas a hacer de manera inmediata pero transitoria.

La política de protección, que aquí se explica, también cubrió a las sociedades financieras por dos razones. La primera, porque, en conjunto, manejaban 40.2% de los depósitos captados por las instituciones del sector financiero en manos del sector privado. La segunda, porque a esas instituciones se les había otorgado un amplio margen de acción, al permitírseles incluso que captaran dinero a la vista; por tanto, se juzgó necesario someterlas a métodos de regulación y supervisión paralelos a los aplicados a los bancos. Las financieras estaban expuestas a sufrir, al igual que los bancos comerciales, problemas de liquidez y de solvencia. De ahí que quedaran incluidas bajo la sombrilla de la estrategia de que «los bancos no quiebran».

Como parte de las precauciones orientadas a prevenir que las financieras sufrieran problemas de liquidez, en 1958 las autoridades dispusieron que quedaran sujetas al régimen del

encaje legal. Y, para evitar la insolvencia, la ley las obligaba a tener un capital mínimo y a destinar cierta proporción de sus utilidades anuales a constituir una reserva de capital; les prohibía tomar pasivo por un monto mayor a 20 veces su capital y reservas, y aceptar obligaciones o responsabilidades de carácter contingente por una suma 10 veces superior a sus recursos de capital. A ello cabe agregar que las financieras también estaban sujetas a la supervisión directa de la Comisión Nacional Bancaria e indirecta del Banco de México.

En el caso de las financieras, la red de protección de última instancia establecida por las autoridades estuvo particularmente alerta en razón de un hecho de suma importancia en su momento: su muy rápido crecimiento en comparación con el de la banca. De 1950 a 1964, las financieras crecieron a un ritmo de más de dos veces superior al de la banca, expansión que fue motivo de preocupaciones y problemas para las autoridades. El rápido desarrollo de algunas sociedades financieras —dijo Rodrigo Gómez, en 1964— no siempre se había efectuado «dentro de los moldes más ortodoxos» y había dado lugar a «situaciones graves en algunas instituciones de esta índole».

119

La mayor parte de esos casos ha resultado de una política de crédito improcedente, que ha integrado la cartera de estas instituciones con créditos y valores a plazos inadecuados a sus requerimientos de liquidez, o bien, ha otorgado financiamiento a la promoción o ampliación de empresas económicamente mal planeadas.

Se podría decir que esta última afirmación tenía un destinatario concreto; correspondía casi fotográficamente al rescate

más importante realizado en el ámbito de las financieras, el de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX), el cual se describe con pormenores en la siguiente sección. Sin mencionar explícitamente la razón social de esa financiera, Rodrigo Gómez aludió a ella, al señalar que se había tratado de un caso excepcional de mala administración financiera, combinada con congelamiento de cartera y «cuyos quebrantos fueron absorbido directamente por la Secretaría de Hacienda».

120

Para dar un panorama general de la aplicación de la estrategia en cuestión, el ponente explicó que, a partir de 1946, durante dos décadas las autoridades habían intervenido para salvar a 14 bancos de depósito y siete financieras. En todos los casos se habían suscitado situaciones de liquidez o de insolvencia. En los más graves, de instituciones financieras que habían caído en problemas, se había tratado de entidades

cautivas, forzadas por sus consejeros... no sólo a adquirir acciones, sino a dar crédito en grandes cantidades a empresas experimentales que iniciaron promociones en campos nuevos para ellos y que no siempre [habían] sido adecuadamente concebidas ni eficientemente manejadas.

Los casos de Somex y Banco Internacional

En 1982, después de anunciar la estatización bancaria, el presidente José López Portillo apuntó: «El dinero y los valores de cada depositante en un banco mexicano se han mantenido siempre seguros, porque el Gobierno ha estado detrás de

todos y cada uno de los bancos para garantizar esa seguridad». ⁹⁵

Desde 1940, el país ha experimentado una intensa actividad en materia de intervención bancaria. Si bien abundaron las ocasiones en que el gobierno intervino para salvar situaciones bancarias de emergencia, los casos de interés para este trabajo son el de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y el del Banco Internacional. La razón es obvia: se trata de instituciones que pasaron a formar la llamada «banca mixta» y que vinieron a engrosar, por vía de una suerte de expropiación virtual, el sistema financiero en manos del gobierno.

121

El caso de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex, como se le vino a llamar después) se remonta a la redacción, en 1941, de la ley bancaria vigente. El sistema bancario mexicano había evolucionado sensiblemente desde 1925; no obstante, hacia 1940 el país carecía todavía de instituciones de crédito refaccionario que financiaran con la intensidad requerida la formación de capital a largo plazo. En un intento por subsanar tal desbalance, la legislación bancaria de 1941 incorporó un encuadre jurídico que favorecía el surgimiento de las instituciones financieras que requería el país. El ponente de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 fue el inmigrante español republicano Antonio Sacristán Colás.

Ese mismo año, Sacristán fundó, en colaboración con un grupo de capitalistas, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A., con el objeto de «captar ahorros para promover el desarrollo de nuevas fuentes de producción». Sacristán le im-

⁹⁵ José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 1982, p. 66.

primió un carácter dinámico, audaz e innovador, convirtiéndola, con el paso de los años, en la sociedad financiera más importante del país. Sociedad Mexicana fue la primera, para poner un caso, en emitir los bonos financieros que contemplaba la nueva ley bancaria.⁹⁶ De octubre de 1941 a octubre de 1948, colocó bonos por más de 81 millones de pesos. Entre su fundación y el año de 1958, su capital social aumentó de un millón a 100 millones de pesos.⁹⁷

122

La institución dirigida por Sacristán también intervino como inversionista en el negocio bancario. Tuvo participación en una red de bancos (el Banco Refaccionario de Occidente) y llegó a crear dos financieras, entre las que se contó Crédito Industrial y Agrícola del Noroeste. En 1955, la Sociedad Mexicana adquirió de Abelardo Rodríguez la mayoría de las acciones del Banco Mexicano, fundado en 1932. Para esa compra se hizo un aumento de capital, y fue entonces que Sacristán se convirtió en consejero de dicho banco.

Para principios de los años sesenta, el acelerado desarrollo de Sociedad Mexicana se había convertido en su propio veneno. Agobiada por dificultades administrativas y por una cartera saturada de inversiones improductivas, la financiera se hallaba ya al borde de la quiebra:⁹⁸ la historia vino a com-

⁹⁶ Art. 26, fracción XV, "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" (3 de mayo de 1941), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, México, s.f., t. IV.

⁹⁷ Miguel Ángel Granados Chapa, *La banca nuestra de cada día*, México, Océano, 1982, p. 94.

⁹⁸ Douglas Bennet y Kenneth Sharpe, «El Estado como banquero y empresario; el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano. 1917-1970», *Foro Internacional*, julio-septiembre

probar el error de cálculo que se cometió. Un banquero contemporáneo de Sacristán ha opinado que Sociedad Mexicana incurrió en lo que en la jerga bancaria se llama *overtrading*. Por el lado de las operaciones pasivas, la financiera forzó la captación, al emitir grandes cantidades de bonos, los cuales, para ser colocados en un mercado tan raquítrico como el mexicano, se ofrecían con premios y sobretasas ocultas. Muchos de estos bonos fueron colocados en el extranjero. Por el lado de las operaciones activas, se cometió un error similar: Sociedad Mexicana se embarcó en una escalada de adquisición de negocios e inversiones que, al momento de la verdad, no fueron tan rentables como se esperaba. En consecuencia, la empresa registró fuertes pérdidas y llegó un momento en que le resultó muy difícil pagar los bonos emitidos que se iban venciendo.

123

Sobrevino así la intervención del gobierno. Se hizo un avalúo y se determinó que la Sociedad Mexicana tenía pérdidas por 1 450 millones de pesos. Fue entonces cuando se modificó la ley bancaria, al agregarle la fracción XII al artículo 8, precepto que señalaba que cuando una institución de crédito tuviera pérdidas por más de la mitad de su capital exhibido, si en 60 días no se reponía ese capital, el gobierno podría declarar su liquidación o traspasar las acciones a un tercero.

Era imposible que el gobierno permitiera la quiebra de la principal financiera privada del país. Además, también resultaba difícil que la institución se vendiera a otro grupo de inversionistas: 1 450 millones de pesos era una fortuna considerable, si se considera que hablamos del año de 1962. Entonces, Sacristán, por medio de José López Portillo —que en

esa época era consejero de la Presidencia— entró en contacto con el presidente Díaz Ordaz; su planteamiento fue muy claro: en caso de que Sociedad Mexicana fuera a cambiar de manos, lo mejor sería que pasara a propiedad del gobierno. En un principio se planteó que los 1 450 millones de pesos que faltaban para reintegrar el capital fueran aportados en dinero fresco. Con todo, al final el capital se repuso con cargo al encaje legal.

124 No existe paralelismo entre el caso Somex y el del Banco Internacional. El derrumbe de este último no ocurrió por razones bancarias o financieras; el desenlace de esa institución se vincula al de otra empresa privada que se desarrolló en el sector azucarero del país: el Ingenio de San Cristóbal. La historia se remonta a 1917, cuando Roberto García Loera, en compañía de otros inversionistas, compró el citado ingenio a sus anteriores propietarios. La empresa prosperó notablemente y en el transcurso García Loera llegó a convertirse en su principal propietario. Las continuas inversiones y las obras de ampliación incrementaron la capacidad de refinación de 500 toneladas de caña hasta superar el millón por zafra en 1952.

Asimismo, García Loera se convirtió en accionista del Banco Internacional quizá hacia 1947, año cuando aparece por primera vez como consejero de dicha institución. El Banco Internacional había sido fundado en 1941 por Luis Montes de Oca, director del Banco de México durante el cardenismo. Al morir éste, en 1958, la dirección de la institución fue asumida por un banquero profesional de nombre Alfonso Díaz Garza.⁹⁹

Díaz Garza tuvo dos épocas contrastantes como director

⁹⁹ Granados Chapa, *op. cit.*, pp. 87-89.

del Banco Internacional: una de auge y prosperidad, y otra de deterioro personal e incompetencia bancaria. Durante su periodo de éxito, Díaz Garza fue el motor del banco y generó un crecimiento que, en su momento, llegó a calificarse de «metéorico». Durante su expansión, el Internacional fundó dos bancos hipotecarios, una financiera, varios bancos regionales y una arrendadora para maquinaria y equipo. Además, actuó como promotor de la tarjeta de crédito Carnet, que permitió a los bancos pequeños competir contra el «plástico» expedido por los dos grandes: Banamex y Bancomer.

125

En 1963, García Loera delegó la conducción de sus negocios a su hijo, Roberto García Mora, quien ya para entonces era consejero del Banco Internacional y en 1965 fue promovido a la vicepresidencia.

Por otro lado, la debacle del Ingenio de San Cristóbal empezó en la segunda mitad del sexenio de la presidencia de Adolfo López Mateos, entre 1962 y 1963. En aquella época, como siempre, el país necesitaba divisas y el azúcar era entonces una de las principales fuentes de ingreso en dólares con que se contaba. Estados Unidos acababa de implantar el boicot a las exportaciones cubanas, por lo que México —que entonces era un productor superavitario del dulce— acudió al mercado estadounidense para cerrar la brecha. Como el gobierno mexicano deseaba incrementar esas exportaciones, el propio López Mateos hizo gestiones ante García Mora —propietario del mayor ingenio del país— para que ampliara su extensión cultivable. García Mora vio con desconfianza y alarma las gestiones, pues la extensión solicitada incrementaría los costos de producción, lo que pondría en entredicho la rentabilidad del ingenio. La caña proveniente de las tierras

recién abiertas requeriría traslados más largos en virtud de su lejanía de la fábrica; los fletes incrementarían, por tanto, los costos.

López Mateos dijo entender los temores del empresario y le pidió que no se preocupara, pues el precio controlado del azúcar se elevaría, lo que le permitiría mantener la rentabilidad del ingenio. Las nuevas tierras se abrieron al cultivo, pero los precios no se incrementaron. Salió López Mateos del gobierno, le sucedió Gustavo Díaz Ordaz y luego Luis Echeverría; al iniciar el régimen de este último, el ingenio empezó a trabajar con números rojos, tal como lo había temido García Mora años atrás.

126

Ya hacia fines de los años sesenta la situación del Ingenio de San Cristóbal era crítica. Los García Mora intentaron resolver parcialmente su problema económico por medio de la venta de las acciones en su poder del Banco Internacional. Para ello entraron en contacto con Enrique Quintanilla Obregón, director de Crédito Americano de México, quien —junto con otros accionistas, entre los que estaban unos señores Sepúlveda de Guadalajara— tenía interés en sus acciones del Internacional. En este punto, las distintas versiones de la historia dejan de coincidir. Una señala que la Secretaría de Hacienda intervino en el asunto, porque Quintanilla representaba intereses norteamericanos y se temía que posteriormente las acciones pasaran a manos extranjeras.¹⁰⁰ Otra versión apunta que Quintanilla, para poder aportar su contribución, cometió un fraude en la financiera que dirigía, y que los recursos que ofreció pertenecían en realidad a esa empresa. La operación

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 89-90.

fue descubierta y Quintanilla fue a dar a la cárcel. El gobierno vio con muy malos ojos todas esas maquinaciones, por lo que decidió intervenir el Banco Internacional.

El desenlace definitivo de esa historia ocurrió en 1973, cuando el déficit financiero acumulado en el ingenio ya era muy considerable. Según la interpretación de Granados, al predominar en la cartera del Internacional los créditos del ingenio, el cual estaba totalmente endeudado con el gobierno, este último decidió cobrarse mediante la absorción de las dos empresas. Granados afirma también que en «agosto de 1970, la Comisión Nacional Bancaria empezó a recibir por inventario los activos del Banco Internacional que de hecho estaba en quiebra por causa de sus tratos con el ingenio».¹⁰¹

127

Para 1972, en efecto, el ingenio debía al gobierno alrededor de 250 millones de pesos, pero su valor podía estimarse fácilmente en 400 millones. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda hizo a García Mora «las cuentas del gran capitán», afirmando que si se incluían deudas fiscales antiguas, el adeudo del ingenio superaba los 400 millones. Consecuencia: se cobró la diferencia y se quedó con las acciones del Banco Internacional.

El elemento fundamental que distingue los casos de Somex y del Banco Internacional no es que el gobierno haya intervenido en sus negocios cuando se vieron en dificultades —reacción natural, lógica y legal dentro de cualquier encuadre de doctrina—, sino que se haya apropiado de esas instituciones sin considerar la posibilidad de que eventualmente regresaran, sobre bases de salud bancaria, a manos del sector

¹⁰¹ Loc. cit.

privado. Granados Chapa planteó esta interrogante, sin arrojar mayor luz sobre una posible respuesta:

128

En vez de vender el Banco Internacional a grupos privados que se interesaban en él, el gobierno de Echeverría decidió retener la mayoría de las acciones. Así reportó la operación, en su número del 4 de octubre de 1973 la revista de negocios *Expansión*: «El gobierno mexicano ha adquirido oficialmente el 50.15% del capital del Banco Internacional, S.A., el quinto banco privado mexicano. Lo anterior fue confirmado hace unos días por el secretario de Hacienda, Lic. Hugo B. Margáin...» Margáin no dijo si el gobierno tiene proyectos para adquirir el resto de las acciones del Banco Internacional, pero afirmó que no existen planes para nacionalizar el sistema bancario que todavía está en manos del sector privado.¹⁰²

CONTRAPUNTO BANQUEROS vs. GOBIERNO

Polémicas históricas

La contraposición es uno de los signos que caracterizaron la relación entre los banqueros privados y el gobierno. A menudo, los desacuerdos tuvieron como causa las medidas gubernamentales que incidían sobre la rentabilidad de los bancos. En esta relación antagónica hay una constante que causa cierta perplejidad al comprobarla por vez primera: el rechazo reiterado de los banqueros al ejercicio de políticas económicas expansionistas. Una reflexión *a priori* haría suponer que

¹⁰² Granados Chapa, *op. cit.*, pp. 91-92.

ese sector vería con buenos ojos una política económica de ese corte. Después de todo, las estrategias de estímulo fiscal y monetario conllevan necesariamente un crecimiento acelerado de la oferta monetaria. Y el dinero es, supuestamente, la materia prima con que trabajan los bancos.

Sin embargo, un análisis detenido del problema lleva a una conclusión distinta: la inflación propicia que la tasa de interés se vuelva negativa en términos reales. Bajo esta luz, la crítica de los banqueros a las políticas económicas expansivas resulta comprensible y perfectamente racional desde el ángulo de sus intereses. Históricamente, la inflación ha estado acompañada de un descenso de la intermediación bancaria y de la captación de recursos por parte de los bancos. Un aspecto medular de este fenómeno es que de ahí se liberaba gran parte de los recursos que alimentaron en su momento las fugas de capital. La conclusión es evidente: la inflación y las salidas masivas de capital no favorecen a la banca comercial, sea ésta pública o privada.

129

El contrapunto entre los banqueros y el Estado formó parte de un proceso dialéctico mucho más amplio en el que los actores principales fueron el sector privado y el sector público. Por otra parte, el enfrentamiento entre empresarios y Estado no fue privativo de México. En Francia y en otras democracias occidentales, la empresa privada utilizó el sistema de pluralidades políticas para impugnar estrategias tales como el intervencionismo estatal en la economía.¹⁰³

¹⁰³ Carlos Arriola Woog, *Los empresarios y el Estado (1970-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1991, p. 130.

130 Las divergencias y los roces fueron numerosos. Basta recordar el enfrentamiento entre el presidente Echeverría y los empresarios en el periodo 1972-1973. En cuanto a los banqueros, es probable que los casos de contrapunto conocidos sean sólo la punta del *iceberg*. Seguramente hubo muchas fricciones y discusiones que no fueron conocidas por el público o la prensa. Los desacuerdos se debían a que los intereses de la iniciativa privada y los del gobierno no sólo no coincidían, sino que a menudo llegaron incluso a ser antagónicos. Sobre todo en los tiempos del dirigismo económico, los empresarios mexicanos impugnaron, en particular, la voluntad estatal de trazar la política social y económica a la luz de un interés nacional definido desde su perspectiva.¹⁰⁴

Con todo, la colaboración también fue un elemento importante en la relación entre empresarios y Estado. De no haber sido así, la relación se habría desmoronado desde sus albores. El entendimiento obedecía a su mutua interdependencia, *modus operandi* indispensable para la marcha del país. Por décadas, el gobierno y los banqueros sostuvieron discusiones por conflictos semejantes a los que enfrentaba el Estado con los empresarios: medidas gubernamentales que afectaban los intereses de los bancos, o incluso los principios ideológicos y bancarios que defendían.

Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de 1935 a 1946, relata una discusión sobresaliente suscitada en 1937, cuando los depósitos bancarios se redujeron debido a la incertidumbre que desperaban las estrategias populistas del presidente Lázaro Cárdenas.

El presidente empezó a recibir telegramas de todo el país pidiéndole

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 26.

ANTECEDENTES

su apoyo a fin de que se restituyese el crédito que los bancos privados comenzaban a restringir. Con ese motivo, el señor general Cárdenas reunió en su despacho una comisión de los banqueros más importantes de la Ciudad de México. En ella, don Mario Domínguez, que fungía como líder muy atendido por todos los bancos o cuando menos por buena parte de ellos, expuso al señor presidente que tal vez ignoraba, y que no tenía por qué saberlo, que los bancos «eran meros intermediarios entre el público, que les otorgaba su confianza depositando en ellos su dinero, y los clientes a quienes prestaban tales depósitos». Si los depósitos disminuían, debido a la alarma que causaba la agresiva política social del señor presidente, ellos no tenían más remedio, muy a su pesar, que reducir los créditos a su clientela. Yo, que asistí a la conferencia, una vez que el señor presidente me concedió la palabra para refutar la tesis de los banqueros, les dije que me llamaba la atención que sostuviesen una teoría tan falsa respecto a la función del sistema bancario; que los depósitos, es decir, el monto de ellos, no los hace el público, como habían expuesto al señor presidente, sino el sistema bancario en su integridad, que si los banqueros iniciaban una agresiva política de préstamos contando, como contarían, con el apoyo del Banco de México, verían cómo sus depósitos, que habían disminuido, se restablecerían rápidamente. Como era dudoso que los banqueros, por las reservas que tenían contra el gobierno, iniciasen esa política, que era la sana y conveniente, había otra manera de lograr el restablecimiento de los recursos, seguramente no tan ortodoxa, pero sí eficaz. El gobierno iba a sobregirarse en el Banco de México, dentro de proporciones razonables y los banqueros verían, con gran sorpresa, que una vez que el gobierno emprendiese con vigor una política de obras públicas financiadas con los fondos que le proporcionase el banco central, sus depósitos volvían nuevamente a integrarse a los bancos no obstante

que el señor presidente no rectificara su política, como respetuosamente se lo habían sugerido los banqueros. Por necesidad, pues, de evitar que por la política conservadora de los bancos fuésemos a caer en una depresión que seguramente agravaría la pobreza en que vivíamos, el gobierno se vio precisado a recurrir a procedimientos no ortodoxos y a emprender una política vigorosa de obras públicas con un presupuesto francamente deficitario.¹⁰⁵

132

Entre los planteamientos estatales que mayor repugnancia provocaron siempre entre los banqueros estuvo el referido a la rectoría y control gubernamental sobre los bancos privados. En 1971, Antonio Carrillo Flores relató en el seno del Consejo de Administración del Banco de México lo siguiente:

ahora quiero rendir homenaje a otro jefe mío, secretario de Hacienda, don Ramón Beteta, que en su discurso de la Convención Bancaria del año 1947 fue el primero que hizo esta valerosa declaración: Si crear moneda es un privilegio del Estado, si los bancos, al abrir depósitos, consecuencia de créditos, crean moneda, quiere decir que los bancos privados ejercen una función estatal y en cuanto tal son, en realidad, órganos del Estado sujetos, a la regulación del Estado. Un eminente banquero, cuyo recuerdo toda la banca mexicana respeta, don Luis Montes de Oca, se levantó para preguntar cuáles eran los alcances de aquella declaración. Don Ramón Beteta dijo que eran simplemente lo que había dicho, que él consideraba indiscutible el derecho del Estado y de la Banca Central para hacer esta regulación y que, además, de hecho ya se estaba haciendo porque si bien dice Fernández Hur-

¹⁰⁵ Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, 1976, pp. 113-114.

tado que es en la ley de 1949 cuando aparece la facultad del Banco Central para pedir a los bancos el depósito del 100 por ciento de sus excedentes, de hecho, señor Presidente, esto se hizo sin ley cuando la necesidad pública lo impuso durante la guerra, cuando aquel alud de dólares que no podía comprar gran cosa estaba inflando, en cifras casi inimaginables, el volumen de depósitos de los bancos. Entonces, una mañana, don Eduardo Suárez tomó la decisión, totalmente ilegal, pero absolutamente saludable, de que a partir de ese día se congelaran, al nivel en que se encontraban, las carteras de los bancos. Y aquello que brotó como una ilegalidad, apareció después en las leyes de los bancos centrales de otros países como una aportación de México a lo que debe ser la banca central en los países en desarrollo.¹⁰⁶

133

Como era lógico, los banqueros se oponían a medidas estatales que atentaban contra la rentabilidad de la banca. Un periodo muy fecundo en tales confrontaciones fue el correspondiente a la Segunda Guerra Mundial, cuando el general Ávila Camacho era presidente de la República y Eduardo Villaseñor director del Banco de México. Por primera vez en su historia, el Banco de México se vio ante la necesidad de implantar políticas de restricción monetaria. En un principio se recurrió a las medidas clásicas de regulación basadas en operaciones de mercado abierto, pero al ser éstas insuficientes para detener el gran crecimiento monetario, se emplearon métodos más heterodoxos con fundamento en la manipulación de la tasa de reserva legal. Como parte de esa estrategia se pactó, a principios de 1943, un «convenio de caballeros» entre el Banco de

¹⁰⁶ Banco de México, *Sesión del Consejo de Administración celebrada el 4 de mayo de 1971*, México, s.e., s.f., pp. 55-56.

México y los bancos comerciales, por el cual estos últimos se comprometían, a partir de marzo de ese año, a no incrementar el crédito «por encima del límite que habían alcanzado sus carteras al 31 de diciembre de 1942, así como depositar en el propio Banco de México los fondos excedentes».¹⁰⁷

134 Al poco tiempo, la Comisión Nacional Bancaria descubrió que cierto banco incumplía dicho convenio. Las autoridades del Banco de México reaccionaron con energía, cancelaron el acuerdo suscrito e impusieron la misma medida por la vía coactiva legal. En su discurso ante la Convención Bancaria de 1943, Eduardo Villaseñor señaló que el «convenio de caballeros celebrado con todos los bancos del país» no había sido «cumplido por completo» y que, en consecuencia, las autoridades habían tenido que aplicar medidas de corte obligatorio.¹⁰⁸ Asimismo, un decreto modificatorio de la Ley Orgánica del Banco de México vino a demostrar que durante la guerra algunos bancos también incumplieron los requisitos de reserva legal. El texto de la Exposición de Motivos es elocuente:

algunas Instituciones de crédito han viciado las prácticas bancarias con el fin de no conservar en el Banco de México, en moneda nacional, el depósito proporcional al monto de las obligaciones a que se refiere el artículo 35 de la Nueva Ley Orgánica de esa Institución, lo cual en las presentes circunstancias es notoriamente perjudicial para la economía general del país, pues entorpece uno de los propó-

¹⁰⁷ Raúl Martínez Ostos, «El Banco de México, 1925-1946», apéndice en M.H. de Kock, *Banca central, México*, FCE, 1964, p. 412.

¹⁰⁸ Banco de México, «Política de banca central expresada en las convenciones bancarias nacionales, 1924-1981. Presencia del Banco de México», documento 22, México, s.e., 1982, p. 44.

sitos que informan la legislación sobre la materia, la que atribuye a las autoridades la dirección y la regulación del volumen general del crédito...¹⁰⁹

La promulgación del citado decreto tuvo dos fines: evitar que los bancos pudieran eludir la obligación de cumplir con el depósito legal, e incorporar a la ley la facultad del Banco de México para fijar el porcentaje de dicho depósito en cualquier nivel. La Ley Orgánica del Banco de 1941 señalaba que la autoridad central sólo podría variar el encaje entre 5% y 20% cuando fueran obligaciones en moneda nacional; únicamente en relación con los depósitos en divisas se podía determinar un porcentaje mayor a las dos quintas partes del pasivo.¹¹⁰

135

Hacia 1940, el sistema financiero mexicano mostraba un desequilibrio estructural: frente a los bancos de depósito existía un conjunto raquítico de instituciones dedicadas al crédito refaccionario. Las leyes bancarias de 1941 otorgaron facilidades para que las financieras pudieran desarrollarse con mayor rapidez. Entre otras cosas, se permitió que esas instituciones captaran recursos a la vista o a muy corto plazo. De ahí que con el tiempo surgiera la necesidad de incorporarlas al régimen del encaje legal obligatorio.

Los banqueros contra la política inflacionaria

¹⁰⁹ «Decreto que modifica la Ley Orgánica del Banco de México, en relación con el depósito legal» (2 de marzo de 1945), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958, pp. 377-378.

¹¹⁰ Art. 35, «Ley Orgánica del Banco de México» (26 de abril de 1941), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, pp. 353-354.

Durante los años setenta predominaron dos temas en la agenda de discusión entre las autoridades gubernamentales y la banca. Ambos tenían su origen en acciones estatales que afectaban la libertad de los banqueros para manejar las instituciones de crédito de que eran propietarios. El informe que presentó el presidente de la Asociación de Banqueros en la Convención de 1982 retrató con particular sinceridad los puntos de vista de ese gremio sobre los asuntos referidos. Al señalar los fines de la asociación que presidía, el orador subrayó su carácter de «organismo unitario que dialoga con las autoridades y que asume la posición que deriva de sus responsabilidades ante la opinión pública». Respecto al encaje legal, precisó que, en gran medida, la insuficiencia de crédito al sector privado «con su consecuente necesidad de recurrir a los financiamientos externos, se ha explicado por el sustancial incremento de los depósitos obligatorios».

Sabemos que el mecanismo del encaje legal es más una fórmula para el financiamiento del sector público, que un instrumento de regulación monetaria. Creemos indispensable que se atenúe, que se modere, esta transferencia de recursos de un sector hacia el otro y que deje de considerarse como una práctica de carácter permanente... Este fenómeno al que aludimos tiene además otra importante consecuencia: las limitaciones en la capacidad de financiamiento de la banca, frente a una demanda significativa y apremiante que impulsa al alza el costo del dinero...¹¹¹

¹¹¹ Asociación de Banqueros de México, «Informe del presidente de la Asociación de Banqueros de México, C.P. Víctor Manuel Herrera», XLVIII Convención Bancaria, *Revista Bancaria*, vol. XXX, núm. 6, junio de 1982, pp. 21-22.

En efecto, el depósito legal se incrementó de manera ininterrumpida desde 1968, cuando la tasa efectiva de encaje era de 29% hasta una reserva obligatoria de 45.8% en 1979.¹¹² Otro motivo de desacuerdo y discusión fue el surgimiento, en 1978, de los Certificados de Tesorería (Cetes), títulos que, desde su creación, se convirtieron en la base del desarrollo del mercado de dinero. En el apogeo de la expansión económica, durante el gobierno del presidente López Portillo, la sobredemanda de los limitados recursos financieros disponibles se manifestó en todos los sectores de la economía. El gobierno no escapó a dicha situación. La emisión de los Cetes —creados mediante decreto presidencial del 28 de noviembre de 1977—¹¹³ obedecía a «los objetivos y las posibilidades de regulación monetaria, de financiamiento de la inversión productiva del gobierno federal, de influir sobre las tasas de interés y para propiciar un sano desarrollo del mercado de valores». No obstante, es evidente que el financiamiento gubernamental fue la motivación preponderante en la creación de dichos títulos.

137

Durante 1978 y 1979, el rendimiento de los Cetes en el mercado primario fue inferior al costo promedio de captación de la banca comercial (CPP). Es a partir de 1980 cuando la tasa de los Cetes superó al CPP. A medida que se incrementaba la brecha entre ambos tipos de referencia, el papel estatal penetró con mayor fuerza en el mercado de dinero. La brecha siguió ampliándose, y mientras que durante 1978 y 1979 la

¹¹² Alfredo Lagunilla Iñarritu, *Historia de la banca y la moneda*, México, Jus, 1980, p. 102.

¹¹³ «Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal a emitir Certificados de Tesorería», *Diario Oficial*, lunes 28 de noviembre de 1977, pp. 2-3.

emisión de Cetes creció a tasas anuales promedio de 1.92 y 1.41%, en 1980 y 1981 lo hizo a 2.4 y 3.7% respectivamente (véase Cuadro 3). De ahí que en la Convención de Banqueros de 1982 se declarara que

138

[h]ace unos años, antes de que surgiese en el mundo y en nuestro propio país el agudo proceso inflacionario que se está padeciendo, la relación de la captación de la banca privada y mixta al producto interno bruto alcanzó un máximo de 29.4 por ciento, hoy se cifra en alrededor del 24.8. Son varios los factores que podrían señalarse como responsables de que todavía no se alcance la medida en que hace diez años la captación penetró en el mercado financiero. Entre ellos hay que reconocer que ha sido muy importante la aceleración del proceso inflacionario... Pero también tiene una responsabilidad definitiva en este hecho la aparición en el mercado de nuevos instrumentos de captación, como los certificados de tesorería, con altos rendimientos y con un grado de liquidez que no corresponde, no obstante su flexibilidad, a los de aquellos medios de captación con que cuenta la banca privada y mixta, cuando —como es evidente en la experiencia de muchos otros países— los rendimientos y los plazos de los valores que emite el Estado guardan siempre una razonable diferencia con aquéllos con los que opera la banca, puesto que de otra manera las condiciones de la competencia para ésta llegan a ser extremadamente difíciles y hasta imposibles.

Es indispensable, por tanto, que se permita a la banca la posibilidad de competir —repetimos que éste es un concepto vital en un sistema económico como el nuestro, que es el que propugnamos—, con lo cual no sólo se conseguirá el más sano desarrollo del sistema y se facilitará el cumplimiento eficaz de la responsabilidad que le incumbe, sino que además podrá disminuirse la presión alcista

sobre el precio del dinero y se logrará un mejor orden y concierto en el mercado.¹¹⁴

Como se aprecia, la polémica había sido permanente y la temática amplia. Sin embargo, siempre hubo una constante en esa controversia: el rechazo de los banqueros a los déficit presupuestales del gobierno y su financiamiento mediante emisiones del banco central. Esto se hizo evidente desde las discusiones con Eduardo Suárez, ministro de Hacienda en la década de los años cuarenta. Un desplegado privatista, aparecido en un periódico en septiembre de 1982, al referirse a los objetivos económicos de la administración de López Portillo y a las causas de la inflación y de la fuga de capitales, apuntó que esas consecuencias habían ocurrido, en gran medida, por una «política equivocada del gobierno»:

139

1. *¿En qué consistió esta política equivocada del gobierno?*

En que quiso ir demasiado aprisa, desató la inflación y mantuvo sobrevaluado el peso, o sea, abarató el dólar. El gobierno había planeado tres etapas bianuales para la política económica de su sexenio: recuperación, consolidación y expansión. La etapa de consolidación —vitalmente necesaria— se omitió y se entró de inmediato a la de expansión con el consiguiente sobrecalentamiento de la economía.

2. *¿Qué consecuencias tuvieron la inflación y la sobrevaluación del peso?*

Las consecuencias fueron, por una parte, que los dólares artificialmente baratos frenaron las exportaciones y el turismo del extranjero y, por la otra, alentaron las importaciones, los viajes de los mexica-

¹¹⁴ Asociación de Banqueros de México, «Informe del presidente de la Asociación...», pp. 20-21.

nos al exterior y, finalmente, la fuga de capitales.

3. *¿Por qué la política inflacionaria fue equivocada?*

Porque desalentó el ahorro, estimuló el sobreconsumo y creó grandes disparidades en el ingreso de los distintos sectores de la población. Además, porque obligó a devaluar nuestra moneda.¹¹⁵

140

Una reflexión superficial nos llevaría a concluir que las «políticas inflacionistas», más que perjudicar, podrían haber favorecido a la banca. El razonamiento es como sigue: el dinero constituye la materia prima con la que operan los bancos. Una estrategia expansionista produce circulante a través del incremento de la base monetaria. Mientras más cuantiosa sea la oferta de dinero, mayor será el volumen de operaciones que la banca pueda efectuar. Los datos oficiales muestran que entre 1976 y 1982 la oferta monetaria avanzó a una tasa anual aproximada de 32%, o sea, un crecimiento casi cuatro veces más rápido que el de la producción interna en el mismo lapso. El déficit total del sector público (incluyendo organismos y empresas controladas por medio del presupuesto) creció en el sexenio a una tasa anual de casi 78%.¹¹⁶

Sin embargo, el planteamiento expuesto resulta falso. Las etapas históricas caracterizadas por inflación han venido acompañadas de un descenso en la captación bancaria. Dos mecanismos han impulsado ese proceso de desintermediación.

¹¹⁵ «Aclaraciones necesarias», desplegado, *Excélsior*, viernes 3 de septiembre de 1982, p. 21A.

¹¹⁶ López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo 1, pp. 205-206.

ANTECEDENTES

Cuadro 3
EMISIONES DE CERTIFICADOS DE TESORERÍA (CETES)
(en miles de millones de pesos)

Meses	Años				
	1978	1979	1980	1981	1982
Enero	5	36	39.5	65.5	121.7
Febrero	13.5	45	36	72.5	103.2
Marzo	22	64	35.5	117	178.7
Abril	22.3	60.5	33.5	118.8	168.5
Mayo	24.3	57.5	55	131	149
Junio	24.6	47.2	61.5	122.2	94
Julio	25.3	44.9	76	125.5	-
Agosto	17.1	38.9	64	127	-
Septiembre	13.3	42.2	66	124.3	-
Octubre	13.6	47	70	133.7	-
Noviembre	24.8	46	74.5	143	-
Diciembre	26.1	43	71.5	115.5	-
Totales	231.9	572.2	683	1 396	815.1
Promedio mensual	19.3	47.7	56.9	116.3	135.9

141

Fuente: Banco de México.

Por un lado, una considerable proporción del ahorro interno dejaba de pasar por la banca para refugiarse en otras formas de acumulación: atesoramiento, especulación, acaparamiento. Por otro, habría que agregar las fugas de capital.

La inflación agudiza la tendencia a que la tasa de interés se vuelva negativa en términos reales e incrementa las expectativas devaluatorias sobre la moneda nacional. La tesis de

142 que es posible la fijación de tasas de interés por debajo del ritmo de inflación, y de los tipos que determinaría libremente el mercado, descansa en una interpretación superficial de los escritos de Keynes. Además de que esta medida quedaría cancelada a consecuencia de la fuga de capitales, es indudable que si el ahorro colectivo es una fracción del ingreso nacional (por efecto de la función consumo y de la propensión marginal), lo anterior no asegura que dicho ahorro se convierta en captación bancaria. Una tasa real de interés negativa, aparte de abatir la demanda por activos financieros, incrementa la velocidad de circulación monetaria y causa mayores presiones inflacionarias. En cuanto a las salidas de capital, es creíble la tesis que en su momento expresó Adrián Lajous, de que las fugas no convenían a la banca privada:

Se calcula que empresas particulares e individuos de este país deben unos 20 mil millones de dólares a bancos extranjeros, lo que equivale ahora a 3.4 billones de pesos. Por otro lado, no se sabe cuánto dinero de particulares mexicanos está depositado en bancos del exterior, pero las estimaciones de gente informada van de catorce a veintitantos mil millones de dólares. Buscando simetría y con un sentido de justicia perversa, válgase el contrasentido, digamos que esta cifra es igual a lo que debe el sector privado a la banca internacional. Es decir, dicha banca tiene en depósito o maneja en valores de mexicanos unos 20 mil millones de dólares. Si se acepta esta razonable premisa, la banca extranjera está llevando a cabo el papel de intermediación que correspondería a la banca mexicana con una cantidad que representa aproximadamente el 47 por ciento de los ahorros del pueblo mexicano que están en bancos. Esta situación es la que mejor indica por qué en 1981 y 1982 no convenía a los bancos mexicanos que los

ahorros de México se exportaran a los otros países... Es claro que el dinero no salió porque lo auspiciara la banca. Como lo demuestran las cifras, no le convenía reducir en tan grande medida su posibilidad de operación como intermediaria entre ahorradores y prestatarios. Más le convenía, porque mucho más ganaría, aumentar en 41 por ciento los fondos que podría prestar.¹¹⁷

En línea con dicho planteamiento, en septiembre de 1982 la Asociación de Banqueros afirmó: «Estamos totalmente de acuerdo en que las salidas masivas de capitales al extranjero han dañado por igual al país y a nuestras instituciones, al eliminar nuestra capacidad para financiar el desarrollo nacional».¹¹⁸

143

Los representantes de la banca mostraron clarividencia al oponerse sistemáticamente a la aplicación de políticas económicas expansionistas, condenadas de manera irremediable a generar inflación. Podría pensarse que, dada la confrontación que siempre prevaleció en la relación entre los banqueros y las autoridades, estas últimas terminarían por suprimir al interlocutor. Dicha tesis es, sin duda, exagerada. En todos los tiempos ha habido un elemento de fricción entre las autoridades y los gremios productivos, mas no por eso ha de pensarse que el gobierno terminará por romperles la columna vertebral. Lo que en definitiva decidió la ruina de

¹¹⁷ Adrián Lajous, *Mi cuarto a espadas*, México, Edamex, 1985, pp. 85-86.

¹¹⁸ Asociación de Banqueros de México, «Los miembros de la Asociación de México, en forma solidaria, hacen suyos los conceptos expresados por su presidente, don Carlos Abedrop Dávila, en el sentido de que son injustas e infundadas las apreciaciones que hizo el señor Presidente de la República sobre la Banca Privada en su VI informe de Gobierno», desplegado, *Excélsior*, 5 de septiembre de 1982, p. 22A.

aquella banca privada fue algo que de todas maneras le resultaba muy perjudicial: la aplicación de políticas económicas inflacionistas. La inflación y las causas que la generaban fueron la razón fundamental del desastre económico en el que terminó el sexenio de José López Portillo.

LOS ECONOMISTAS DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ

144

El gabinete que perdió el equilibrio

Habiendo sido una esfinge inescrutable e impenetrable durante su larga carrera burocrática, una vez «destapado» como candidato a la Presidencia de la República, Luis Echeverría dejó ver rasgos personales totalmente imprevistos. Todas las personas a quienes había servido lo recordaban igual: callado, incansable, leal, dócil, cumplidor, excesivamente responsable y subordinado a la jerarquía hasta casi rayar en el servilismo. El candidato en campaña, en cambio, fue otra cosa: activísimo y repartiendo promesas como si fueran flores, «Echeverría proyectaba una imagen de fuerza inaudita... y de un *tlatoni* poderoso que disfrutaba inmensamente» su recién adquirido poder.¹¹⁹

En el séquito de una campaña presidencial siempre había habido representantes de todos los sectores, edades e intereses, pero el de Luis Echeverría se distinguió por el número tan inusitadamente grande de jóvenes que logró atraer. Ese candidato tuvo la consigna de incorporar a jóvenes valores ya conocidos y de reclutar a otros que, si bien aún no se des-

¹¹⁹ Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída...*, pp. 367-368.

tacaban, tenían potencialidad para futuras encomiendas de importancia. Así fue como Echeverría y sus colaboradores más cercanos descubrieron y sumaron a su grupo al entonces poco conocido economista Jesús Puente Leyva.

En algún momento, aquella campaña multitudinaria y omnímoda hizo un alto en la ciudad de Aguascalientes. En el presídium, el candidato estaba flanqueado por dos economistas de su generación, Horacio Flores de la Peña y Jorge de la Vega Domínguez. A las claras se vio desde el principio que ambos ocuparían cargos importantes en la administración que presidiría Echeverría. Después de presentar en su discurso un panorama sobre el sector agrícola y hablar de la gran tragedia que era la pobreza rural, el candidato cerró su alocución con el lema de campaña que se haría famoso: «Arriba y adelante». Entonces, entre el público se puso de pie un joven que preguntó al futuro presidente: «¿Qué tan alto es arriba y qué tan lejos es adelante?» Su aplomo, audacia y seguridad lograron que Echeverría lo tomara en cuenta y lo acercara a su entorno.¹²⁰

145

Aquel joven, Jesús Puente Leyva, era economista por la Universidad Autónoma de Nuevo León y Premio Nacional de Economía 1969. Oriundo de la Ciudad de México, de niño había emigrado con su familia a Monterrey. Su tesis de licenciatura. «Distribución y redistribución del ingreso en el área metropolitana de Monterrey», lo hizo acreedor al ya citado premio, habiendo sido el primer galardonado originario de provincia y el más joven hasta entonces. La colaboración de Puente Leyva con el régimen abarcó aproximadamente tres

¹²⁰ Entrevista con Jesús Puente Leyva, mayo de 2007.

periodos. En el primero brindó asesoría, en el segundo planeó y dirigió el programa de caminos de mano de obra, y en el tercero se incorporó a Nacional Financiera como uno de los subdirectores más poderosos que había tenido el organismo, lo que le permitió conformar un área mixta con actividades financiera y de diseño e impulso de proyectos.

146 Volviendo a su etapa como asesor del presidente, una de sus responsabilidades fue reclutar a economistas jóvenes y poco conocidos, con ideas novedosas o un enfoque diferente al tradicional. Fue así como entró en contacto con Francisco Javier Alejo, joven especialista en finanzas públicas y autor de algunos textos interesantes.

Ése fue también el caso de Eugenio Anguiano Roch y Jorge Eduardo Navarrete, quienes fueron designados por el presidente Echeverría para ocupar respectivamente las embajadas en China continental y Venezuela. Otro caso fue el de Gustavo Romero Kolbeck, quien tras una larga trayectoria profesional fue embajador en Japón en 1971 y dos años después volvió al país para dirigir Nafinsa, convirtiéndose en jefe precisamente de Puente Leyva.

El caso de Francisco Javier Alejo fue especial por varias razones, pero en particular porque en un lapso muy breve pasó a ocupar una subsecretaría y luego un cargo de nivel de gabinete. Hijo de exiliados españoles, Alejo sobresalió como alumno en la Facultad de Economía y se ubicó entre los discípulos favoritos de Horacio Flores de la Peña. Alejo estaba encargado de coordinar la maestría en economía en el Colegio de México cuando, por conducto de Puente Leyva, conoció al presidente Echeverría, quien lo apoyó para estudiar

el doctorado en Oxford. Desde ahí, Alejo mantuvo contacto epistolar con el presidente. A poco tiempo de su regreso a México, fue designado para encabezar el Fondo de Cultura Económica. De ahí brincó nada menos que a la Subsecretaría de Ingresos en Hacienda (1974-1975) y luego ocupó la cartera de Patrimonio Nacional (1975-1976) en reemplazo de su ex maestro, Flores de la Peña.

Alejo estuvo entre los investigadores que, a fines de los años sesenta, hicieron una evaluación crítica del periodo del llamado Desarrollo Estabilizador, el cual se había extendido a lo largo de dos sexenios, arrancando en 1958; en su transcurso se había logrado un crecimiento del producto real por encima del 6% anual, con elevación de los salarios reales, estabilidad de precios y mantenimiento de la paridad cambiaria. Otras investigaciones críticas de dicho periodo fueron las de David Ibarra, Miguel Wionczek, José Morelos, Luis Unikel y Jorge Eduardo Navarrete. Ibarra demostró, en sus análisis, que los factores que habían impulsado el crecimiento durante el Desarrollo Estabilizador, difícilmente se sostendrían en un futuro. Wionczek fue uno de los primeros en alertar sobre la necesidad de una reforma fiscal. José Morelos advirtió a su vez sobre los peligros de la explosión demográfica, mientras que Luis Unikel destacó la conveniencia de adoptar una política de desarrollo urbano. Navarrete se refirió a la fortaleza de las importaciones y la insuficiencia de las exportaciones para financiarlas. Por último, la investigación del propio Alejo advirtió que la carga tributaria era muy baja en México y que, además, estaba distribuida inequitativamente entre los sectores económicos, lo que incidía de manera asimétrica en

las distintas zonas del país.¹²¹

148 Con independencia del acierto técnico de sus diversas tesis, un denominador común en los trabajos de todos esos autores fue un rechazo —a veces explícito, otras tácito— de los elementos ortodoxos implícitos en el modelo del Desarrollo Estabilizador. Otra característica común fue el desdén o, si se quiere, un aprecio no muy elevado, por la forma en que se había manejado la economía en los sexenios precedentes, es decir, por la política económica que se había aplicado. Una coincidencia más fue la impaciencia por cambiar las cosas a fondo, en lugar de buscar una combinación armónica entre lo que se tenía y que servía, y lo que se necesitaba hacer y no se había hecho. Por último, integrantes, la mayoría de ellos de una nueva generación, su actitud psicológica revelaba una prisa por acceder al poder y estar en posibilidad de ejecutar sus ideas.

Para conformar su equipo de colaboradores más cercanos, Echeverría consideró primero a figuras destacadas de su propia generación. Fue el caso, en el campo específico de la economía, de los ya mencionados Horacio Flores de la Peña y Jorge de la Vega, además de Porfirio Muñoz Ledo, quien terminaría siendo secretario del Trabajo. Echeverría entró en contacto con los dos primeros durante el movimiento estudiantil de 1968, dada la prominencia que ambos tenían en la Universidad de México y su propio cargo como secretario de Gobernación. De trato suave e ideológicamente mucho menos radical que Flores de la Peña, De la Vega fue un miembro importante

¹²¹ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1980-1994*, México, FCE, 1994.

del equipo de colaboradores de Echeverría y, como tal, tuvo una influencia moderadora cuando éste empezó a radicalizar sus acciones de política económica y su retórica. Después de destituir de la Secretaría de Industria y Comercio a un político tradicional, Carlos Torres Manzo, Echeverría encargó esa dependencia a De la Vega durante el resto del sexenio.

Muchísimo más influyente, estridente y controvertido resultó Flores de la Peña. Habiéndose graduado de economista en la Facultad de Economía en 1955, don Horacio tenía ya una larga trayectoria académica y en el servicio público cuando Echeverría llegó al poder. Inició su carrera docente a mediados de los años cincuenta, impartiendo, entre otras, las materias de sistemas económicos modernos y teorías del desarrollo económico. Dirigió la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el bienio 1965-1966 y fue coordinador de la Comisión Técnica de esa casa de estudios de 1967 a 1970. En el orden laboral, se desempeñó de 1959 a 1970 como director de Administración e Inspección de Empresas y Organismos Descentralizados en la SEPANAL, Secretaría que pasó a encabezar en diciembre de 1970 por designación del presidente Echeverría. Flores de la Peña —que se ostentaba ideológicamente como un «hombre de la izquierda»— se distinguió por mucho tiempo por su inclinación a formar una corriente de discípulos y seguidores. A ella pertenecieron el ya mencionado Javier Alejo y figuras como Nathan Warman, José Andrés de Oteyza, Carlos Tello y Emilio Sacristán. Si bien en esa capilla nunca hubo propiamente marxistas, tampoco nadie fue monetarista ortodoxo y sus integrantes se caracterizaron más bien como neokeynesianos y estructuralistas.

150 Por otra parte, la política de reclutamiento de economistas jóvenes practicada por el presidente Echeverría se trasladó un tanto con su estrategia deliberada de atraer y cooptar a líderes y participantes en el movimiento estudiantil de 1968, a la que se llamó «apertura democrática» (y, por extensión, a su autor y practicante se le dio el nombre peyorativo de «apertura»). Fue como parte de esa política que empezaron a hacer una carrera burocrática exitosa el ya mencionado Javier Alejo, la doctora en arquitectura Rosa Luz Alegría, Jorge Leipen Garray, Carlos Armando Biebrich y un etcétera bastante largo.

Otro economista incorporado —aunque no tan joven— fue Carlos Tello. Discípulo de Flores de la Peña —y quizá ubicado más a la izquierda que su mentor en el espectro ideológico—, Tello tuvo un ascenso tan rápido a cargos de alta responsabilidad que vale la pena recordar, aunque sea en síntesis, su hoja de servicios. Después de formarse como economista en las universidades de Georgetown y Columbia (Estados Unidos) y Cambridge (Inglaterra), impartió cátedra, de manera sucesiva, en la Facultad de Economía, El Colegio de México y El Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). En el orden laboral, Tello fungió como asesor de José López Portillo, subsecretario de la Presidencia, de 1965 a 1970; de ahí saltó a subdirector general de Crédito en la Secretaría de Hacienda, de 1971 a 1975, puesto al que arribó cuando contaba con apenas 33 años de edad.¹²²

Desde antes de comenzar su sexenio, ya se advertía la intención de Luis Echeverría de conformar un gabinete econó-

¹²² Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, México, FCE, 1992, p. 562.

mico equilibrado, tanto en el sentido ideológico como en términos de escuelas de pensamiento. En el lado del equilibrio o la contención sobresalieron los nombramientos en Hacienda y en el Banco de México. A la cabeza de la primera quedó Hugo B. Margáin, un abogado nacido en 1913, y graduado de la Facultad de Derecho en 1938, con una larga trayectoria en esa y otras dependencias, incluyendo la embajada en Estados Unidos durante la mayor parte del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz. Por otra parte, se designó director general del Banco de México a quien fuera el colaborador más cercano de Rodrigo Gómez desde 1952: Ernesto Fernández Hurtado, economista de la UNAM con posgrado en la Universidad de Harvard. En la zona media del espectro, ya se ha dicho, quedó ubicado Jorge de la Vega; en la misma franja de equilibrio podría colocarse también a Hugo Cervantes del Río, secretario de la Presidencia.

151

Un recuento sucinto, si bien general, merece también el bando de los colaboradores radicales. A la cabeza de la Secretaría del Trabajo, ya se ha dicho, se designó a Porfirio Muñoz Ledo; en la SEPANAL quedó enclavado Horacio Flores de la Peña, rodeado de varios colaboradores de su elección (Warman, Oteyza, Sacristán), y al frente de la entidad encargada de la Reforma Agraria se nombró al voluntarioso y conflictivo Augusto Gómez Villanueva, poseedor de una larga experiencia política.

Sin embargo, el balance en el gabinete económico de Luis Echeverría se perdió cuando, después de muchas embestidas por parte del ministro Flores de la Peña y de su grupo, Hugo Margáin renunció a la Secretaría de Hacienda a mediados de 1973. Ominosamente, a raíz de esa salida, el presidente Echeverría anunció que «las finanzas se manejan desde los

Pinos», y designó como titular de Hacienda a un amigo suyo, el abogado José López Portillo. Ninguna formación como economista tenía este último, ni experiencia laboral en las principales dependencias encargadas de la conducción de la economía del país. Hasta ese momento, su desempeño en la administración pública había sido en la SEPANAL, como secretario de la Presidencia y al frente de la Comisión Federal de Electricidad.

152

Del pensamiento a la acción

Un candidato presidencial inusitadamente activo y locuaz, que había derramado millones de promesas durante su campaña, despertó naturalmente mucha curiosidad y expectativas. El discurso de toma de posesión de Luis Echeverría reveló que Horacio Flores de la Peña y los economistas de nuevo enfoque que rodeaban al candidato no habían sembrado sus semillas en suelo estéril. En los párrafos sobre economía de esa alocución inaugural quedó explícita y claramente anunciada la voluntad de modificar la estrategia económica. «México —proclamó el nuevo mandatario— ha vivido un periodo prolongado de paz creativa. El régimen ha fortalecido la autonomía del país y conformado un amplio consenso público que hace posible tomar grandes decisiones.» Ahora —agregó Echeverría— «es necesario modificar la estrategia de nuestro desarrollo con la finalidad de satisfacer los mandatos de la Constitución... La Revolución acelerará su marcha».¹²³

¹²³ Las citas del discurso inaugural del presidente Echeverría provienen del apéndice B en Leopoldo Solís, *Economic Policy Reform in Mexico*. A

¿Y para qué se deseaba modificar la estrategia de desarrollo y acelerar la marcha de la Revolución? El distanciamiento entre el nuevo régimen y los precedentes se marcó a propósito de la necesidad de atender en forma más directa los problemas de la redistribución del ingreso. «Aunque se consiguió abolir antiguas desigualdades estructurales, otras nuevas aparecieron durante las últimas décadas... Mientras los mexicanos más pobres no hayan alcanzado niveles decentes de existencia, nuestro programa seguirá siendo revolucionario...» En al menos seis párrafos de aquel discurso inaugural, el presidente Echeverría se refirió al problema de las desigualdades y al imperativo de combatirlas mediante las políticas económicas. A guisa de ejemplo, sólo una de esas referencias:

153

Subsisten, sin embargo, serias deficiencias e injusticias que pueden cancelar nuestros éxitos: la excesiva concentración del ingreso y la situación de marginalidad de grupos grandes de la población amenazan la continuación armónica del desarrollo.

En términos técnicos, con la inclusión explícita de la meta de la redistribución del ingreso (y de la riqueza) se ampliaba el marco de los objetivos macroeconómicos del modelo. La continuidad con el modelo del Desarrollo Estabilizador se marcó en cuanto a la necesidad del crecimiento económico, pero en la nueva estrategia la expansión tenía que ser más acelerada. Con claridad dijo Echeverría en su alocución inaugural que

Case Study for Developing Countries, Nueva York, Pergamon Press, 1981, pp. 199-206.

154 «[l]a Revolución acelerará su marcha» y que «[d]e hecho, el empleo y el ingreso deben incrementarse con mayor rapidez que hasta ahora». Pero el imperativo de un crecimiento más rápido no implicaba descartar el «equilibrio institucional» y la estabilidad. «Las clases populares —declaró enfático el nuevo mandatario— resienten fuertemente el aumento en los costos de vida.» De ahí que debiera preservarse la estabilidad monetaria y «promover la capitalización del país, a fin de alcanzar rápidamente un progreso autosostenido». Sin embargo, la gran brecha se marcó con respecto al lugar que debiera corresponderle a la estabilidad dentro del marco de objetivos de la estrategia:

No es cierto que exista un dilema inevitable entre expansión económica y distribución del ingreso. Aquellos que predicán que tenemos que crecer primero para redistribuir después están equivocados o mienten en función de sus propios intereses... Por esta razón, es indispensable conciliar ingreso con igualdad y ampliar el mercado interno de consumo.

Es extraño que, en su momento, las contraposiciones mencionadas en aquel discurso no fuesen objeto de una crítica más vigorosa. Tal vez la perspectiva histórica ofrezca una claridad analítica que no se tenía en esa coyuntura. Quizá también las corrientes de moda en el pensamiento económico dificultaban ese juicio crítico. Una investigación digna de citarse hace ver que los enfoques estructuralista (influido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES) y neokeynesiano habían cobrado prestigio y, más aún,

esas corrientes habían influido de manera importante en el diseño de la política económica de varios países.

...el programa reformista mexicano observa rasgos comunes con la política económica adoptada en otros países de América Latina por este tiempo. Fue el caso de Perú, bajo la presidencia de Juan Velasco Alvarado (1968-1975); Bolivia con Juan José Torres González (1970-1971); Argentina con Héctor Cámpora (11 de marzo a 13 de julio de 1973) y Juan Domingo Perón (1973-1974); y Chile con Salvador Allende (1970-1973).¹²⁴

155

Pero la falta de claridad contemporánea —además de la miopía analítica— no elimina del enfoque planteado en ese discurso inaugural los elementos contradictorios y las inconsistencias. Quizá la contradicción más evidente era la que podía leerse entre la convicción indeclinable de «avanzar con mayor rapidez» y la promesa de conservar la fijeza del tipo de cambio, que «ha mantenido su fortaleza durante los últimos 16 años». Formalmente, el presidente Echeverría se comprometió a «preservar la fortaleza de nuestra moneda y a mantener la libre convertibilidad». Sin embargo, dudas legítimas podían suscitarse cuando se informaba sobre las causas alegadas con respecto a la sustentabilidad de la paridad: «La estabilidad monetaria de que gozamos tiene su origen en la estabilidad política y en el trabajo intenso». Si bien esto era cierto,

¹²⁴ Elsa M. Gracida Romo, «La década de 1970 en México: etapa de la transición del pensamiento económico», en María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1982-2000)*, México, Trillas, 2005, p. 291.

no hubiese estado de más que el presidente señalara también cómo contribuía a ese fin un manejo monetario congruente y responsable por parte del banco central. Sin embargo, eran tiempos demasiado cepalinos y neokeynesianos para una declaración tan fondomonetarista.

156

Otra gran inconsistencia aparece en el frente de la inflación. Para una mente práctica, resulta difícil entender cómo puede rechazarse y repudiarse lo que ha funcionado con eficacia. El Desarrollo Estabilizador había sido inmensamente exitoso en cuanto al control de la inflación; en esta materia no ocurría como en la distribución del ingreso, donde la inequidad era factual, indiscutible. Sin embargo, la obcecación de cambiar por cambiar las explicaciones teóricas de los fenómenos parece muy poco congruente desde un ángulo retrospectivo. Al parecer, corrían tiempos frívolos. Había que actualizarse en el aspecto doctrinal y, sobre todo, ponerse intelectualmente a la moda; el mundo se había transformado hasta no reconocerse. La inflación ya no tenía como causa un exceso de demanda agregada estimulada por la expansión monetaria a cargo del banco central. Entonces, la idea era otra:

La causa real de este fenómeno no proviene de los incrementos salariales que expanden la circulación monetaria pero también necesariamente estimulan el volumen de la producción. Al contrario, [el encarecimiento] es provocado por la escasez de bienes al igual que por mecanismos especulativos que deberán ser suprimidos en beneficio de los intereses generales.

No es y no puede ser la finalidad de estas disquisiciones su-

brayar los perfiles del pensamiento económico sostenido por la mayoría de esos economistas de nuevo cuño de que se rodeó el presidente Echeverría y a muchos de los cuales entregó cargos de elevada jerarquía, a pesar de su práctica inexperiencia en la administración pública. Para muchos de ellos, su mérito consistía únicamente en su participación como «críticos de la estrategia económica seguida en las últimas décadas». Por lo regular, se trató de funcionarios que no habían tenido antes responsabilidades de nivel en el quehacer público o cuya incorporación había sido muy reciente.¹²⁵ En suma, fue un sexenio en el que se dio poca importancia, o se desdeñó de plano, un elemento que debe pesar siempre en toda designación: la experiencia.

157

Con todo, se repite, lo importante no fue el pensamiento sino las propuestas de política económica que se formularon y, por supuesto, que se pusieron en ejecución. En su discurso de toma de posesión, Echeverría anunció con nitidez la reforma fiscal que tenía en mente y que finalmente se frustró. También dejó ahí plasmado su deseo de «incrementar las exportaciones con la finalidad de poder financiar, sin ataduras, las compras de tecnología y maquinaria...» De esta promesa se derivó el establecimiento del hoy desaparecido Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). Se anunció asimismo, sin ambigüedad, que la inversión pública debería ser suficientemente poderosa como para «dirigir el crecimiento», y que los problemas de la explosión demográfica y de la acumulación «requerirían de incrementos constantes del gasto público». Esta consigna, sin embargo, no afectaría la finalidad declarada de que

¹²⁵ Loc. cit.

los préstamos internacionales «no excedieran la capacidad de pago anticipada del país». En materia agrícola debería continuarse la reforma agraria «que no había concluido» y se transferiría a ese sector un volumen mayor de recursos financieros, los cuales serían «administrados honestamente (sic)».

158 En 1971, BANCOMEXT publicó un volumen que recogía las principales tesis que guiarían la política económica durante aquel sexenio. El texto complementa en forma espléndida lo planteado en el discurso inaugural del presidente Echeverría.¹²⁶ Mientras que el discurso presenta muy claramente la voluntad de adoptar una nueva estrategia general de desarrollo y los objetivos que se buscaba alcanzar, en la obra que patrocinó BANCOMEXT se explican, también con precisión y objetividad, las políticas que se discurrieron para intentar llegar a las metas planteadas. Lo anterior se resume en el primer capítulo, «Los lineamientos generales de la política económica». Dichos lineamientos se definieron para los rubros de acción siguientes: «Crecimiento económico con redistribución del ingreso», «Fortalecimiento de las finanzas públicas», «Modernización de la política agrícola», «Racionalización del desarrollo industrial», «Control del sector financiero» y «Reordenamiento de las transacciones internacionales».

Así, la redistribución del ingreso que debería acompañar al crecimiento se alcanzaría mediante «una mayor participación del trabajo en el producto nacional». A ello habría que agregar las acciones para promover la descentralización industrial y su trasplante a zonas económicas deprimidas, el de-

¹²⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, México: *La política económica del nuevo gobierno*, México, s.e., 1971.

sarrollo agrícola, los programas de apoyo en favor de grupos o áreas marginadas, el creciente acceso a las oportunidades en educación, el adiestramiento para el trabajo y la extensión de los programas de salud pública, desarrollo rural y vivienda popular. Como es obvio, todo lo anterior implicaría un mayor gasto, pero el texto citado precisaba que la administración «canalizará mayores recursos y mejorará el funcionamiento de instituciones y entidades cuya labor ejerce directa o indirectamente, efectos redistributivos...»¹²⁷

En el apartado «Fortalecimiento de las finanzas públicas» se presentó el germen de lo que sería la reforma fiscal que emprendería el régimen del presidente Echeverría. Entre otras finalidades, esa administración deseaba «captar recursos internos adicionales» para que, «mediante la mayor participación del gobierno en el producto nacional», el sector público pudiera ampliar «su actividad de fomento económico y beneficio social». Las medidas orientadas a la modernización de la política agrícola residirían parcialmente en eso: en una mayor cobertura de la acción estatal. Así, la modernización de la política agrícola implicaría atacar de manera simultánea los problemas ligados a la tenencia de la tierra —«continuar el reparto agrario»—, la elevación de la productividad, «el desarrollo de actividades agroindustriales que absorban el excedente de mano de obra» y los ya mencionados programas de auxilio a zonas marginadas. Y en cuanto a inversión, «la nueva administración mexicana ha asumido el compromiso de intensificar las obras de irrigación, transferir al campo un mayor volumen de recursos financieros e intensificar los trabajos de extensión agrícola...»

¹²⁷ *Ibid.*, p. 17.

En materia de racionalización del desarrollo industrial se propuso una «revisión programada del sistema de protección» para inducir mayor competencia y eficiencia en la planta productiva, y un esfuerzo para llegar a un desarrollo tecnológico autónomo. A esa finalidad había respondido el establecimiento del CONACYT. En materia de «Control del desarrollo financiero» se realizó en el documento la importancia de dar reconocimiento oficial a los grupos financieros, y la necesidad de adaptar la expansión del sector al «financiamiento de un desarrollo económico más equilibrado y armónico». Para ello, deberían fortalecerse y afinarse las medidas de «control oficial sobre el sector financiero».

Por último, se mencionó la estrategia para «la reordenación de las transacciones internacionales». Lo que se buscaba en este ámbito era que las importaciones pudieran pagarse con los ingresos provenientes de exportaciones y no mediante entradas crecientes de capital extranjero vía endeudamiento e inversión directa. Para promover las exportaciones se había creado un organismo, el IMCE, cuyos esfuerzos deberían complementarse con los que se desplegaran para impulsar el turismo extranjero. En el aspecto de egresos se planteó racionalizar las importaciones y, a la vez, fortalecer las industrias maquiladoras para que contribuyesen a elevar los ingresos por exportación, el número de empleos y la capacitación de la mano de obra nacional.

Es extraño que en materia de promoción industrial no se mencionaran los planes de la SEPANAL para expandir el sector paraestatal. Sin embargo, el resto de los planteamientos, que se han resumido, presentan con bastante nitidez lo que pretendía lograr esa administración a lo largo del sexenio. En

el rubro presupuestal, lo que queda clarísimo es que la voluntad de implantar una nueva estrategia global de desarrollo, la incorporación al modelo de otro objetivo macroeconómico — la redistribución del ingreso— y el perfil de las acciones y de las instituciones que se deseaba implantar, anunciaban una expansión muy acelerada de la inversión y del gasto público.

¿POR QUÉ ECHEVERRÍA NO EXPROPIÓ LA BANCA?

161

Reforma fiscal y desgaste

Durante su sexenio, el presidente Luis Echeverría hizo prácticamente su voluntad (en el sentido conductual del término). Con todo, al final de su mandato, comprobó que le había resultado imposible alcanzar muchas de las metas que había asumido personalmente o que había delegado a sus principales colaboradores. Que por seis largos años Echeverría se pudiera conducir a sus anchas, casi caprichosamente, se explica por dos factores: primero, por la falta de límites para el Ejecutivo en el sistema político presidencialista entonces en vigor; segundo, por los amplios márgenes de confianza pública y de capacidad para contratar crédito que había heredado del llamado Desarrollo Estabilizador (1958-1970).

Entre los objetivos incumplidos por Echeverría están: llevar a cabo una reforma fiscal integral, conseguir el respaldo internacional para la suscripción de su Carta de Deberes y Derechos para los Estados, y la pretensión que acarició, ya hacia finales de su mandato, de convertirse en Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

¿Pudo haber estado entre las aspiraciones frustradas del presidente Echeverría la de nacionalizar o expropiar la banca privada? Dada su inclinación ideológica hacia la izquierda y su contacto con muchos grupos de esa filiación, muy probablemente no faltó quien le sugiriera que la banca privada debía pasar a manos del gobierno:

162

la nacionalización bancaria era una propuesta mantenida siempre en el programa de la izquierda. No obstante, en los años setenta se intensificó esta discusión. Por ejemplo, un artículo publicado el 5 de febrero de 1971 en *El Universal*, «Reforma bancaria» por V. Ocampo, expresó que «...el sistema bancario no tiene una función puramente privada sino de orden público... La inactividad y el criterio que aún predomina... permite a algunos economistas, aunque sean comunistas, que demanden la nacionalización de los bancos». Al hacerle un homenaje a Lázaro Cárdenas, en octubre de 1971, Cuauhtémoc Cárdenas expresó que uno de los puntos del testamento político del ex presidente era la conveniencia de nacionalizar la banca. Esto desató un debate, al menos periodístico. El 25 de octubre de 1971, el periódico *Novedades* publicó una nota titulada «No es conveniente ni necesario nacionalizar a la banca mexicana», en la cual se planteó esta discusión. De acuerdo con medios periodísticos, Mario R. Beteta, secretario de Hacienda, expresó el 1º de agosto de 1972 en Washington que el gobierno no pugnaría por la nacionalización de ese sector. Posteriormente, en 1978, según una nota de diciembre del periódico *Novedades*, la CTM [Confederación de Trabajadores de México] planteaba como propuesta la nacionalización de la banca.¹²⁸

¹²⁸ Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, p. 18.

Así que la cuestión no reside en saber si el presidente Echeverría conoció dicho proyecto, sino cuál fue su opinión al respecto. No se tiene noticia de que lo haya contemplado y, si así fue, ciertamente no ocupó un lugar entre sus prioridades, lo que puede ser un buen ángulo para aproximarse al asunto. Entre los proyectos que sí tuvieron preeminencia para ese mandatario y su régimen destaca la reforma fiscal y quizá también la modificación del marco regulatorio para la inversión extranjera. Al quedar frustrado al menos el primero de ellos, el régimen se quedó con mucho menos capital político y tiempo para lanzarse a otras reformas contenidas en su agenda. A ello habría que agregar, además, la restricción cronológica. Era ya la mitad del sexenio, cuando la administración echeverrista decidió echar atrás la reforma tributaria y en el ínterin se habían suscitado muchos otros acontecimientos desgastadores, lo que constituye otra variable a considerar. Abrir al final del régimen otro frente de confrontación con el sector privado no parecía muy aconsejable desde el ángulo político.

163

El asunto está claro entonces. De haber salido airoso el gobierno de Luis Echeverría, en su intento de modificar el marco tributario del país, su marcha hacia delante se habría desarrollado sobre bases mucho más fluidas. Sin duda, el fracaso de la reforma fiscal constituyó el parteaguas del sexenio.

Congruente con uno de los objetivos principales de la política económica de Echeverría —mejorar la distribución del ingreso— era la idea de elevar la recaudación de impuestos mediante una reforma fiscal. Un primer intento en dicho sentido se materializó en la iniciativa para la Ley de Ingresos que se preparó en diciembre de 1970. El hecho de que esta iniciativa se haya enviado durante el primer mes de esa admi-

nistración comprueba que se trabajó en su preparación desde la campaña. Las medidas recaudatorias que se propusieron y aprobaron fueron muy moderadas. Por otra parte, el logro de elevar la recaudación al año siguiente de 7.12 a 7.20% del PIB se vio disminuido por la desaceleración que sufrió la economía ese año.¹²⁹

164

Aunque esa primera reforma fiscal había sido demasiado temida, sus resultados fueron poco profundos. Así, desde mediados de 1971 se conformó un grupo de investigación para analizar el problema del empleo y las propuestas de modificación tributaria. Mucha influencia tuvo en ese equipo un economista de larga trayectoria en el Banco de México, a cuyo cargo se puso la Dirección de Programación Económica en la Secretaría de la Presidencia: Leopoldo Solís. El líder de ese comité de investigación fue nada menos que el economista Carlos Tello, quien tenía contactos muy estrechos con el subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda, cargo que poco tiempo después pasaría a ocupar el propio Tello. A iniciativa de Solís, se involucraron en el proyecto varios profesionistas que años más tarde brillarían en su especialidad: Luis de Pablo, Francisco Gil Díaz, Manuel Cavazos Lerma, Ernesto Zedillo, Guillermo Ortiz y un largo etcétera.

En octubre de ese año se celebró una reunión con el presidente Echeverría, en la cual se le informó, entre otros asuntos, sobre los trabajos relativos a impuestos y modificaciones tributarias. El subsecretario de Ingresos se apresuró entonces a señalar que se habían estudiado algunas posibilidades de reforma para el impuesto sobre la renta, y los impuestos al con-

¹²⁹ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 131.

sumo y al patrimonio. El presidente se enganchó en el tema pensando que, efectivamente, los estudios mencionados se encontraban muy avanzados. Sin embargo, como éste no era el caso, se integró de emergencia una comisión encargada de preparar los proyectos correspondientes, que el presidente de la República deseaba recibir pronto. Como medida práctica para salir del apuro, en la Secretaría de Hacienda se preparó un proyecto basado en aquel otro fallido que se había redactado en 1964, cuando la entidad era encabezada por Antonio Ortiz Mena y el presidente era Adolfo López Mateos.

165

Las principales finalidades de esa propuesta de reforma fiscal eran las siguientes: incremento de los ingresos fiscales, promoción de la redistribución de la riqueza, estímulo a la inversión y una mejor definición de la carga tributaria para cada contribuyente sobre bases de equidad. Estos objetivos deberían alcanzarse mediante la implantación de las medidas siguientes:

- Acumulación total de los ingresos para fines de impuesto sobre la renta.
- Desaparición de acciones y bonos al portador.
- Redefinición de la base impositiva.
- Cierre de fisuras que permitían la evasión.
- Aplicación de un impuesto de control sobre el patrimonio de las personas.
- Elevación de la tasa impositiva máxima sobre el ISR a 42%.¹³⁰

¹³⁰ Solís, *op. cit.*, pp. 72-76.

166 Según uno de los participantes en la preparación del proyecto, se dieron varios pasos antes de tener uno definitivo, que pudiera ser presentado a la consideración del presidente. La idea era preparar, a partir de ahí, la propuesta definitiva que debería enviarse al Congreso. De todas esas gestiones cabe rescatar, para fines de esta narración, sólo un aspecto de suma importancia. En esa época el presidente Echeverría estaba muy interesado en otro proyecto legislativo de gran relevancia para él: el relativo al control de la inversión extranjera. El hecho es que, después de no pocas reflexiones, el mandatario decidió enviar de manera simultánea al Congreso ambos proyectos: el de la reforma fiscal y el del control de la inversión extranjera. Pero luego, por razones desconocidas, decidió dar carpetazo al primero. ¿Por qué?

En un plano estrictamente especulativo, ese repliegue puede atribuirse a varias causas. La primera, a que el presidente se enteró de los desacuerdos suscitados entre los representantes de Hacienda, el Banco de México y la Secretaría de la Presidencia respecto al perfil definitivo que deberían tener las medidas de la reforma fiscal. Otra razón de peso pudo haber sido que el mandatario decidió dar prioridad a la iniciativa relativa al control de la inversión extranjera. También debe de haber pesado el temor de que las modificaciones tributarias afectaran la inversión y la marcha de la actividad económica. Por último, y de gran importancia, el hecho de que los representantes del sector privado formaron un frente común para oponerse a dicha propuesta de reforma fiscal.

De hecho, las fricciones entre el gobierno y los grupos empresariales habían surgido desde hacía ya algún tiempo, con los excesos declarativos que suelen aflorar de manera inter-

mitente en esos casos. Al presentarse la propuesta tributaria ante las organizaciones empresariales, el rechazo había sido unánime. A eso se sumaba el desgastador antagonismo entre ambos actores a propósito de diversos temas espinosos. Por consecuencia, prevalecía en el país un ambiente impregnado de desconcierto, incertidumbre, desconfianza y pesimismo. Un cronista destacado de esas confrontaciones consignó:

Los enfrentamientos diversos, que tuvieron lugar, permitieron constatar que la fuerza del sector privado es esencialmente económica y que carece de una expresión a nivel político. Guardando las proporciones debidas, se puede utilizar la frase empleada hace algunos años para describir la situación de Alemania: un gigante económico y un enano político. Esto resultó evidente en aquellas ocasiones en que el sector privado asumió posiciones radicales e intentó obligar al Estado a ceder a sus exigencias, frente a las planteadas por otros grupos sociales. Durante los acontecimientos de 1973, y en ocasión de las negociaciones salariales de 1974, el Estado mostró que no estaba dispuesto a abdicar de su papel de «árbitro regulador» de la vida social...¹³¹

167

En las semanas previas a la toma de decisión definitiva, hubo forcejeos entre los funcionarios que impulsaban la reforma fiscal (Secretaría de Hacienda y Presidencia) y los que patrocinaban la ley para controlar la inversión extranjera (Secretaría de Comercio). Al parecer, ninguno de esos dos grupos pensaba que ambos proyectos fuesen excluyentes, simplemente querían que su iniciativa entrara primero al Congreso,

¹³¹ Arriola Woog, *op. cit.*, p. 133.

quizá para elevar sus probabilidades de aprobación. Sin embargo, todo hace suponer que el presidente Echeverría sí las veía como alternativas que no podían promoverse en tándem. Así, ante la disyuntiva, se inclinó por el ordenamiento relativo a la inversión extranjera, el cual, por cierto, también causó confrontación y no sólo con los empresarios locales, sino en especial con el gobierno de Estados Unidos, a través de su embajada en México.¹³²

168 Batallas y empeños diversos

A lo largo del resto del sexenio, el presidente Echeverría ya no insistió más sobre el tema de la reforma fiscal. Al parecer, pasaron por su mente no sólo las dificultades para que el proyecto —cualquiera que fuese— resultara aprobado por el Congreso, sino otra razón práctica de gran peso: sus dudas sobre la capacidad del Estado para recaudar los nuevos impuestos y el inmenso costo político que implicaría ese esfuerzo.¹³³ Hay otras líneas de análisis que cabe mencionar. Una de ellas es que, hacia la conclusión de su sexenio, Echeverría se interesó en otros proyectos, algunos de los cuales cobraron para él una gran importancia personal (ganar el Premio Nobel de la Paz, promover la Carta de Deberes y Derechos para los Estados, convertirse en Secretario General de la ONU). A todo ellos se suma el hecho de que sus asesores económicos le ofrecieron —y el aceptó— la solución financiera para paliar la insuficiencia de ingresos tributarios: contratar crédito del exterior.

¹³² Medina Peña, *op. cit.*, p. 227.

¹³³ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 137.

¿Tributación o endeudamiento? No había otras salidas para el problema del financiamiento del déficit fiscal. No es posible saber si el presidente Echeverría optó de manera racional y consciente en favor de la fórmula de la deuda. Esta posibilidad no hubiera existido de no ser porque las administraciones del Desarrollo Estabilizador habían hecho un magnífico trabajo, al construir para el país una capacidad crediticia notable. Así, no es de extrañar que el déficit fiscal y el saldo de la deuda externa crecieran paralelamente durante los años subsiguientes. La brecha entre ingresos y egresos fiscales se amplió de 2.2% del PIB en 1971 a 3.1% en 1972 y a 5.1% en 1973. Por su parte, de 1970 a 1975 la deuda pública externa pasó de 3 200 a 10 mil millones de dólares.¹³⁴

169

Desbocada la economía en una carrera de gastos acelerados, inflación y endeudamiento, el presidente Echeverría se embarcó en una serie de proyectos muy caros a su corazón y a su ideología, pero que le representaron continuamente costos en términos de capital político. Uno de ellos, tal vez le fue sugerido por su imaginativo e impetuoso secretario del Trabajo: la semana de 40 horas y únicamente cinco días laborables. Al igual que la ley para promover la inversión, la ley para limitar la inversión extranjera y el ordenamiento en virtud del cual se estableció el Registro de Transferencia de Tecnología, esta idea fue interpretada por el sector privado como un intento más del Estado por controlar la economía. El momento en que se plantearon esas reformas tampoco fue muy propicio: pocos meses después de la visita a México del presidente socialista de Chile, Salvador Allende, hecho que

¹³⁴ Solís, *op. cit.*, pp. 76, 82.

mucho exacerbó los ánimos anticomunistas de numerosos sectores conservadores.¹³⁵

170 La política obrera y salarial fue otra fuente de fricción para el gobierno de Luis Echeverría. Impulsada por su fogoso secretario del Trabajo, esa política dio lugar a varios episodios conflictivos entre 1972 y 1975. La tolerancia del gobierno a las actividades de los sindicatos independientes fue motivo de inquietud y numerosas protestas por parte de la iniciativa privada. El primer gran enfrentamiento ocurrió en el otoño de 1973. Todo derivó de las discusiones en torno a cuáles eran las causas de la elevación de los precios que se hacía cada vez más evidente para la sociedad en su conjunto. Después de diversas escaramuzas y dimes y diretes, el 17 de septiembre de ese año se suscribió un principio de acuerdo sobre incrementos salariales. El acuerdo definitivo se alcanzó a finales de octubre, con la decisión de que los salarios contractuales superiores a los mínimos legales se incrementarían en 20%; eso fue lo que conjuró una gran huelga cuyo posible estallido había despertado mucho temor.

Al margen de los grandes sindicatos corporativos (oficiales), en los primeros meses de 1974 se desarrollaron algunos movimientos laborales sin precedentes en el México presidencialista de la época del partido hegemónico. Entre las huelgas organizadas por los grupos gremiales independientes sobresalieron las siguientes: la de los trabajadores de la industria de la construcción en la refinería de Tula, Hidalgo; la que tuvo lugar en Saltillo, en las industrias Cinsa-Cifunsa; y las de General Electric, durante el mes de mayo; así como

¹³⁵ Arriola Woog, *op. cit.*, pp. 97, 92-93.

la de Lido Texturizado, la de los obreros de la construcción, la de UP John, en junio, y otras que estallaron en la ciudad de Cuernavaca. Tales conflictos laborales, alentados por una organización de filiación demócrata-cristiana llamada Frente Auténtico del Trabajo (FAT), fueron motivo de mucha inquietud. Los amagos de huelga y las exigencias de nuevos aumentos salariales, que tuvieron lugar de julio a octubre de 1973, se repitieron a lo largo del año siguiente. En este último episodio de confrontación se fincaron hasta 180 mil emplazamientos a huelga, los cuales finalmente quedaron conjurados, aunque no sin zozobra para la población y sí con mucho desgaste político para el gobierno.¹³⁶

171

En ese sexenio, las respuestas de las autoridades a la carestía —que se fue agudizando continuamente— tendieron a ser heterodoxas y, por lo general, ineficaces. Ése fue el caso de las propuestas para fortalecer el control gubernamental sobre los precios de los productos básicos. Lo que se planteó a fines de 1974 fue ampliar el número de líneas de productos con precios sometidos a control. La primera organización empresarial en reaccionar contra esa propuesta fue la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), cuyo presidente señaló: «con lo que sí estamos preocupados es por el anuncio de las autoridades en relación a controlar los precios. Estimamos que desalientan la inversión y la producción, que es lo que más necesitamos para combatir eficazmente la inflación». Por su parte, el presidente de la Cámara Americana de Comercio apuntó, en esa coyuntura, que tal sistema siempre resultaba ineficaz, y aprovechó para decir que en ese

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 108-109, 110-111.

momento el país de América Latina más atractivo para las inversiones estadounidenses ya no era México sino Brasil.¹³⁷

172 Uno de los intentos más importantes de reforma emprendidos por la administración de Luis Echeverría a finales de su gobierno fue una Ley de Asentamientos Humanos. Desde un principio, la propuesta fue calificada de «radical» y se desataron los rumores más descabellados sobre cuáles eran sus motivaciones. Se llegó incluso a decir que, de aprobarse, las familias de escasos recursos podrían mudarse a casas donde hubiera cuartos vacíos, o bien, levantar viviendas en los jardines de las grandes residencias. Según las cámaras empresariales de Nuevo León, esa ley rompería con la estructura legal de la República y dejaría «al individuo indefenso frente al poder público, en cuanto a su bien máspreciado: la tierra de su propiedad». Finalmente, el proyecto fue debatido en el Congreso durante los últimos meses de 1975 y principios de 1976, y sus aristas más ásperas fueron limadas por los legisladores, siendo al fin promulgado en una versión más «suave».¹³⁸

Ningún músculo de la cara del presidente parecía moverse mientras recorría los desarrollos en el nuevo puerto turístico de Cancún. De repente, las venas de su poderoso cuello se hincharon y, enojado, exclamó: «¡Se gastan los dineros de la Nación para el placer de la burguesía!». No poco trabajo le costó al secretario Margáin convencer al presidente Echeverría de que ese proyecto sería clave para resolver el problema de la economía de la península de Yucatán, que generaría empleos y captaría divisas. Entonces, tiempo después, a Eche-

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 111-114.

¹³⁸ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, pp. 137, 148-149.

verría —o a alguno de sus colaboradores— se le ocurrió una fórmula alternativa. Así, se planteó desarrollar en la costa de Nayarit un esquema de complejos turísticos e industrias que se manejarían bajo el sistema ejidal. Acto seguido, se creó para ese fin uno de los fideicomisos más tristemente célebres de aquel sexenio, el de Bahía de Banderas. Todos los fondos asignados a ese proyecto se dilapidaron puniblemente o se perdieron por la vía de una corrupción escandalosa.¹³⁹

Esos desenlaces, y el fracaso de otros proyectos sexenales, se sucedieron en cadena; todo ello se enredó con ciertos incidentes traumáticos que envenenaron aún más el enrarecido ambiente social y político. Como era de prever, la cálida recepción oficial que se brindó al presidente chileno Allende no resultó grata para diversos grupos. Y no mucho tiempo después ocurrió el asesinato del líder empresarial regiomontano Eugenio Garza Sada a manos de una célula de izquierdistas fanáticos. Otro incidente, escasamente recordado y que quizá tuvo secuelas graves, ocurrió en noviembre de 1975. Se trató de un paro iniciado por grupos de agricultores de Sinaloa y secundado parcialmente por la industria y el comercio de la zona noroeste del país. Ese movimiento se inició para

173

protestar contra lo que calificaron de injusta agresión de las autoridades en contra de la pequeña propiedad, acción que está orientada a buscar su extinción mediante la pulverización de la tierra. En el curso del paro se hicieron afirmaciones acaloradas en el sentido de que el gobierno «está dando un viraje al comunismo» y se indicó claramente que la posición de los paristas obedecía «a una postura ideológica

¹³⁹ Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída...*, p. 377.

fundamental: la defensa de la libre empresa».¹⁴⁰

174 No es difícil pensar que los muchos conflictos que afloraron en esos años, y la distensión que inexorablemente induce el ejercicio del poder, hayan menguado la pasión expropiatoria y estatizante del presidente Echeverría. Ésta se alimentaba de muchas fuentes, entre ellas, su identificación ideológica con el ex presidente Lázaro Cárdenas. En un momento álgido de su administración llegó incluso a afirmar que «los empresarios agobiados podían entregar sus empresas al gobierno». Después reiteró esta idea: «Los empresarios mexicanos que venden negocios florecientes de su propiedad... dilapidan la herencia de su hijos... y abandonan el entrenamiento de los nuevos ejecutivos que deberían preparar para que alguien los sustituya cuando se sientan cansados y hayan perdido el espíritu de lucha».¹⁴¹

El mandatario estaba al tanto de las políticas orientadas a agrandar el sector paraestatal que aplicó con tanto empeño Horacio Flores de la Peña al frente de la SEPANAL, las cuales permitían el amplio desfogue del celo expropiatorio de su jefe. Es claro que si esa tendencia se hubiera extrapolado hasta sus últimas consecuencias, la estrategia de ampliar el sector paraestatal habría terminado por absorber también a la banca comercial; es decir, habría conducido a hacer bueno el imperativo exteriorizado por Carlos Fuentes, el principal legitimador intelectual e ideológico del sexenio echeverrista: «relegar a la iniciativa privada a funciones ancilares: estan-

¹⁴⁰ Arriola Woog, *op. cit.*, p. 126.

¹⁴¹ Citado en Solís, *op. cit.*, p. 201.

quillos y abarrotos». ¹⁴²

Es muy probable que Flores de la Peña, o algún otro de los colaboradores más radicales de Luis Echeverría, haya soñado con una expropiación de la banca privada. Ese impulso se materializó simbólicamente hacia el final del sexenio de Echeverría, con una acción que se convirtió en una suerte de broche de cobre para su administración: la expropiación de las ricas tierras agrícolas del Valle del Yaqui, en Sonora. Esta medida se acordó después de la devaluación del tipo de cambio y poco antes de que tomara posesión José López Portillo, en diciembre de 1976. Según Echeverría, la devaluación había sido una especie de castigo «para las políticas pro obreras y pro campesinas de mi administración...» ¹⁴³ Por tanto, la revancha final provino de una oportunidad que tenía a la mano y que no quiso dejar pasar. Pero, en un sentido más profundo, ese acto expropiatorio y su tempo, más que un reflejo y una evocación, puede interpretarse como una premonición.

175



¹⁴² Citado en Enrique Krauze, *Mexicanos eminentes*, México, Tusquets, 1999, p. 249.

¹⁴³ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, pp. 150-151.

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN

ENSEÑANZAS, DESOÍDAS, DEL ECHEVERRIATO

Entre el rumor y el desplome

En noviembre [de 1976] los habitantes del D.F. y de varias ciudades de provincia se agolparon durante varios días en los almacenes para adquirir diversos víveres, en especial azúcar y aceite comestible, ante el rumor de que habría escasez de esos productos. Esas compras provocaron que, en efecto, en algunos lugares los víveres escasearan o se encarecieran.

Algo similar había ocurrido en septiembre de ese año cuando se propaló la especie de que habría escasez de gasolina. Millares de automóviles formaron colas interminables en las gasolineras de la ciudad de México, hasta provocar que las existencias del combustible se agotaran en los expendios.

Pero sería en este postrero mes del sexenio echeverrista cuando el rumor adquiriría su plenitud. Desde los primeros días de septiembre, empezó a oírse la especie: viene un golpe de Estado. Se dijo que ocurriría el 15 de septiembre. Conforme pasaron los días el rumor crecía. Hasta llegar al extremo de que el supuesto cuartelazo era inminente y luego ise le fijó nueva fecha!: el 20 de noviembre.

Tras el fracaso de los vaticinios sobre «golpe de Estado» han surgido nuevos rumores. Ahora se habla vagamente de que «algo va a ocurrir» antes de que tenga lugar el cambio de poderes federales o, más precisamente, durante la toma de posesión de José López Portillo. Y a raíz de la expropiación de latifundios en Sonora, se rumora también, otra vez, que escasearán los cereales y el azúcar...¹⁴⁴

178

Corrían los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1976. El ambiente era de confrontación, denuncia y profundo enojo. Los mexicanos se sentían decepcionados, engañados, burlados. Un sexenio que se había iniciado pletórico de promesas, sobre todo en los órdenes económico y político, terminaba en el descrédito más profundo. La ciudadanía no sólo se sentía agredida por las muchas promesas incumplidas, por los engaños y los excesos retóricos del régimen, sino por los daños infligidos a su bienestar y su patrimonio. Vanamente, en su último informe de gobierno, el presidente Luis Echeverría había tratado de convencer a la opinión pública de que la devaluación había sido una medida benéfica. Nadie lo creyó y el agravio resultó doble: por el intento de manipulación y porque los ciudadanos no son tontos. Aunque sea por intuición, las personas saben que las devaluaciones terminan por empobrecer a las masas, al reducir el poder adquisitivo de los salarios y cercenar los ahorros.

La devaluación, anunciada por Echeverría el 1 de septiembre de 1976, fue como una lápida sobre la posibilidad de su reivindicación histórica. En un sector importante de la población estaba aún vivo el recuerdo traumático de la devaluación

¹⁴⁴ «Rumoradas», *Proceso*, 4 de noviembre de 1976, p. 16.

de 1954 —ocurrída en Semana Santa— y probablemente el de su inmediata anterior, de 1948-1949—; desde entonces, su recuerdo hacía temer que habría una devaluación en los días santos. En adelante, el régimen de Echeverría también sería recordado por anunciar la devaluación de la moneda nacional en el Informe Presidencial. La intensa irritación pública se explica también por el hecho de la paridad de 12.50 pesos por dólar sostenida durante más de 22 años, que prácticamente se había convertido en un símbolo de orgullo nacional.

Hacia la mitad del camino de aquel sexenio, el reconocido historiador, Daniel Cosío Villegas había manifestado su incertidumbre sobre el desenlace que tendría el régimen de Echeverría.¹⁴⁵ Al final, la decepción difícilmente pudo haber sido mayor. El presidente quedó alejado, aislado, desdeñado e incluso enemistado con muchos segmentos sociales del país. Las clases medias y los gremios cobraron conciencia de que la inflación y la consecuente devaluación habían anulado —o, más aún, revertido— los incrementos concedidos al salario nominal. Los ahorradores, que habían dejado su dinero en México, vieron cómo su patrimonio era cercenado por la modificación del tipo de cambio. Muy de destacarse es el repudio al presidente por parte de la izquierda, que no le perdonó la represión del llamado Jueves de Corpus y el no esclarecimiento de los hechos. La devaluación fue el hachazo final que marcó, como un epitafio, el desprestigio histórico de aquel mandatario. Entre las muchas contradicciones en que incurrió el mandatario, la revista *Proceso* reseña una de las

179

¹⁴⁵ Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 15.

más dañinas: «El presidente Echeverría... anunció con énfasis repetido que el peso no se devaluaría y afirmó en muchas ocasiones la estabilidad del peso. El peso se devaluó dos veces en más de un ciento por ciento».¹⁴⁶

180 Molestos, sintiéndose defraudados, segmentos muy amplios de la población, por no decir que la totalidad, reaccionaron de manera desestabilizadora. Un canal de desfogue para la ira pública fue el denuesto y la crítica insultante a las autoridades con la figura presidencial como blanco principal. El presidente Echeverría concluyó su gestión muy desgastado ante la opinión pública por muchas razones, entre ellas sus excesos verbales, contradicciones e inconsistencias en la conducción del país, y por tantas promesas incumplidas. Ante la devaluación y la recesión económica subsecuente, la población reaccionó arrojando el número y el tono de los chistes, así como las bromas peyorativas alusivas a la salud mental y la cordura de quien ocupaba la Primera Magistratura. Otra expresión del disgusto ciudadano —tal vez la más nociva socialmente— fue la difusión de rumores, algunos de ellos verdaderamente descabellados: que si sobrevendría un golpe de Estado militar, que si se congelarían las cuentas en los bancos, que si tras su embestida contra los agricultores de Sonora, el presidente arremetería expropiando la banca.¹⁴⁷

El año de 1976 fue fatídico en materia de crecimiento económico. Los efectos de la inflación, la devaluación, el excesivo endeudamiento con el exterior y la desconfianza se

¹⁴⁶ «1970-1976: Consolidación del poder personal. Las contradicciones» [recuadro], *Proceso*, 6 de noviembre de 1976, núm. 1, p. 9.

¹⁴⁷ Medina Peña, *op. cit.*, p. 231.

concretaron en una recesión muy intensa, que dañó a todos los grupos sociales. Quedaba así desmentida la perspectiva prometida de un desarrollo continuado y sostenible. Aquel año la actividad económica resintió una contracción del 4.4% anual, lo que trajo una consecuencia particularmente deshonrosa para los economistas que fueron influyentes durante el sexenio de Luis Echeverría: la necesidad inexorable de tocar las puertas del Fondo Monetario Internacional (FMI) para negociar un programa de estabilización de la economía. Lo anterior echaba por tierra toda pretensión de fortalecer el nacionalismo económico.

181

Al anunciar la devaluación, el presidente Echeverría explicó, optimista, que la modificación del tipo de cambio detonaría las exportaciones, induciría el retorno de los capitales depositados en bancos extranjeros, estimularía una invasión de turistas y expandiría el empleo.¹⁴⁸ Nada de eso ocurrió, sino exactamente lo contrario. Como ya se indicó, una crisis cambiaria de esa magnitud desata fuertes efectos recesivos. Las fugas de capital continuaron desbocadas después de la primera devaluación, lo que dejó al sistema bancario sin fondos para estimular la actividad económica; además, se fueron al cielo las tasas de interés para los préstamos productivos. El desplome de la inversión y el fuerte retraso de los salarios reales provocaron un enorme retroceso de la demanda agregada. El aumento de la desocupación fue otro impulso contractivo de aquel episodio de crisis. Los números del desplome —fotografía implacable— son en verdad impresionantes: a tan sólo dos meses de iniciada la depreciación del peso, 600 mil traba-

¹⁴⁸ Luis Echeverría Álvarez, *Sexto Informe de Gobierno*, México, s.e., 1976.

jadores de la industria ingresaron a las filas del desempleo.

Así, hubo en el desenlace del régimen de Echeverría una advertencia implícita para el presidente López Portillo, que éste se rehusó a escuchar: «si le pasó a esa administración, podría también ocurrirle a la que usted encabezará». Amplio tiempo tuvo López Portillo, durante la campaña y como presidente electo, para contratar a economistas sobresalientes, del país o del exterior, a fin de preparar un diagnóstico analítico sobre las causas de la debacle económica en el sexenio de su antecesor. Y tal vez ni esto hubiera sido necesario, ya que un análisis muy sólido de los problemas de la política económica durante el régimen de Echeverría —y de sus sesgos desestabilizadores— obra en los informes anuales del Banco Mundial para los años de 1974, 1975 y 1976. Quizá José López Portillo desoyó esa amenaza por dos razones de no poco peso. La primera, porque decidió que él no repetiría el enfrentamiento que escenificó su antecesor con los empresarios, el cual dio lugar a muchos excesos retóricos, tal vez innecesarios y ciertamente muy perjudiciales. La otra razón tuvo un peso específico mucho mayor en esa coyuntura histórica: el descubrimiento de muy cuantiosos yacimientos de hidrocarburos en el sureste del país, cuando los precios mundiales del petróleo apuntaban hacia una elevación continua.

Quizá López Portillo empezó a considerar la carta petroliera como una suerte de lámpara mágica por cuya intermediación se resolverían todos los problemas de México. Pensar así era ciertamente ilusorio. Lo lógico y razonable hubiera sido que el mandatario entrante y sus principales colaboradores en el área económica se preocuparan por disponer, no de uno, sino de varios diagnósticos sobre las causas del tan desfavo-

rable desenlace económico del sexenio precedente. Pedir ese diagnóstico respondía al sentido común más elemental. Sin embargo, no ocurrió así porque —como lo propala la conseja popular— el sentido común suele ser el menos común de los sentidos. Si el régimen entrante hubiera actuado de acuerdo con una lógica estricta, se habría preocupado por hacer una dilucidación confiable: ¿el desenlace devaluatorio de 1976 y la recesión económica subsecuente, con todas sus secuelas dañinas, habían tenido su origen en perturbaciones perniciosas de la economía mundial, en la aplicación de políticas económicas que estrangulaban la balanza de pagos, o bien, en las conductas desestabilizadoras de los agentes económicos internos? También debió haberse analizado la hipótesis de si la aplicación de políticas económicas distintas hubiera evitado las conductas especulativas contra el tipo de cambio.

183

Como no hubo tal preocupación, tampoco se produjeron los estudios que podrían haber aportado respuestas a las interrogantes enunciadas. De haber existido dicho interés, es altamente probable que José López Portillo lo hubiese consignado en sus prolijas memorias, redactadas a partir de un diario personal que escribió con una disciplina sorprendente a lo largo del sexenio en que fue presidente. Después de relatar cómo su antecesor terminaba su administración en condiciones de una gran dureza, que «aguantó con entereza, haciendo lo que sabía hacer: trabajo y política», López Portillo se hace un planteamiento esencial con una perspectiva casi filosófica: «se abría para mí una incógnita y una pregunta: ¿cómo terminaría yo?»¹⁴⁹

¹⁴⁹ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. 1, p. 433.

Sin embargo, después de plantearse la pregunta correcta, López Portillo se adentra en una disquisición que casi ayuna de objetividades y perspicacias analíticas, al atribuir, en cambio, la crisis a la acción malévola de fantasmas cósmicos y fuerzas extraterrestres. Curiosa inclinación en un individuo confrontado con la tremebunda responsabilidad de gobernar al octavo país más poblado del mundo. Preocupante su renuencia —casi intuitiva— a la reflexión, al análisis perspicaz de las cosas; a la aplicación de la inteligencia para tratar de comprender y desentrañar, en lugar de prejuzgar con base en teorías de la conspiración inspiradas en la magia y el esoterismo. Esclarecimiento vudú, en lugar de estudio concienzudo y con aspiraciones de objetividad de la realidad —insumisa a las preconcepciones. Llegados a este punto, resulta casi irresistible eludir la cita textual:

Es difícil lo que sigue, pero creo que debe decirse: pareciera como si algún propósito externo, inteligencia muy bien organizada, hubiera encontrado los resortes ocultos que mueven a la sociedad mexicana y su idiosincrasia, y los hiciera funcionar periódicamente para orientar y proteger los rumbos, o las garantías favorables a sus propios intereses y seguridades. Eso suena, sin duda, a política ficción... Algo amorfo, innominado que se mueve, que actúa en la sombra o en el rincón y que conoce nuestro modo de ser; nuestros miedos; nuestros pánicos; nuestra crueldad; nuestra maledicencia, nuestra autodenigración, nuestra falta de solidaridad; nuestro egoísmo. En fin, qué sé yo, resortes implícitos, pero ya experimentados... Y así sentía yo al final del sexenio de Echeverría. Algo nos manipulaba desde la sombra a través de nosotros mismos. Rumores a veces hasta infantiles: golpe de Estado, fuga de capitales, chismes y chistes.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 431-432.

Análisis evaluativo

El estudioso contemporáneo tiene ante sí una bibliografía moderadamente rica sobre el desenvolvimiento de la economía durante el sexenio de Luis Echeverría: sobre el proyecto económico, su aplicación y el desplome con perfiles de crisis aguda en el que cayó hacia su final. A ese esfuerzo de interpretación y análisis se sumaron en su momento tanto investigadores nacionales como extranjeros, entre ellos el prestigiado politólogo Lawrence Whitehead.¹⁵¹ Empero, no todas esas fuentes son útiles para derivar una visión clara, no precisamente de lo que pasó, sino de por qué pasó. La razón es sencilla: al ser escritos desde una perspectiva intelectual muy afín a la cultivada por algunos de los economistas más cercanos al presidente Echeverría, esos estudios carecieron de ímpetu crítico y de un elemento de mayor importancia aún: un aparato analítico que permitiese hacer la crítica. Lo anterior no es, por fortuna, extensivo a todos los casos, sobre todo respecto a los análisis locales. Una excepción notabilísima es el texto extraordinario y clarividente de Gerardo Bueno, entonces joven economista vinculado a la planta de investigadores de El Colegio de México.

Su excelente trabajo, intitulado «Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido», vio la luz pública en 1977,¹⁵² de manera que el presidente López Por-

¹⁵¹ «La política económica del sexenio de Echeverría: ¿qué salió mal y por qué?», *Foro Internacional*, núm. 79, enero-marzo de 1980, pp. 484-513.

¹⁵² Gerardo Bueno, «Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido», en Gerardo M. Bueno (coord.), *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, México, Tecnos, 1977, pp. 21-51.

tillo pudo haberlo leído. Lo más probable, sin embargo, es que no lo hiciera. Es una verdadera lástima que no lo hiciera, pues el texto de Bueno refiere todo lo que debía saberse sobre la conducción de la economía durante el sexenio de Luis Echeverría. El resumen que se aporta a continuación no hace plena justicia al valor del estudio de Bueno.

186 El rasgo fundamental del esquema de política económica que se aplicó en el periodo 1970-1976 fue el papel prioritario que se asignó al fortalecimiento de la acción económica del Estado. En la práctica, de ello se derivaron tres resultados muy perjudiciales: crecimiento excesivo y caótico del aparato burocrático, surgimiento «desordenado de nuevos organismos, fideicomisos, empresas, comisiones» y muy poco control o coordinación sobre el funcionamiento del sector público. Las principales consecuencias fueron de dos órdenes: déficit fiscal creciente y un endeudamiento continuo del gobierno con el exterior. Asimismo, Bueno pone de relieve la incongruencia de los instrumentos de la política económica entre sí y con algunos de sus objetivos. En este sentido, hace hincapié, en primer lugar, en la incongruencia de considerar «al tipo de cambio y su estabilidad como uno más de los objetivos de la política económica y no como uno de sus instrumentos», en el contexto de una inflación interna mucho mayor que la del exterior. Cita, asimismo, el error de contener los precios y las tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público con la finalidad, entre otras, de coadyuvar al combate de la inflación. «El resultado fue un incremento de las transferencias dentro del sector público del gobierno federal a las empresas descentralizadas, un aumento del endeudamiento tanto interno como externo, y un otorgamiento masivo de subsidios

tanto al consumo como, en menor medida, a la producción». Finalmente, citando al Banco Mundial, Gerardo Bueno destaca la brecha de incompatibilidad que se produjo entre lo programado y lo realizado, lo cual resultó en una ampliación muy dañina de los desequilibrios fundamentales de la economía mexicana: las finanzas públicas y la balanza de pagos.¹⁵³

Con ojos muy distintos debe leerse el pormenorizado recuento que escribió Carlos Tello sobre la política económica en el sexenio 1970-1976. La importancia de ese texto deriva de una consideración estratégica: que Tello fue un funcionario de muy alta jerarquía en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante un buen tramo de esa administración, aparte de la influencia que pudo haber ejercido sobre el diseño y la instrumentación de las estrategias aplicadas. Como es previsible, Tello dedicó a la redacción de ese trabajo sus horas libres entre el momento de su separación del cargo de secretario de Hacienda, en noviembre de 1977, y su reincorporación al servicio público a la cabeza de Financiera Nacional Azucarera a mediados del año siguiente. Significativamente, el prólogo a esa obra está fechado en agosto de 1978.¹⁵⁴

Cabe comenzar esta reseña de la obra de Tello, necesariamente breve, señalando al menos dos omisiones que resultan muy significativas. Primera, que no menciona, en la bibliografía o en las llamadas de pie de página, al citado trabajo de Gerardo Bueno. Segunda, tampoco hay alusión a los informes del Banco Mundial correspondientes a 1975

¹⁵³ *Ibid.*, párrafos 37, 39, 45, 49, 51 y 52; pp. 32-33, 35-39.

¹⁵⁴ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1978.

y 1976, los cuales hacen una crítica muy bien fundada a las políticas económicas adoptadas en el periodo 1972-1976. No se incluye en este recuento el año de 1971, pues, según Tello, en su transcurso predominó el enfoque «contraccionista» de política económica recomendado por la corriente «ortodoxa».

188 Un indicio muy claro del sentido de las conclusiones (contenidas en el capítulo «La política económica durante 1970-1976: un balance provisional») reside en las reiteradas explicaciones que aporta el autor a lo largo de su texto sobre las causas de la inflación. Según Tello, «[l]as presiones en la balanza de pagos y la inflación derivan de un mismo proceso: el estrechamiento de la vía del crecimiento, el rezago en las inversiones para la producción básica, la pérdida de iniciativa del Estado y el estrangulamiento de sus finanzas».

En el capítulo final, el autor hace un recuento elogioso de las principales políticas económicas aplicadas en ese sexenio: las políticas salarial y obrera, la intervención del Estado en la economía, el gasto público, el aumento exponencial de la burocracia, la política dizque de combate a la inflación, la administración pública, así como las políticas de precios y tarifas, y la tributaria. Cierra el recuento con el argumento de que en el sexenio de Echeverría, en muy buena medida «los instrumentos de política económica se utilizaron para promover la acumulación de capital privado» y que en realidad no se había seguido «una política esencialmente distinta a la prevaleciente durante la época del desarrollo estabilizador».¹⁵⁵ Esto dice cuando lo verdaderamente relevante era otra cosa:

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 204.

que las políticas fueran coherentes y funcionales y alcanzaran los objetivos con eficacia. Las políticas salarial y obrera, por ejemplo, sólo habían respondido a la necesidad de «proteger un salario monetario que se deterioraba», y no habían tenido efecto negativo sobre la inflación, el empleo, la competitividad y la promoción de las exportaciones. La creciente intervención del Estado en la economía y el aumento exponencial en el número de entidades y empresas gubernamentales respondió a la necesidad de «reanimar la actividad económica y darle una mejor orientación; satisfacer la demanda de mercancías básicas para el desarrollo nacional; atender zonas de menor desarrollo relativo o grupos de productores desprotegidos; incorporar al sector público a actividades clave para el país y promover otras que el desarrollo alcanzado demandaba». En ello no considera las repercusiones desfavorables sobre la eficiencia, la productividad, una asignación idónea de los recursos productivos y el estímulo a la corrupción. Según Tello, «sin duda hay empresas públicas ineficientes y con escasa productividad como las hay en el sector privado. La eficiencia no está relacionada con la propiedad de los medios de producción». Finalmente, en cuanto al aumento exponencial de la burocracia, «difícilmente se puede argumentar que no era necesario impulsar las actividades en donde se registró el aumento de empleo en el sector público» (*sic*). Esto manifiesta, sin la menor consideración a la escasez de recursos que enfrenta siempre el sector público y a la necesidad de cuidar el balance presupuestal.¹⁵⁶

189

En su revelador libro, a Tello le parece impecable que

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 184-192.

como «política deliberada» se haya promovido una «mayor participación del gasto público dentro del conjunto de la economía» y que ello hubiese implicado un «esfuerzo verdaderamente notable», del cual se derivó que «los logros materiales que en pasadas administraciones se multiplicaron por fracciones, en la del presidente Echeverría se multiplicaron por enteros». Si esta expansión caótica del gasto público había provocado un déficit fiscal que debía financiarse con deuda interna y externa, y con crédito del banco central, no era algo que le causara gran preocupación al autor; tampoco el potencial inflacionario del crecimiento desbordado del crédito primario. Una idea medular de Tello era que las causas internas que determinan la inflación nada tienen que ver con el déficit público y su financiamiento, sino «con deficiencias de la oferta, la inversión y el mercado interno».

Si tal era el caso, si el enfoque de política económica había sido correcto, entonces, ¿cuál era la explicación del terrible fracaso económico en que había desembocado esa administración? En opinión de Tello, tres factores lo explicaban: la oposición dispensada al modelo por «el capital financiero e industrial, las organizaciones empresariales y la clase media del país»; las acciones de política económica que no se tomaron o se aplicaron de manera imperfecta o a destiempo y, por supuesto, —no podía faltar— «el contexto más amplio de la crisis general por la que desde principios de la década que vivimos atraviesa el conjunto del sistema capitalista».

Parece conveniente despachar estos tres asuntos empezando por el último, por ser el más dogmático y el que menor fundamento empírico tiene. A Tello y a su discípulo Rolando Cordera les parecía muy evidente esa «crisis global de la for-

ma de desarrollo capitalista seguida por México a partir de la posguerra» porque Karl Marx ya la había previsto y visualizado con toda claridad un siglo antes. Si Marx dixit, tenía que ser verdad inapelable. Amén.

Según Tello, los grupos empresariales habían saboteado los buenos propósitos económicos de la administración de Echeverría mediante el «estancamiento, la especulación, las fugas de capital» y empeñándose «en maximizar sus ganancias por la vía del incremento de precios y no por la vía de la ampliación de su capacidad de producción». Así, a esos grupos cabía atribuir el endeudamiento externo, pues las deudas se habían contratado para defender el tipo de cambio. También a esos grupos debía achacarse el déficit fiscal, pues se habían opuesto a la reforma tributaria que el país necesitaba.

191

En el ámbito de lo que no se había hecho, sobresalía el ajuste de los precios y las tarifas de los bienes y servicios que producía el sector público con base en su multiplicidad de empresas, así como, por supuesto, una reforma fiscal y una más pronta modificación del tipo de cambio. Pero si bien se trataba de medidas importantes, no eran esenciales. Lo esencial habría sido «la reestructuración del sistema financiero, monetario y crediticio para que dejara de ser factor determinante en el proceso de desarrollo nacional». Es decir, había que lograr que México transitara ya de lleno de una economía mixta a otra virtualmente estatizada. Si se duda de esto último, léase con cuidado la cita siguiente:

El no haber entrado a reformar lo que constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida al sistema de financiamiento, es decir, el no haber tocado al capital financiero (junto con los proble-

mas estructurales y de coyuntura) fue lo que provocó en realidad la llamada crisis de 1976.¹⁵⁷

LOS ECONOMISTAS DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Las figuras con influencia

192

La responsabilidad de integración del Gabinete es una de las facultades más características del presidencialismo. Tal vez una de sus esencias. Puede haber otro sistema, fundado en carreras administrativas y en concursos u oposiciones; en selecciones gremiales, corresponsabilidad con partidos políticos y tantas otras posibilidades, hasta llegar a la utopía. Desde luego, está la del sistema parlamentario. Pero esa o cualquiera otra modalidad pisa los campos del presidencialismo. Uno de los poderes fundamentales del Ejecutivo es, precisamente, la facultad de designar y remover. Sin esta facultad, se mermaría mucho la fuerza del Presidente.¹⁵⁸

Además de plasmar en sus memorias la anterior reflexión, José López Portillo señala que antes de su toma de posesión carecía de grupo político, que nunca había tenido interés en constituirlo y que ni siquiera había consentido en que se formara una corriente de «partidarios» suyos. Agrega, asimismo, que «jamás había entrado de lleno a la práctica de la política», que no contaba con experiencia suficiente, pero que, en cambio, «estaba libre de compromisos adquiridos en

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 199-203 y 207-208.

¹⁵⁸ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. I, p. 474.

precampaña». Fue, entonces, en ese contexto sin ataduras en el que supuestamente el presidente seleccionó a su gabinete y, específicamente, a su estrecho grupo de colaboradores en materia económica.

En sus citadas memorias, López Portillo habla de círculos concéntricos sucesivos de los cuales fueron emanando los nombramientos clave. Del primero de esos círculos provinieron los individuos llamados a ocupar cargos de nivel ministerial. En un siguiente nivel, «otro círculo se abría con aquellos a quienes conocía por su capacidad y con los que tenía vinculaciones de agradecimiento, afecto y amistad», seguido del de los «que se habían distinguido en la campaña y de quienes, por conocimiento personal, sabía de sus capacidades», al cual se agregaba uno más, pues el candidato «tenía que pensar en abrir el juego y oportunidad a grupos de políticos de carrera». En una vuelta sucesiva, «todavía había otro círculo formado por quienes tenían carrera política de distinta densidad, a quienes conocía y convenía acoger en el gabinete»; finalmente, debía «considerar a otros más para integrar subsecretarios y directores de entidades paraestatales».¹⁵⁹

193

Continuidad en términos de personajes no la hubo propiamente entre los gobiernos de Echeverría y López Portillo, al menos a nivel de ministerios. Sin embargo, esa continuidad se dio muy claramente en la estrategia económica y, de manera simbólica, en la integración de al menos una secretaria de gran importancia económica. Entre las reformas orgánicas que llevó a cabo la administración de López Portillo sobresale la reorganización del marco ministerial, cuyas

¹⁵⁹ *Ibid.*, t. I, p. 472-474.

principales consecuencias fueron la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (acompañada de la desaparición de la Secretaría de la Presidencia), la conformación de la Sepafin (proveniente de la SEPANAL), de la Secretaría de Comercio (derivada de la Secretaría de Industria y Comercio) y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (que emanó de la fusión de sus antecesoras de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos). La Secretaría de Obras Públicas se transformó en la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a cuya cabeza fue designado el prestigiado arquitecto Pedro Ramírez Vázquez.¹⁶⁰

Fue en la recién creada Sepafin en donde se dio continuidad a la principal herencia de la administración de Echeverría. Si bien Horacio Flores de la Peña había dejado la antes llamada SEPANAL desde 1975, su impronta, legado y doctrina quedaron claramente marcados en los funcionarios designados por José López Portillo. Con perspicacia, Francisco Suárez Dávila ha señalado a Flores de la Peña como el principal fundador de una corriente económica que ha llamado, a falta de una mejor designación, del Patrimonio Nacional, y a Carlos Tello, José Andrés de Oteyza y Nathan Warman como sus principales discípulos. Según Suárez Dávila, se trataba de «una Escuela que dedica[ba] especial importancia a lo que podríamos llamar ‘factores de oferta’ con cierto desprecio, que finalmente sería su ruina, respecto de las variables financieras».¹⁶¹

¹⁶⁰ Wikipedia, la enciclopedia libre, «Gabinete de José López Portillo» (<http://es.wikipedia.org>).

¹⁶¹ Francisco Suárez Dávila, «Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)», en María Eugenia Romero Sotelo (comp.), *op. cit.*, pp. 263-266.

José Andrés de Oteyza fue designado por López Portillo secretario de Patrimonio y Fomento Industrial y permaneció en su cargo a lo largo de todo el sexenio. En su calidad de subsecretario, Nathan Warman se convirtió en uno de sus principales colaboradores, mientras que el economista estrella de la dependencia fue Vladimiro Brailovsky, recién llegado de la Universidad de Cambridge, en Inglaterra. Como se explica en el capítulo que sigue, a cargo de Brailovsky estuvo la preparación del modelo macroeconómico con base en el cual se redactó el Plan de Desarrollo Industrial, dado a conocer a principios de 1979.

195

A diferencia de su mentor, Oteyza nunca propuso continuar la ampliación del sector paraestatal, pero sí aceptó gustoso la administración del que se había conformado a marchas forzadas durante la gestión de Flores de la Peña. Dicho ministro también se involucró en otras dos promociones: la industrial, con una apelación excesiva a los mecanismos dirigistas, como el proteccionismo, y la de la intriga política. Como es ampliamente sabido, Oteyza fue un factor clave en el cabildeo que desembocó en la caída de Jorge Díaz Serrano, quien tuvo que renunciar a la dirección general de PEMEX en junio de 1981. El propio López Portillo reconoce que en el seno del gabinete económico se habían suscitado muchas fricciones entre Díaz Serrano y Oteyza, y que el descenso sorpresivo de los precios internacionales del petróleo puso al primero en una posición precaria.

Jorge Díaz Serrano, ayer en la noche, sin consultarme ni esperar la reunión del Gabinete Económico citada para el efecto, bajó el precio, en cuatro dólares, para el petróleo pesado. Hoy tuve la reunión. O-

teyza está hecho una furia, como De la Vega y De la Madrid. Fue desagradable. Todo parece indicar que la medida está justificada; pero me temo repercusiones mundiales en el área de los países petroleros y para los efectos de la Reunión Norte-Sur [en la que se entrevistaría con el presidente estadounidense Ronald Reagan] y tenía yo una sensación de vergüenza.¹⁶²

196

También podría hablarse de una continuidad simbólica en la designación de Carlos Tello como titular de Hacienda, pues si bien nunca alcanzó una jerarquía ministerial en el gobierno de Echeverría, sí se desempeñó como subdirector general de Crédito en esa dependencia. Otro factor de gran importancia es el hecho de que Tello duró pocos meses a la cabeza de la Secretaría de Hacienda; a raíz de sus continuos desacuerdos con Julio Rodolfo Moctezuma Cid, titular de la SPP; entonces, López Portillo optó por destituir a ambos. Tello desapareció de la escena política por algún tiempo y se refugió en la academia, lapso que aprovechó para escribir aquel libro sobre la política económica durante la presidencia de Luis Echeverría, que se tratará por extenso más adelante. Después, a principios de 1978, López Portillo le entregó a Tello el mando de Financiera Nacional Azucarera, dependencia en cuyo seno se gestaría el proyecto para la expropiación bancaria de 1982.

Aunque parezca extraño, por su posición como director de PEMEX, Díaz Serrano fue, hasta su destitución, una figura de inmensa importancia económica en aquel régimen; pues aportó el factor decisivo para determinar el ritmo de la política económica. Quienes entregaron al presidente López Portillo la

¹⁶² López Portillo, *op. cit.*, t. II, p. 1061.

estrategia económica del sexenio fueron seguramente Carlos Tello y su discípulo favorito, Rolando Cordera. Basta comparar textos para encontrar coincidencias hasta en expresiones literarias concretas. (Con este fin, pueden compararse el texto de López Portillo «Se fija la política de desarrollo económico y social» con la sección final del citado libro de Tello.)

Como ya se dijo, la influencia de Díaz Serrano en materia de política económica fue importante, pues fue él quien ofreció la palanca que supuestamente impulsaría el desarrollo económico definitivo de México —el petróleo— y el cual imprimiría velocidad al programa económico:

197

Ahí estaba el petróleo... el único recurso que podía generar recursos excedentes... El precio fue favorable en ese momento... No aprovechar la breve oportunidad que nos ofrecían las circunstancias... para construir nuestras instalaciones petroleras e industriales a una velocidad que ningún país del mundo ha logrado y además exportar petróleo en las condiciones excepcionales que prevalecían... hubiera implicado miopía y estupidez...¹⁶³

Frente a Oteyza y su grupo, y el director de PEMEX, dada la gran influencia que durante largo tiempo ejerció sobre el presidente, los funcionarios que debían recomendar prudencia y sensatez siempre estuvieron en una gran desventaja. Los responsables de tan frustrante y casi estéril tarea estaban en la Secretaría de Hacienda y en el Banco de México. El titular de la primera era David Ibarra, economista con formación en CEPAL y cuya hoja de servicios menciona su licenciatura en

¹⁶³ Loc. cit.

contaduría pública y en economía en la UNAM, y un doctorado en esta última especialidad en la Universidad de Stanford. La carrera de Ibarra como economista en la CEPAL inició en 1958 y culminó hasta llegar a la dirección general de la sede de ese organismo en la Ciudad de México. Después, en 1976 y 1977, fue director general adjunto de Nafinsa.¹⁶⁴

198 ¿Por qué asumió Ibarra la defensa de la estabilidad y del tipo de cambio mientras encabezó la Secretaría de Hacienda? Aunque su formación cepalina no auguraba precisamente ese comportamiento, en su decisión quizá pesaron mucho tanto la responsabilidad jurisdiccional como el sentido común económico. En una etapa en que el Banco de México carecía de autonomía, la rendición de cuentas sobre la conservación de la paridad cambiaria y la integridad de la reserva internacional correspondía al ministro de Hacienda. Otra motivación debió de haber sido su sentido común de economista. Mientras caía el precio del petróleo, la inflación se agudizaba, el crédito externo se cerraba y las dificultades en la balanza de pagos se acentuaban, el gasto público seguía adelante a ritmo desenfrenado, financiado en muy buena parte con crédito primario del banco central. La mezcla era explosiva y auguraba el estallido de un desastre, como de hecho ocurrió. De ahí que resulte reveladora la entrada de Ibarra en las memorias de López Portillo, adornada con el encabezado siguiente: «David Ibarra ve grave la situación económica».¹⁶⁵ Corría el mes de junio de 1981.

A diferencia de lo que ocurrió en el sexenio de Echeverría,

¹⁶⁴ Camp, *op. cit.*, p. 289.

¹⁶⁵ López Portillo, *op. cit.*, t. II, p. 1074.

en el de López Portillo no operó la endogamia para elegir al director general del Banco de México. Mientras Echeverría había designado en el cargo a Fernández Hurtado, discípulo de Rodrigo Gómez, López Portillo optó por un economista de filiación un tanto distinta. Gustavo Romero Kolbeck, egresado de la UNAM con mención honorífica, y años después director de la Facultad de Economía, había concluido estudios de posgrado en las universidades de Chicago y George Washington. Dueño de una larga trayectoria en el servicio público, iniciada en 1944, sus dos encomiendas más recientes habían sido la embajada de México en Japón (1971-1973) y la dirección general de Nafinsa (enero de 1974-diciembre de 1976).¹⁶⁶

199

Durante el sexenio de López Portillo hubo otros economistas con tareas importantes a su cargo; sin embargo, que se sepa, ninguno tuvo la capacidad para influir sobre la conducción general de la economía, salvo dos personas que gozaban de una relación muy singular y cercana con el presidente. La primera era su hijo, José Ramón López Portillo, a quien designaría, ya avanzado el sexenio, como subsecretario en Programación y Presupuesto. La segunda era la doctora en arquitectura, ciencias y economía Rosa Luz Alegría, cuyo cargo como subsecretaria de Evaluación en Programación y Presupuesto (1976-1980) sería ocupado por José Ramón López Portillo al pasar ella a encabezar la Secretaría de Turismo.

Un comentario final merece el caso del abogado Miguel de la Madrid, quien logró ascender de subsecretario a secretario de Programación y Presupuesto cuando Moctezuma Cid

¹⁶⁶ Camp, *op. cit.*, p. 505.

dejó dicho encargo por la razón ya citada. Como se verá más adelante, un logro fue haber sacado el Plan Global de Desarrollo, que no vio la luz pública hasta 1980. Sin embargo, no hay evidencias de que mientras estuvo al frente de Programación y Presupuesto De la Madrid haya tenido suficiente fuerza como para influir en la definición de la estrategia económica o en su modificación. López Portillo aclara en sus memorias que en la carrera sucesoria

200

los dos últimos candidatos eran Javier García Paniagua y Miguel de la Madrid. Quedaron esos dos. Uno, para el caso de que se desordenara el país..., el otro, para el caso de que la expresión crítica fuera fundamentalmente financiera. Como esto último era lo que básicamente ocurría, el Partido se fijó en... Miguel de la Madrid, en quien concurrían todas las cualidades y requisitos para la nominación.¹⁶⁷

La oscilación entre estructuralistas y monetaristas

¿Cómo integró el presidente su gabinete económico? ¿Cuáles fueron sus criterios para designar a sus colaboradores más cercanos en esa materia? En sus memorias, López Portillo nos proporciona un relato importante sobre el tema: se trata de una crónica impregnada de rasgos esquizofrénicos y contradicciones implícitas. Decidió aplicar un enfoque filosófico complejo y polémico a la resolución de un problema práctico: «Por temperamento y desde luego por convicción reflexiva tengo la tendencia al equilibrio dinámico»; es decir, «estar en la mitad de las cosas, en el dinamismo de un medio,

¹⁶⁷ López Portillo, *op. cit.*, t. II, pp. 1108-1109.

lo que tiene virtudes, aunque esconde defectos, pues es claro que la ponderación quita ímpetu». Como gobernante, quería emular o dejarse guiar por «ese ser aristotélico, si queremos ser clásicos, o condición de Géminis, si queremos ser astro-lógicos».¹⁶⁸

Estaba convencido de que, al integrar un gabinete económico ecléctico, e incluso dialéctico, «podía conciliar los extremos de las posiciones, no coincidentes, que buscaban el bien del país y que ambas tenían sus propias razones». ¿Por qué habría querido conformar «un Gabinete disímbolo, destinado desde su origen a la lucha»? El memorialista invoca al menos cuatro razones; dos de orden práctico y las restantes de naturaleza psicológica. Desde un ángulo programático, López Portillo deseaba disponer —«frente a los fenómenos, fundamentalmente los económicos»— de «opciones dentro de la gama de posibilidades de nuestro sistema». La razón era atendible: el país se encontraba en una «encrucijada económica muy complicada» para cuyo manejo se requerían «alternativas». En lo personal, aquel mandatario, que apenas iniciaba su encomienda de gobierno, se sentía confiado en su «juicio para decidir y en [su] capacidad para ejecutar». Asimismo, se sentía en posibilidad de poder manejar ese desafío, pues en «esa estructura» creía «encontrar soluciones» y porque «nada es sencillo en la administración pública y menos en la política»; se trataba, pues, de superar «el reto, el misterioso reto, al que responden los temperamentos fuertes».

El proceso y sus resortes pueden ser analizados desde varias perspectivas. Desde un ángulo romántico, o ingenuo

¹⁶⁸ *Ibid.*, t. 1, pp. 496-497.

si se quiere, parecería sumamente democrático e incluyente que, como mandatario, López Portillo deseara recurrir al eclecticismo en la integración de su equipo de trabajo. Empero, al centrar la atención en la faceta operativa o pragmática afloran de inmediato las fracturas y las dificultades. La principal de ellas se derivaba de la desinformación o, en el caso extremo, de la ignorancia. El eclecticismo en materia económica es difícil y con demasiada frecuencia muy escaso, aun entre profesionistas altamente calificados. Si eventualmente el presidente se hubiese encontrado con ese supuesto economista ecléctico y bien informado, éste le hubiese manifestado sobre las inmensas complejidades y contradicciones que implicaba su enfoque.

Las diferencias de enfoque «entre monetaristas y estructuralistas» —cualquiera que fuera el significado de esas definiciones un tanto vagas— eran difícilmente reconciliables e integrables. Esto resultaba particularmente cierto para el caso de las recomendaciones relativas a las políticas fiscal, monetaria, salarial, cambiaria y crediticia, y para la coordinación entre ellas. Cuando López Portillo escribe, un tanto sorprendido, que «la división en el seno del gabinete económico, aparecida desde el principio» se convertiría con el paso del tiempo «en auténtica rivalidad», únicamente sale a confirmar las consecuencias de su desinformación e imprevisión. Aquella integración «ecléctica» del equipo económico se antojaba como una suerte de crónica de un desencuentro anunciado.

Otra perspectiva de análisis es la congruencia. Contando con un margen de acción prácticamente ilimitado para designar a sus colaboradores económicos, el presidente decidió

integrar «un gabinete disímbo, destinado, desde su origen, a la lucha». Según confiesa en sus memorias, desde el principio de su mandato interpretó «la lucha entre monetaristas y estructuralistas» como una «expresión de las alternativas viables para la economía nacional». La contradicción es flagrante cuando, pese a inclinarse a principios del sexenio por una de las dos opciones de estrategia ante las cuales creyó verse, decidió de cualquier manera conformar un gabinete económico de carácter dual, por así decirlo.¹⁶⁹

Aunque López Portillo diga haber entendido «que ambas posiciones tenían razones atendibles», paulatinamente, en la medida en que avanzó el sexenio, su voluntad se fue inclinando cada vez con mayor fuerza en favor de las concepciones y las propuestas emanadas del ala «estructuralista» del gabinete económico. Así ocurrió sin lugar a dudas. Cuando el mandatario se sintió tentado a explorar soluciones de corte ecléctico, la mezcla resultó verdaderamente disfuncional y, por tanto, explosiva. El mejor ejemplo de ello, aunque puede haber otros, fue la propuesta de iniciar una apertura comercial gradual, mediante la desgravación de las importaciones. La medida se tomó en medio de una situación de gran sobrecalentamiento de la economía, cuando arreciaban las presiones inflacionarias y el tipo de cambio tendía a sobrevalorarse. El resultado fue terrible: las importaciones crecieron como avalancha.

En cuestiones económicas —ya se ha visto—, López Portillo se veía literalmente a sí mismo, como «el fiel de la balanza» entre los monetaristas y los estructuralistas. La verdad es

¹⁶⁹ *Ibid.*, t. I, pp. 474, 496-497.

que la oscilación que derivó de esa postura resultó en poca armonía y espontaneidad; además, la variedad de corrientes doctrinales, entre las cuales se dio dicha oscilación, fue más amplia que la simplificación confusa que presenta en sus memorias. Siguiendo el péndulo de esa oscilación sexenal, se advierten al menos cuatro etapas relevantes. Una primera en que la atención presidencial quedó acaparada por los «reformistas» que le regalaron la fórmula para la estrategia económica. En la segunda se volcó en el sentido de la opción petrolera, cuya influencia determinó la velocidad endiablada que adquirió el gasto público y también el endeudamiento. Al empezar a insinuarse la gran crisis, hacia mediados de 1981, la atención presidencial se dirigió de manera titubeante y temporal hacia los monetaristas. Sin embargo, la tozudez de los asesores económicos estructuralistas y la desorientación económica del presidente hicieron que el péndulo regresara rápidamente a la opción del expansionismo más desenfrenado. Esta última y fatal decisión tendría lugar en 1982, después del aumento salarial del 10, 20 y 30%.

Jorge Díaz Serrano logró vencer al presidente de que el petróleo alcanzaba para todo: para financiar todos los proyectos de inversión imaginables y para pagar luego la totalidad de las deudas que se contrajeran. A la luz de los hechos, es de creerse la tesis expresada en 1983 por el economista favorito de José Andrés de Oteyza —Vladimiro Brailovsky—, en un revelador ensayo que se volverá a citar más adelante.

La visión expansionista. Nadie representó mejor esta posición durante el sexenio que el entonces director general de Petróleos Mexicanos, Jorge Díaz Serrano... El descubrimiento de vastos recursos

de hidrocarburos a mediados de los años setenta... dio lugar al mito de que México era tan rico en petróleo que podría comprar una salida definitiva de sus problemas económicos... La realidad es que incluso los mayores volúmenes de exportación, combinados con los aumentos inesperados de los precios del petróleo, no fueron con mucho suficientes para pagar las importaciones adicionales provocadas por el rápido crecimiento económico y el relajamiento de los controles.¹⁷⁰

Ya en los umbrales de la crisis económica, la preocupación que despertó en el secretario de Hacienda, David Ibarra, y en el director del Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck, la gravedad de la situación se fue convirtiendo en verdadera angustia conforme pasaban los meses sin que se tomara ninguna medida correctiva. O, si se lograba convencer al presidente López Portillo de la necesidad urgente de hacer ajustes, pronto se acercaban a sus oídos otras voces que lo persuadían de marchar en el sentido contrario. Así, en esta oscilación verdaderamente hamletiana en materia de política económica, la conducta presidencial terminó por no corregir nada y, por el contrario, exacerbó la desestabilización. O las acciones eran francamente contradictorias, con medidas simultáneas de corte estabilizador y expansivo, o bien el presidente ignoraba los llamados a la prudencia, para entregarse con mayor ardor aún al patrocinio del expansionismo inflacionario.

205

Adrián Lajous, director del IMCE durante el gobierno de

¹⁷⁰ Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, «La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial», *Investigación Económica*, octubre-diciembre de 1983, pp. 294-295.

López Portillo, escribió poco después páginas escalofrantes sobre cómo el mandatario llegó a perder contacto con la realidad económica durante los meses finales de su Presidencia. Lajous —cabe recordarlo— fue el único funcionario del gabinete ampliado que se negó a avalar con su firma los decretos para expropiar la banca e implantar un control integral de cambios.

206

Desde mediados de 1980 el duro-suave binomio Ibarra-Romero empezó a plantearle al Presidente, tanto en privado como en el seno del gabinete económico, el deterioro de la relación real del peso con el dólar. Primero sólo alegaban que debería cortarse el creciente gasto público, explicando que si éste continuaba, la inflación resultante obligaría a devaluar. Después, convencidos de que José López Portillo no detendría el gasto, ya abogaron directamente por una devaluación.

Ibarra llevaba el liderato ante López Portillo y Romero entraba a apoyar en seguida. Con el tiempo la situación se fue alterando en materia monetaria debido al creciente deterioro de sus relaciones personales con el Presidente. Ibarra es capaz de lanzar carambolas de tres bandas, pero ese no es su estilo natural pues él es propenso al planteamiento frontal. Quizá sería una exageración decir que es bronco y braverero, pero no cabe duda que le da prioridad a la dialéctica sobre el protocolo. Sea cual fuera su carácter, Ibarra consideró que ésta era la única táctica que, aun cuando sólo fuera parcialmente, servía para contrarrestar la influencia sobre López Portillo de los partidarios de la «gastitis».¹⁷¹

Después de la devaluación de febrero de 1982, David Ibarra

¹⁷¹ Lajous, «Historia de una devaluación», en *Mi cuarto a espadas*, pp. 116-117.

asumió el manejo de la política económica. Se anunció primero un programa de ajuste que fue bien recibido por la opinión pública. El secretario de Hacienda aceleró el desliz del tipo de cambio con la finalidad de hacerlo llegar a 50 pesos por dólar, para de ahí regresarlo a 42, donde pensaba estabilizarlo. Esta acción tenía la finalidad de captar divisas para reforzar las reservas internacionales y, a la vez, «dejar escamados a los especuladores que hubieran comprado dólares a precios mayores». El programa empezó a funcionar según lo esperado, a pesar de los desacuerdos surgidos en el seno del gabinete económico. El cronista recuerda que hasta el 18 de marzo, aniversario de la expropiación petrolera, se logró recuperar hasta 3 mil millones de dólares. Sin embargo, «en contra de la opinión unánime del gabinete económico», el presidente López Portillo decidió congraciarse con el sector obrero y anunciar el ofrecimiento no solicitado de aumentar salarios en 30, 20 y 10%. Fue entonces cuando se perdió por completo la confianza pública en la conducción de la economía y, de paso, se escribió el epitafio como funcionarios públicos de David Ibarra y de Romero Kolbeck.

207

A partir de ese momento estalló la desconfianza sobre la forma en que se estaba manejando la economía, se inició una demanda grande y permanente de dólares, tomó vuelo la inflación y se empezó a desbarrancar el peso. Mientras tanto, el 16 de marzo, López Portillo destituyó a Ibarra y el 17, justo un mes después de la devaluación, a Romero Kolbeck.¹⁷²

¹⁷² *Ibid.*, pp. 121-122.

EL PROYECTO ECONÓMICO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Hacia un «Sistema Nacional de Planeación»

208

A mediados de abril de 1980, se dio a conocer con bombo y platillo el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Acorde con la importancia que se le dio en ese sexenio a la programación y a la planificación, la ceremonia de presentación se organizó al máximo nivel jerárquico. Ésta se celebró en el Salón de Embajadores del Palacio Nacional, encabezada por el presidente López Portillo, con la presencia de integrantes del gabinete, representantes de los poderes legislativo y judicial, líderes obreros y empresariales, y la prensa.¹⁷³ La redacción del Plan Global ocupó a tres secretarios de Programación y Presupuesto, según apuntó López Portillo en sus memorias.¹⁷⁴ La presentación corrió a cargo del titular de esa dependencia, Miguel de la Madrid, a quien habían precedido en dicha encomienda Julio Rodolfo Moctezuma Cid y Ricardo García Sáinz, aunque —según un rumor público— sólo este último había tenido que renunciar por no haber podido concluir con oportunidad tan importante documento.

Alguno o algunos de sus colaboradores más cercanos convencieron a López Portillo de las bondades de la planeación económica. Por su parte, él estaba consciente, desde principios de su administración, de las dificultades para «estable-

¹⁷³ Carlos Ramírez, «De la Madrid: hemos podido crecer, pero no hemos sabido distribuir», *Proceso*, núm. 181, 21 de abril de 1980, pp. 6-14.

¹⁷⁴ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. II, p. 950.

cer un sistema racional de programación» bajo cuya guía pudieran ordenarse «en forma sistemática en función de metas comunes» todas las acciones requeridas. En suma, el modelo a que aspiraba México debería expresarse en un «Plan Global en congruencia con nuestra filosofía política». ¹⁷⁵

Este Gobierno —ha reiterado el presidente de la República— habrá de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. Planear es consustancial a la naturaleza humana, implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos; precisa también razón para la congruencia entre fines y, finalmente, voluntad para perseverar en la consecución de los propósitos. ¹⁷⁶

209

Lo idóneo —se señaló en la propia introducción del Plan Global de Desarrollo 1980-1982— habría sido que «a partir de un plan global, y por medio de un proceso deductivo», se hubiesen podido «configurar los planes para cada uno de los sectores de la economía». No pudo ser así por diversas razones, entre ellas que la entidad de Estado encargada de la planeación —la SPP— se encontraba aún en formación; además, los años de un sexenio se consumen muy rápidamente. Por ello, «a falta de un planteamiento ordenador básico, los planes sectoriales y otros planes específicos» se llevaron a cabo, en su inicio, «con metodologías, supuestos macroeconómicos y objetivos diferentes». Así, el Plan Global de Desarrollo

¹⁷⁵ *Ibid.*, t. 1, pp. 518-519.

¹⁷⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 3.

tuvo tanto un origen deductivo —a partir del modelo de país visualizado— como uno inductivo, derivado de los planes sectoriales y pragmáticos ya elaborados.

210 No fue de escasa importancia el hecho de que al darse a conocer el Plan Global de Desarrollo ya estuvieran publicados el Plan Global de Desarrollo Urbano, el Plan Global de Desarrollo Pesquero, los planes anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología; y que hubiera avances importantes en el Plan Nacional de Comercio, el Programa del Sector Educativo, el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan de Agroindustrias. Es significativo que, entre los planes sectoriales ya en circulación, se hallaba el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, expedido con bombo y platillo por la Sepafin en febrero de 1979, en el contexto de la Segunda Reunión de la República, celebrada en Acapulco.

Queda entonces claro que todos esos planes sectoriales y programáticos fueron insumo fundamental para el Plan Global de Desarrollo. Otra base de dicho documento la constituyeron los antecedentes que en materia de planificación existían en México. Éstos se remontaban a la Ley sobre el Plan General de la República de 1930 y habían tenido expresión en el Primer Plan Sexenal de 1940, cuya puesta en marcha se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. El siguiente paso fue la creación, en 1954, de la Comisión Nacional de Inversiones. Mas tarde, en 1961, se expidió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y cuatro años después el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En el sexenio 1970-1976 se logró

avanzar en la implantación de la programación y en algunos planes sectoriales. Finalmente, en 1975 el Partido Revolucionario Institucional presentó a la consideración de su militancia un esbozo de Plan Básico de Gobierno 1976-1982.¹⁷⁷

Así, en la euforia de mediados del sexenio, el Plan Global de Desarrollo estaba llamado a constituirse en una etapa fundamental en la construcción de un Sistema Nacional de Planeación. El mecanismo serviría para analizar de manera permanente «la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado». Además, permitiría «conjugar lo cualitativo con lo cuantitativo, conciliar lo deseable con lo posible» y, a partir de las disposiciones, pactar compromisos en «un esfuerzo común y conjunto de mayorías y minorías». Nunca quedaron bien definidas la estructura y la operación que debería tener aquel imaginado Sistema Nacional de Planeación, únicamente se dijo que su construcción no terminaría en ese sexenio durante el cual llegaría «tan sólo a una etapa intermedia...»¹⁷⁸

211

En aquella época de preeminencia absoluta del Ejecutivo, las inclinaciones del mandatario en turno fueron invariablemente una brújula para orientar la acción de la alta burocracia. Sólo lo presidencial era relevante y trascendente. Así, cuando en los organismos públicos se supo de la importancia que el presidente López Portillo otorgaba a la planificación, el tema cobró prioridad necesariamente. Todas las dependencias cabeza de sector se ocuparon en preparar sus respectivos planes sectoriales y, según se ha visto, lo mismo ocurrió con

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 4, 18.

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 11, 19.

los temas que adquirieron relevancia a lo largo del sexenio: el desarrollo regional, el empleo y la vivienda. En el menú de aquel entusiasta esfuerzo de programación y planificación había un gran premio mayor: la encomienda de preparar el plan global o general. Su redacción debía estar a cargo de una entidad con facultades generalizadoras y especiales, como lo fue, mientras existió, la Secretaría de la Presidencia. Al parecer, en la mente de López Portillo nunca hubo dudas sobre a qué dependencia correspondería la redacción del que en su momento se denominó Plan Global de Desarrollo: la SPP. Ello se confirma en la introducción al documento: «en un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el financiamiento adecuado».¹⁷⁹

Así lo planeó aquel mandatario y así ocurrió. Sin embargo, no en todas las instancias burocráticas se pensaba que ésa era la opción idónea. Al menos en la Sepafin —a cuya cabeza permaneció durante todo el sexenio José Andrés de Oteyza— prevalecía la opinión de que el plan macroeconómico oficial debió haber sido el que se preparó en esa dependencia y se incorporó en el Plan de Desarrollo Industrial. Esa ambición era conocida sólo por unos cuantos, hasta que durante el sexenio de Miguel de la Madrid, uno de los economistas favoritos de Oteyza —Vladimiro Brailovsky—, probablemente el encargado de desarrollar el modelo macroeconómico que se produjo en aquella secretaría, hizo la sorprendente revelación en un

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 16.

ensayo académico que resumaba nostalgia y dolor.¹⁸⁰

¿Por qué, en términos de Brailovsky, «la sustitución del Plan Global por el Plan Industrial en 1980 fue un paso atrás»? Los argumentos son varios. El primero es que el Plan Industrial se había dado a conocer más de un año antes (febrero de 1979) que el Plan Global (abril de 1980); además, era «detallado y abarcaba a toda la economía», mientras que el «Plan Global era inferior en su análisis económico». Para aquel polemista, era lamentable que la SPP no hubiera utilizado para la preparación del Plan Global «el modelo detallado de Sepafin, a pesar del hecho de que éste era probablemente el mejor modelo disponible». En particular, las proyecciones relativas a la demanda agregada y a la demanda por importaciones aportadas por el Plan Industrial habían resultado acertadas, mientras que el Plan Global no había reconocido las implicaciones de esos pronósticos. Por último, Brailovsky lamentaba que el Plan Industrial no hubiera recibido el apoyo que necesitaba «del manejo macroeconómico de la demanda» y que, en general, hubiera quedado marginado del «diseño de la política económica en detrimento de la economía».¹⁸¹

213

Todos los funcionarios con altos cargos de responsabilidad sectorial —léase, secretarios de Estado y otros con encomiendas específicas importantes— tuvieron amplio margen para intervenir en la redacción de los planes de los órganos que encabezaban. Sin embargo, no debe haber la menor duda de que el enfoque general de desarrollo fue definido por el

¹⁸⁰ Barker y Brailovsky, «La política económica entre 1976 y 1982...», en *op. cit.*

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 274 y 307-311.

presidente López Portillo. Y también debe quedar claro que, al ejercer esta prerrogativa, tomó una de las decisiones clave que definieron el destino final que tendría su sexenio. Apuntó el general Álvaro Obregón, en su ya clásica obra *Ocho mil kilómetros en campaña*, que en el ejercicio del poder se comete tan sólo un error: «el resto son las consecuencias». Si este apotegma tiene visos de verdad y resulta aplicable a la administración de López Portillo, es un punto que el presente trabajo busca dilucidar.

214

Necesariamente, López Portillo dio gran importancia en sus memorias al asunto de la definición de «la política de desarrollo económico y social» de su administración. Según declara, partió de una idea «muy sencilla»: lograr en México —país con carencias y con un crecimiento poblacional de 3.5% anual— un crecimiento económico intenso, que «permitiese disminuir la distancia de la injusticia siquiera en lo elemental; la educación, salud, empleo y eficiencia». Su propósito central era «promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente». Así, quizá sin razón, a principios de su mandato, López Portillo creyó estar ante una disyuntiva tajante en materia de política económica. Tal vez sólo vio dos opciones extremas y prácticamente excluyentes, sin matices ni escalas intermedias. Vale la pena citar este extenso pasaje, no sólo por la esencia del mensaje sino por el tono del lenguaje:

La alternativa que en aquella crisis —inflación y desempleo— se presentaba era: una, administrar la resignación y conformarnos, tal vez hasta nunca, con la posición de país subdesarrollado, sujeto a las ortodoxias del manejo monetario internacional que nos reservaba

un papel secundario y sin otro destino, si nos portábamos bien, que concurrir obsecuentemente al control de la inflación mundial y pacientemente a que los intereses de los poderosos lograran reactivar la economía mundial... Dos —que fue la que decidimos—, administrar la oportunidad y lanzar al país a un desarrollo posible, para modificar nuestras estructuras modernizándolo, complementando, ampliando y racionalizando su planta productiva a partir de los energéticos, para darnos autodeterminación financiera, autosuficiencia de los alimentos... Para lograr esos propósitos, reafirmaríamos frente a los condicionantes geopolíticos, los imperativos de nuestra Revolución: la rectoría económica del Estado, nuestro sistema de economía mixta, la conjugación de la libertad con la justicia social.¹⁸²

215

En suma, guardando las debidas diferencias en términos de coyuntura y de posibilidades —se contaría con la carta petrolera—, José López Portillo optó prácticamente por el mismo enfoque económico que su antecesor. Esa elección fue tomada con libertad, sin presiones políticas o intelectuales, y, sobre todo, con un desdén total por la crisis económica con que cerró la administración precedente. Al venir del presidente, la decisión se convirtió en la indiscutible piedra de toque para la elaboración de los dos planes económicos que aspiraban a ser referencia obligada y guía para la aplicación de la política económica. En apego estricto a lo que tenía en mente el presidente a principios del sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial pronosticó —considerando «invariable el marco de la política económica»— que el PIB alcanzaría una tasa de crecimiento real promedio durante los cuatro años poste-

¹⁸² López Portillo, *op. cit.*, t. I, pp. 475-476.

riores a 1978 «cercana a 7 por ciento».¹⁸³ Publicado más de un año después, ya en pleno frenesí de la bonanza petrolera, el Plan Global elevó la meta y se pronosticó «un crecimiento del producto interno bruto de 8 por ciento durante los próximos tres años».¹⁸⁴

El Plan Global de Desarrollo y sus políticas

216 Aparte de los pronósticos y de los planteamientos más generales, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 quedaron plasmadas las políticas económicas que deberían llevar al cumplimiento de tan ambiciosas metas. ¿Es posible leer con claridad en ese texto cómo se recomendaba manejar las distintas variantes de la política económica? En muchos casos sí, en otros no, y en algunos más hay que leer entre líneas para entender lo que se proponía. Un ejemplo muy revelador es el caso de la política cambiaria, que apenas llega a insinuarse en el cuerpo de los dos planes citados. Quizás no se le menciona en el Plan Industrial, porque éste pronostica un superávit en la cuenta corriente durante los cuatro años finales del sexenio¹⁸⁵, del cual la conservación de un tipo de cambio fijo sería una consecuencia trivial. En el ensayo que escribió con Barker en 1983, Brailovsky señala que «el peso fue mantenido prácticamente fijo hasta que se inició su deslizamiento en 1980 y 1981, seguido por el colapso de febrero

¹⁸³ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82*, México, s.e., 1979, p. 41.

¹⁸⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, pp. 47-48.

¹⁸⁵ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *op. cit.*, p. 45.

de 1982». ¹⁸⁶ Todos y cada uno de los párrafos del Plan Global pasaron seguramente por la mirada revisora de su principal y último responsable, Miguel de la Madrid. Y éste, con la prudencia que le era característica, incorporó al texto la siguiente frase tranquilizadora:

Crédito primario. El financiamiento de la banca central al sector público y bancario continuará tomando en cuenta la capacidad crediticia del Banco de México, en términos de los requerimientos de liquidez y de financiamiento de la economía. Tales operaciones serán congruentes con las metas macroeconómicas y con la distribución programada de los recursos crediticios entre los sectores público y privado. ¹⁸⁷

217

Una de las cuestiones más reveladoras es el tratamiento que se dio, en el Plan Global, al tema de la «política antiinflacionista», aunque en la tesis ahí presentada ya es posible descubrir una contradicción flagrante. En el diagnóstico se asienta que «a raíz de los ajustes de la paridad del peso, el proceso inflacionario se aceleró notablemente». De ser cierto lo anterior, resultaría inexplicable que no se haya considerado la estabilidad cambiaria como un factor clave en la lucha contra la inflación. En contraste, en el mismo documento se atribuye a la inflación una causalidad parecida a la argumentada en el sexenio de Echeverría:

La política antiinflacionaria debe buscar las causas que generan el

¹⁸⁶ Barker y Brailovsky, *op. cit.*, p. 300.

¹⁸⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 121.

proceso inflacionario en los problemas estructurales de la economía y de la sociedad; en el desfase entre una demanda agregada creciente, pública y privada, y una oferta de bienes y servicios que no se desarrolla con la misma velocidad que aquella; en los efectos que en la economía tiene la inflación internacional; en lo oneroso del sistema comercial y en los desajustes coyunturales que se traducen en actividades especulativas...¹⁸⁸

218

El diagnóstico no sólo coincide con el de la administración anterior, sino que implícitamente también fue la base para una propuesta de política monetaria. No era posible —señala el Plan Global— combatir una problemática tan difícil como la inflacionaria con decisiones «que únicamente atiendan el circulante». No podría combatirse la inflación, se proclamó enfáticamente, «frenando la economía y la generación de empleos». Se destacó, por el contrario, «la necesidad de dar mayor flexibilidad a la política monetaria», aunque no se explicó qué quería darse a entender con ello. Sin embargo, sí se insistió en la conveniencia indispensable de «diversificar las fuentes de financiamiento del gobierno federal».¹⁸⁹

Al igual que en el periodo 1970-1976, se pensó en el gasto público como el motor del crecimiento, impulsado entonces por el poderoso combustible de los excedentes provenientes de la explotación del petróleo. El Plan Global destacaba de manera expresa, entre los instrumentos de política económica, el gasto público, «para estimular y dar orientación al crecimiento del país». Prueba de lo anterior es que el pronóstico

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 132.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 132 y 90.

para los tres años siguientes (de 1980 a 1982) era que el gasto presupuestal crecería en términos reales muy por encima del PIB, a una tasa del 12% anual. Así, mientras el Plan Global dedicaba todo un capítulo al tema de la política de gasto público, el relativo a las finanzas públicas mereció tan sólo una sección dentro del capítulo «Marco macroeconómico». Con todo, mucho cuidado se tuvo en sugerir en el texto que no se generaría déficit fiscal, e incluso se pronosticó que el ahorro del sector público se incrementaría de 3.1 puntos porcentuales del producto en 1979 a 7.4 en el último año del sexenio.¹⁹⁰

219

El Plan Global no incluía propuesta alguna para ampliar el sector paraestatal. Éste ya había crecido de manera muy marcada durante el sexenio precedente. Así, en la administración de López Portillo simplemente se le concedió gran relevancia al papel de las empresas públicas en la economía. «La importancia distintiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo y de creador de infraestructura.» Por consecuencia, con el fin de ofrecer estímulo tanto a las empresas públicas como a las privadas y a los planes sectoriales, se incluyó en el Plan Global el menú completo de las medidas dirigistas e intervencionistas cuyo uso e intensidad se habían exacerbado durante el régimen del presidente Echeverría. Sobresalen, en ese catálogo, el proteccionismo comercial, la administración de los precios y las tarifas para los bienes y servicios expendidos por las empresas paraestatales, los estímulos fiscales, la regulación del resto

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp. 93, 89.

de los precios y el otorgamiento de otros subsidios. Ni por asomo se sugirió en el Plan Global la posibilidad de racionalizar el tamaño del sector paraestatal, ya marcadamente hipertrofiado.

220 Por último, una mención especial merece una de las más importantes políticas económicas a cargo del Estado: la política salarial. En esta materia, los planteamientos incluidos en el Plan Global fueron más sutiles, aunque no dejaron lugar a dudas sobre el enfoque que se tenía en mente. Voluntarismo y discrecionalidad fueron los signos que implícitamente permearon las propuestas sobre esa materia. «Toda orientación —se asentó en el Plan— que no se traduzca en un mayor poder adquisitivo del trabajo, distorsionaría una de las dimensiones esenciales del proyecto.» Desde una perspectiva más moderna, las acciones para elevar los salarios deberían haber estado pensadas sobre bases permanentes y sin afectar la rentabilidad de las empresas, sin generar presiones alcistas y sin deterioro de la ocupación. Pero no, todo partió de la decisión, tomada *a priori*, «de aumentar en la trayectoria, los beneficios, el bienestar y la participación de los trabajadores en la riqueza pública y en los frutos del desarrollo».¹⁹¹

Los planteamientos respecto a la política de empleo también estuvieron impregnados de voluntarismo dirigista. De ahí la reforma constitucional promovida durante el sexenio de López Portillo para garantizar legalmente el derecho al trabajo. Acorde con esa propuesta, el Plan Global estuvo orientado «a la creación de empleos productivos y permanentes», mientras que la política correspondiente estuvo dirigida

¹⁹¹ *Ibid.*, pp. 209-210, 215.

a combatir la desocupación abierta y el subempleo. Para lograr esas aspiraciones se utilizarían todos los instrumentos disponibles de la política económica, teniendo como base un crecimiento económico rápido de por lo menos 8% anual. Así, la meta del plan fue que «el empleo creciera en el resto del sexenio a 4.2 por ciento anual, creando 2.2 millones de puestos de trabajo y redu[ciendo] la tasa de desocupación en 1982 a 6 por ciento».¹⁹² En suma, más de lo mismo del sexenio anterior, en una espiral creciente y obsesiva de saltos e intensificaciones.

221

LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN

Convocatoria

El politólogo Arnaldo Córdova solía referirse, en sus numerosos escritos, al pacto social que existía en el sistema político mexicano. No por casualidad, a este pacto se han referido también muchos otros estudiosos del antiguo o tradicional sistema político de México. Implícita en este concepto está la capacidad del Estado mexicano para dialogar, negociar y conectar con todos los sectores de la sociedad —grupos de poder y de interés. La mayoría de los estudios sobre el tema se han referido a la vertiente del pacto social relativa a los nexos del gobierno con los grupos laborales;¹⁹³ de manera neces-

¹⁹² *Ibid.*, pp. 127-132.

¹⁹³ Véase, por ejemplo, Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de

ria, también han aludido a esa simbiosis recíproca, compleja, fluctuante y asimétrica entre el gobierno y el empresariado del país. En particular, cabe recordar los episodios de enfrentamiento entre los empresarios y el Estado que se suscitaron durante las presidencias de Lázaro Cárdenas, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría.¹⁹⁴ Varios años después, un académico, de nombre Rogelio Hernández Rodríguez intentó, con base en ese enfoque dialéctico, explicar las causas de la nacionalización de la banca que decretó el presidente López Portillo en 1982.¹⁹⁵

222

En esa variante de la concertación del Estado mexicano con los conglomerados de la sociedad se inscribe lo que en su momento se llamó Alianza para la Producción, lanzada y promovida por López Portillo desde su etapa de presidente electo. En lo político, como lo asienta Rogelio Hernández Rodríguez en su obra *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982)*, esa forma de concertación respondió a la finalidad de restaurar la concordia entre el gobierno y los empresarios, la cual había quedado tan resquebrajada durante el sexenio de Luis Echeverría. Sin embargo, quizá tuvo mucha mayor importancia la finalidad económica. «La Alianza debe convertir a cada ciudadano en

México, 1996.

¹⁹⁴ Juan Manuel Martínez Nava, *El conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, tesis doctoral, México, El Colegio de México, 1982.

¹⁹⁵ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982)*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Miguel Ángel Porrúa, 1988.

promotor del crecimiento y de la justicia», declaró enfáticamente el secretario del Patrimonio Nacional, José Andrés de Oteyza, al presentar la Alianza para la Producción durante los primeros días del régimen: «Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo para superar nuestros problemas económicos». ¹⁹⁶ El fundamento filosófico para la Alianza fue aportado por el propio presidente:

Nuestra solución es la Alianza para la Producción. Queremos resolver las contradicciones entre un modo de desarrollo que ya se agotó y el modelo de país al que aspira la Revolución Mexicana... El programa de la Alianza presupone el concurso consciente, responsable y decidido de cada uno de los mexicanos. Es conjugar las intenciones de distintos sectores para armonizar idénticos propósitos: para procurar lo que necesitan los más, para eliminar artículos suntuarios, para que las clases de altos ingresos inviertan más y gasten menos, para racionalizar los procesos de elaboración y comercialización. Es una modalidad de acción concertada que persigue el desarrollo equilibrado y equitativo del país. ¹⁹⁷

223

Desde su anuncio oficial, quedó confirmada la esencia de concertación de la Alianza, expresada en la confluencia de los tres sectores que

¹⁹⁶ «Intervención del Lic. José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio Nacional, en el acto de ratificación de las bases para la concertación de acciones en diez ramas industriales ante el Presidente de la República, el 10 de diciembre de 1976», *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976, p. 991.

¹⁹⁷ José López Portillo, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1977, México, s.e., 1977, p. 62.

participan en el proceso productivo. Por eso se declaró que la Alianza compromería «al Estado, al sector privado y a los trabajadores». Con ese acuerdo, el Estado se obligaba a «manejar el gasto público con eficiencia y austeridad», así como a reorganizar la administración pública. Los trabajadores, por su parte, moderarían sus demandas salariales «para evitar que, por aumentos excesivos, se intensifique el proceso inflacionario» y así proteger el empleo, que era precisamente lo que se intentaba impulsar. Por último, los compromisos del sector privado fueron enunciados en la forma siguiente: «deberá invertir en ramas social y nacionalmente necesarias, incrementar su producción para abatir costos y estimular la creación de empleos».¹⁹⁸ Ante más de 500 empresarios, representantes del sector obrero y muchos funcionarios públicos, el presidente López Portillo improvisó una convocatoria enfática, elocuente, apasionada en favor de la colaboración y de la solidaridad:

Quiero quitarles todavía unos momentos adicionales del tiempo que nos han dedicado a este para nosotros muy importante acto, con el propósito de agradecer, de hacer algunos subrayados adicionales que estimo fundamentales. Desde luego, agradezco a todos su presencia, a quienes participan con su responsabilidad en los convenios firmados y ahora ratificados; a quienes por parte de las agrupaciones de trabajadores de México y de organizaciones empresariales han concurrido a atestiguar este acto con el que hemos querido iniciar una modalidad de trabajo conjunto, participativo, que estaba demandando la Nación... Me importa mucho —de ahí que haya una calurosa invitación a los señores industriales, a los señores comerciantes, a los señores empresarios todos de México— que con la

¹⁹⁸ «Razones, convenios, problemas y esperanzas de la Alianza para la Producción», *Comercio Exterior*, mayo de 1977, p. 538.

mayor responsabilidad social respondan a este llamado que estimo fundamental para el futuro de nuestro país, de nuestra Nación con su estructura social e institucional resultado de nuestra historia; un esfuerzo especial para organizarnos y producir satisfactores populares de calidad y precio adecuados para poder hacer frente al futuro del país, remediar las carencias y prever crisis como la que actualmente estamos viviendo...

El anuncio oficial de la Alianza para la Producción se realizó el 10 de diciembre de 1976, pero dicha estrategia había cobrado tal importancia para López Portillo que las acciones en ese frente fueron iniciadas desde su etapa como presidente electo. De ahí que uno de los principales actos de la ceremonia correspondiente haya sido la ratificación de diez convenios concertados de antemano con diversos grupos del sector industrial «para el impulso y desarrollo de áreas prioritarias de nuestra economía». Dichos convenios fueron los siguientes: industria petroquímica (22 septiembre de 1976), industria de bienes de capital (5 de noviembre de 1976), industria mediana de bienes de capital (8 de noviembre de 1976), industria maquiladora (8 de noviembre de 1976), sector turismo (17 de noviembre de 1976), industria de las oleaginosas (18 de noviembre de 1976), cemento (19 de noviembre de 1976), automotriz de autopartes (26 de noviembre de 1976), minería (29 de noviembre de 1976) y automotriz terminal (30 de noviembre de 1976).¹⁹⁹

225

Lo que cabe resaltar de esos convenios son los compro-

¹⁹⁹ «Reunión de la Alianza para la Producción», *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976, pp. 992-994.

misos de expansión adquiridos por el gobierno y los respectivos firmantes. La industria mediana de bienes de capital se comprometió a hacer inversiones para «triplicar cuando menos la producción correspondiente durante este sexenio». La maquiladora acordó «crear 175 mil nuevas plazas durante los próximos seis años, así como incrementar las exportaciones de 480 millones de dólares en 1975 a 1 500 millones para 1982». Para el sector turístico la meta fue «duplicar la afluencia de turistas al país, elevándola a 3.5 millones de personas, e incrementar el movimiento de turismo nacional a más de 27 millones de mexicanos». Los industriales de las oleaginosas se comprometieron «a realizar un desarrollo planificado» y alcanzar la autosuficiencia. Para los industriales del cemento la meta fue hacer inversiones «por 10 500 millones de pesos a fin de incrementar la producción anual en ocho millones de toneladas durante el periodo 1977-1982». El compromiso de la industria automotriz de autopartes fue suministrar a la industria terminal los insumos necesarios, en tiempo y cantidad suficiente, y el de esta última fue «satisfacer la demanda de transportación terrestre en forma económica», fijándose como metas de corto plazo «obtener el equilibrio de la balanza comercial por empresa y en lo posible un saldo positivo a través de exportaciones». Por último, en el convenio firmado por los industriales de la minería se acordó «duplicar la producción y exportar 4 800 millones de dólares en el periodo 1977-1982».²⁰⁰

Las anteriores sólo fueron las acciones acordadas para

²⁰⁰ «Alianza para la Producción», Comercio Exterior, enero de 1977, pp. 47-49.

poner en marcha la Alianza para la Producción. En la práctica, ésta fue un proyecto evolutivo que se fue fortaleciendo a lo largo del sexenio mediante aproximaciones sucesivas. En sus memorias, el ex presidente López Portillo dejó constancia del lanzamiento de ese programa y de dos avances que a su juicio debieron ser muy importantes. Uno de ellos, de junio de 1978, fue el compromiso firmado por la Asociación Nacional de Banqueros «para derivar recursos al campo y pesca, pequeña y mediana industrias, asistencia técnica y vivienda popular». Pero mucho más trascendente fue, a su juicio, el acercamiento que había tenido tiempo atrás, en el contexto de la Alianza, con los empresarios de Monterrey. López Portillo les reconoció su nacionalismo —«no eran testaferros ni prestanombres de intereses extranjeros— y explicó que su motivación principal era «apoyar las coincidencias para sacar adelante al país». La idea era que «representantes auténticos del capital mexicano, y de calidad empresarial bien calificada, se aliaran en el esfuerzo productivo».²⁰¹

227

Un gran paso adelante en el despegue de la Alianza fue el cierre de un convenio entre el gobierno de Nuevo León y los empresarios de la entidad para invertir 100 mil millones de pesos y generar 315 mil empleos durante el sexenio que apenas empezaba. Según algunos pronósticos, esas inversiones permitirían producir bienes y servicios por valor de «470 mil millones de pesos y una exportación equivalente a 5 mil millones de dólares». Al calor del acto, el líder empresarial Bernardo Garza Sada, del Grupo Alfa, declaró, entusiasma-

²⁰¹ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. 1, pp. 560-561; t. 11, pp. 736-737.

do, ante el presidente López Portillo: «lo que el empresario ofrece, aquí y ahora, es un esfuerzo de inversión, de productividad, de eficiencia, de organización y de justicia». El mandatario mostró su reciprocidad al apuntar: «Éste es un acto para mí muy importante, porque se da en Monterrey y frente al característico, recio, macizo y, ¿por qué no decirlo?, difícil, grupo de empresarios regiomontanos».²⁰²

228

Otro logro de la Alianza a principios del sexenio fueron los acuerdos y compromisos con los sectores siguientes: industrias silvícolas, agro, pesca, minería, turismo, comercio, empresarios mexiquenses y exportación. Así, en mayo de 1977, los empresarios de las industrias derivadas de la silvicultura se manifestaron dispuestos a crear 2.6 millones de empleos directos e indirectos, «siempre y cuando se dé oportunidad para utilizar todo el volumen aprovechable de los bosques». En el ámbito de la agricultura, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) ofreció una inversión de 60 mil millones de pesos, «si la legalidad esclarece el panorama del campo real y definitivamente». Por su parte, el comercio de la Ciudad de México informó que invertiría 6 mil millones de pesos en más de 4 mil nuevos negocios, y en el Estado de México, los empresarios de la entidad se comprometieron «con un programa de inversiones para el año de 1977... del orden de 8 a 10 mil millones de pesos». El «pacto para la exportación» propuesto por la Concamin fijó metas, pero la convocatoria estuvo dirigida «a todos los sectores involucrados en el comercio exterior».

²⁰² «Razones, convenios, problemas y esperanzas...», *op. cit.*, p. 541.

Frutos y rompimiento

El ímpetu que se imprimió a la Alianza para la Producción no decayó a lo largo de ese sexenio, excepción hecha del último año, cuando estalló la crisis, la cual se intensificó con el paso de los meses. En *Gobierno Mexicano*, publicación que da cuenta de todos los actos del titular del Ejecutivo, quedó abundante evidencia de las reiteradas alusiones de López Portillo a este tema a lo largo de su mandato. De particular relevancia fueron las reuniones de evaluación de la Alianza para la Producción celebradas cada año hasta 1980. El asunto fue siempre objeto de revisión en el texto principal de los informes presidenciales y en sus anexos, como lo anota el ex presidente en sus memorias, e indica también que, a pesar de que «el propósito era comprometido, el resultado fue asombroso: ...la planta productiva se duplicó en cuatro años de acción, en los cuales se generaron cuatro millones de empleos».²⁰³

229

En los cinco informes presidenciales que presentó López Portillo después de 1977, el documento principal vino acompañado de un detallado anexo sobre la marcha de la Alianza para la Producción. El correspondiente al último año del sexenio, fechado en septiembre de 1982, hace las veces de resumen y de colofón. Basta ver el índice de ese volumen para comprobar la relevancia que tuvo esa política en la administración de López Portillo. La cobertura sectorial del programa incluyó los sectores agropecuario y forestal, comercio, industria, turismo y financiero. Los dos capítulos restantes del volumen están dedicados a las acciones emprendidas para

²⁰³ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. 1, p. 487.

solucionar «cuellos de botella», así como a las estrategias y los programas nacionales prioritarios. Desde una perspectiva programática, cabe destacar el Programa Nacional de Productos Alimenticios y Básicos 1981-1982, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el Programa Nacional de Productividad, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo y el Sistema Alimentario Mexicano, entre otros.²⁰⁴

230 Vale la pena rescatar, en particular, el pormenor de los acuerdos suscritos con el sector financiero, al amparo de la Alianza para la Producción. Éstos se concretaron en apoyos de carácter crediticio y estímulos fiscales dentro de los programas determinados en función de los fines establecidos en el Plan Global de Desarrollo, en los planteamientos del Sistema Alimentario Mexicano y en el Programa de Productos Básicos. Dichos programas fueron los siguientes: Apoyo a la Producción y Distribución de Productos Básicos, Promoción y Apoyo a la Industria Minera, Promoción de la Industria del Cemento, Promoción y Apoyo a la Industria Petroquímica, Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital, Desarrollo de la Industria Automotriz, Promoción de la Industria Maquiladora, Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana industria, Promoción del Turismo, Programas de Apoyo al Sector Laboral y Convenio de Cooperación entre el Gobierno Federal y la Asociación de Banqueros de México, A.C. En el marco de este último acuerdo se extendieron apoyos para la vivienda de interés social, pequeña y mediana empresa, rehabilitación de sistemas de riego y agroindustrias. A las tres últimas actividades se canalizaron

²⁰⁴ López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo IV, «Alianza para la Producción».

créditos por más de 23 mil millones de pesos.²⁰⁵

El presidente hizo el balance de la Alianza para la Producción en su último informe de gobierno, con saldos altamente favorables desde cualquier ángulo que se les vea. Otro punto cuya importancia no puede ser soslayada es el hecho de que, para llevar a cabo las inversiones necesarias para alcanzar los compromisos asumidos, las empresas privadas contrataron un monto muy importante de deuda externa. «Debíamos —dijo el presidente López Portillo— lograr índices elevados de crecimiento... convocando para ello a trabajadores y empresarios». Las prioridades fueron alimentos y productos energéticos. En cuanto a alimentos, para 1981 se alcanzó la autosuficiencia en maíz, frijol y arroz, y en 1982 se logró en trigo. En el sexenio, la oferta de alimentos industriales se incrementó en 42%; la de productos pesqueros procesados, en 83%; y la de manufacturas básicas, en 40%. En cuatro años se crearon 4.3 millones de empleos y se consiguió reducir el desempleo abierto de 8.1 a 4.5%. También se logró que la economía creciera por encima del 8% anual y duplicar el tamaño de la planta industrial.²⁰⁶

231

Con todo, a pesar de esos porcentajes de éxito, las relaciones del presidente López Portillo con los grupos empresariales se fueron amargando en forma alarmante hacia los últimos meses de 1981 y a todo lo largo de 1982. Rogelio Hernández Rodríguez califica a la Alianza para la Producción como un fracaso, con base, no en las cifras, sino exclusivamente en la retórica intercambiada entre el sector privado y

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 212-217.

²⁰⁶ *Loc. cit.*

232 el gobierno en el lapso final.²⁰⁷ No niego que incluso en los tiempos más cordiales de la administración de López Portillo haya subsistido algo del encono que caracterizó a las relaciones entre ambos en la administración anterior. Sin embargo, no hay que darle a las palabras más importancia de la que tienen; lo relevante, lo verdaderamente importante, son los hechos. Lo cierto es que la expansión de las inversiones tuvo lugar y, más trascendente aún, el sobreendeudamiento con el exterior de las principales empresas mexicanas también. Un caso paradigmático —o quizá extremo— fue el del Consorcio Alfa, de Monterrey, que financió con crédito externo una expansión verdaderamente frenética.

La Alianza para la Producción parece un gran éxito sólo si se le evalúa desde la perspectiva —¿estrecha?— de los montos invertidos y del crecimiento de la producción. El problema es que, hacia finales de su sexenio, el presidente López Portillo empezó a juzgar a la concertación social de la Alianza desde otros ángulos, en particular desde uno que se convirtió para él en una verdadera obsesión: el de las fugas de capital que amenazaban con causar una macrodevaluación. Los empresarios seguramente nunca apreciaron a la Alianza desde esa perspectiva y no tenían por qué hacerlo. Los compromisos de ese proyecto de concertación social habían tenido una finalidad muy clara: elevar las inversiones y la producción, nada más. Pero lo cierto es que aquella fisura de desacuerdo se fue ampliando hasta convertirse en un verdadero abismo. La razón es muy sencilla en su esencia: la concertación social no es y no puede ser un instrumento eficaz de política para defender

²⁰⁷ Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto...*, p. 126.

una paridad o un régimen cambiario, cualquiera que sea éste.

De este desacuerdo —el de dos visiones irreconciliables— el distanciamiento entre el presidente López Portillo y los grupos empresariales crecería gradualmente hasta resultar en un franco rompimiento. Tal vez la última oportunidad de reconciliación se presentó en marzo de 1982, cuando los grupos empresariales encabezados por Manuel Clouthier se acercaron al presidente para ofrecerle una Nueva Alianza.²⁰⁸ Ésta consistiría en lo siguiente:

233

en mantener la prioridad del empleo; restaurar, vía salarios, el poder adquisitivo de los ingresos laborales derivado de la devaluación, agregar a precios sólo el aumento de costos; más productos básicos; mantener las inversiones privadas al nivel de 1981 e incrementar en 3% las exportaciones de productos manufacturados.

López Portillo recuerda que, en esa coyuntura, los empresarios ofrecían un aumento salarial del 8%, pero él ya estaba comprometido con otra propuesta, sugerida por José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial: otorgar incrementos salariales de 10, 20 y 30%. A partir de ahí el desencuentro se hizo abismal. El episodio que puso punto final al caso: «La solución de 1982 en materia salarial define mi rompimiento final con los empresarios». El viraje era claro. La Nueva Alianza consistió en que el presidente se pasara del lado de los sindicatos, quizá anticipando el aplauso que requeriría al anunciar la expropiación bancaria.

²⁰⁸ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. II, pp. 1193-1194.

Es probable que en las relaciones del Estado con los sectores de la sociedad el margen de latitud para negociar sea amplio; sin embargo, entre los asuntos que nunca podría haberse concertado está el mantenimiento de una paridad o la subsistencia de una regla cambiaria. Este hecho lo comprobó amargamente, mucho tiempo después, el secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, en un contexto histórico muy diferente. A lo largo del año de 1994 hubo una serie ininterrumpida de acontecimientos políticos traumáticos que debilitaron los instrumentos para defender la fórmula cambiaria vigente desde 1992, la cual consistía en una banda de flotación con un techo deslizante y un piso fijo. Ya con un nivel reducido de reservas internacionales, el mencionado Serra Puche intentó concertar, en el seno del Pacto, la elevación del techo de flotación en un 15%.²⁰⁹ Los representantes del sector empresarial entendieron enseguida el significado de la medida: dentro del margen ampliado del techo de la banda, se ubicaría inmediatamente el tipo de cambio. Al terminar la reunión, e incluso en el transcurso de ella, corrieron al baño con sus teléfonos celulares para instruir a sus banqueros, en Europa y Asia, que se apresuraran a comprar divisas: dólares, euros, libras esterlinas, yens... Es un hecho confirmado.²¹⁰

Si el presidente López Portillo llegó a pensar que la ofensiva especulativa podía frenarse mediante acciones de concertación, pecó de ingenuo. Sería imposible sentar a una mesa de negociación, o mandar llamar al despacho privado, a la

²⁰⁹ Proceso, diciembre de 1994.

²¹⁰ Entrevista con Luis Enrique Mercado, director general del periódico *El Economista*, junio de 2007.

totalidad de las personas que están en posibilidad de adquirir divisas en cantidades importantes. A mayor abundamiento: el mero intento de negociar ese tema sería indicio inequívoco de que es el momento indicado para huir de la moneda nacional. Incluso, aunque se hubiera podido convocar el compromiso sincero de los líderes empresariales para ese fin, éstos habrían estado en la imposibilidad práctica de imponer esa disciplina sobre sus asociados. Las organizaciones empresariales son esencialmente asociativas y de representación. No eran, ni nunca lo serán, un ejército o una burocracia, instituciones en las que hay compromisos de obediencia y mecanismos disciplinarios eficaces de la jerarquía hacia abajo.

235

Existe, desde luego, otra línea de argumentación. Al núcleo, a la elite, de la clase empresarial no le convenía que se produjese una devaluación hacia finales del sexenio de López Portillo. No le convenía al gran capital, como tampoco le era favorable a la banca —aunque este caso se examinará más adelante. Las grandes empresas mexicanas se habían endeudado mucho a lo largo del sexenio, en parte como respuesta al llamado de la Alianza para la Producción convocada por el gobierno. Al hacerlo, la mayoría de ellas habían asumido un gran riesgo cambiario, pues el grueso de sus ventas lo cobraban en moneda nacional. En caso de haber una devaluación grande —como al final la hubo—, sus pasivos se incrementarían automáticamente en sus balances, con el peligro de acercarlas a una situación de quiebra técnica.

El argumento anterior se refuerza con una reflexión más: los empresarios no fueron el único segmento de la sociedad que especuló en esa coyuntura. En la especulación cambiaria —la compra de dólares— se involucraron todos los individuos

236 con un capital acumulado que salvaguardar y muchos más. Entre éstos estuvieron quienes, sin ser empresarios, tenían recursos: rentistas, herederos o practicantes exitosos de profesiones liberales —abogados, médicos contadores. A ellos habría que sumar otra franja de la sociedad: los integrantes de la clase política. La política llevaba décadas de ser en México una actividad en la que podía lograrse un capital. Y no se trataba de casos aislados. La corrupción no era un accidente en el sistema político, sino parte consustancial a su naturaleza. ¿Por qué el presidente López Portillo no acusó a esos políticos de estar azuzando al saqueo del país? No hubiera sido correcto hacerlo políticamente, desde luego, pero tampoco posible. En rigor, la práctica de la especulación hacia fines del sexenio de López Portillo no fue exclusiva de ningún segmento de la población. Toda ella acudió a la llamada, en la medida que tuviera algunos fondos que cambiar a divisas. El atractivo era grande; absolutamente todos los bienes habían subido mucho de precio, menos uno: el dólar. El gobierno lo había mantenido artificialmente barato, con base en su modelo de estrategia económica. Era la gran oferta del sexenio; había que acudir a comprar... Así lo hicieron muchos. La especulación fue practicada por todos.

RESULTADOS ECONÓMICOS

Los planes que fallaron

El Plan Nacional Industrial se dio a conocer —como ya se ha dicho— a principios de 1979. Su meta final no era nada

modesta: «facilitar un crecimiento económico dinámico, ordenado y estable», que hiciera posible hacia fines del siglo la eliminación del desempleo y del subempleo, y garantizar a la población niveles de vida mínimos.²¹¹ La predicción con respecto al crecimiento del PIB real en 1982 fue de 110.6%! Pero el Plan Global —expedido en abril de 1980— no se quedó corto en términos de aspiraciones grandiosas. Como ya se ha comentado, en dicho documento se estimó el crecimiento promedio para el PIB real durante los tres últimos años del sexenio en 8% anual. Acorde con el enfoque de política económica adoptado, el motor del crecimiento sería la inversión pública, la cual estaba llamada a expandirse en ese mismo lapso en 14% anual, al igual que las exportaciones. Asimismo, se plantearon ritmos optimistas en lo que respecta al crecimiento del empleo y de los componentes sectoriales del PIB.²¹²

237

En el sexenio que iba a ser el de planificación, los planes económicos fracasaron de manera estrepitosa. En tanto, en los hechos, y con la economía probablemente ya sobrecalentada, el crecimiento del PIB real llegó hasta 9.2% en 1979 y quedó por encima de 8% en los dos años siguientes. Sin embargo, en 1982 la economía se desplomó hasta experimentar contracción. En general, esto último constituyó el principal fracaso de los dos planes macroeconómicos del sexenio (el Plan Nacional Industrial y el Plan Global): fallaron en el propósito de generar un crecimiento sustentable hasta 1982 y de ahí en adelante. En cambio, en dicho año la economía cayó

²¹¹ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *op. cit.*, p. 9.

²¹² Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, pp. 81-83.

en una crisis muy intensa que provocó recesión.²¹³ De 1978 a 1981, la demanda agregada creció muy por encima de lo previsto en ambos planes, pero sobre todo en el Industrial; éste fue el principal factor de estímulo para un crecimiento exponencial de las importaciones. Y de ahí, en una secuencia de causas y efectos, el comportamiento de las importaciones repercutió sobre los resultados de la balanza de pagos y, en última instancia, sobre la deuda externa.

238

Por lo general, los ritmos de crecimiento anticipados en el Plan Global parecen —vistos en retrospectiva— excesivos, desmesurados. En el periodo 1980-1982, la oferta total crecería a una tasa anual de casi 10% y, dentro de ella, el PIB lo haría a 8% anual. Por su parte, en la demanda global, la inversión fija bruta estaba llamada a crecer a 13.5% al año y el consumo total, a casi 8%. Sin embargo, frente a esta expansión general tan acelerada, el Plan Global no preveía que se produjeran presiones sobre las finanzas públicas ni sobre la balanza de pagos. Para el déficit en cuenta corriente se preveía, para 1982, un saldo de 1% respecto al PIB a partir de 3.5% en 1979. En relación con las finanzas públicas, el pronóstico era optimista: «el esquema propuesto contempla una evolución de los ingresos netos del sector público presupuestal, que en relación al producto interno bruto pasarán de 24.6 por ciento en 1976 a 28.5 por ciento en 1982». De ahí que el ahorro neto del sector público se fuera a incrementar «en 3.1 puntos del producto respecto a 1979 alcanzando un nivel de 7.4 por

²¹³ Barker y Brailovsky, «La política económica entre 1976 y 1982...», *op. cit.*, pp. 275-278.

ciento, también en relación al producto». ²¹⁴

Si bien el año fatídico fue 1982, pues en su transcurso se materializó el desplome, los problemas se empezaron a gestar desde mucho antes, sobre todo a lo largo del segundo semestre de 1981. Dos motores tuvo el crecimiento extraordinario que alcanzó la economía mexicana —«muy superior a la tendencia histórica»— de 1978 a 1981: el gasto público y la inversión privada. El combustible del gasto público fue el auge petrolero de México en un contexto mundial de precios al alza de los hidrocarburos. Por su parte, el combustible de la inversión privada fue un cambio muy importante en las expectativas de los empresarios. Entre los factores que impulsaron dicho cambio estuvieron la disminución de la inflación, lograda mediante el programa de ajuste que se instrumentó a lo largo de 1977; una muy amplia oferta de crédito, pero en especial de crédito externo; y perspectivas optimistas de ampliación del mercado interno como consecuencia del potencial petrolero del país. Los resultados fueron ampliamente conocidos en su momento y después. El crecimiento promedio del producto interno real fue de 8.4%, se consiguió crear cerca de 4 millones de nuevos empleos y la economía mexicana se ubicó en uno de los niveles de ocupación más altos que había registrado. ²¹⁵

239

Los problemas provinieron de las dificultades para sostener tan rápido ritmo de crecimiento. Detrás de ese panorama, que se veía halagüeño y que festejaban las autoridades, amenazaban varias vulnerabilidades que, de materializarse, podrían poner un freno a los programas de expansión. La

²¹⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op cit.*, pp. 83, 88-90.

²¹⁵ Banco de México, *Informe Anual 1982*, p. 22.

primera de ellas tenía que ver con las perspectivas de la balanza de pagos; la segunda, con la situación de las finanzas públicas. La muy rápida expansión de la economía en los años previos sólo había sido posible por una ampliación sin precedente de la capacidad para importar, derivada de tres factores: un crecimiento veloz de la exportación petrolera, una muy activa contratación de crédito externo ante una oferta amplísima y el alza general que experimentaron los precios de las exportaciones de México. Con base en estos estímulos, las importaciones se incrementaron en ese periodo de cuatro años a una tasa anual de 43.5%, más que cuadruplicándose en el transcurso.

Las vulnerabilidades referidas se empezaron a materializar desde mediados de 1981, cuando se interrumpió la marcha alcista de los precios internacionales del petróleo. Con ellos empezaron a caer también las cotizaciones de muchas otras exportaciones tradicionales de México, como la plata, el café y el algodón. Los efectos desfavorables en los términos de intercambio se reflejaron en menores ingresos por concepto de exportaciones. La pinza se empezó a cerrar con el fuerte aumento que experimentó en esa coyuntura el crédito externo. Las importaciones habían seguido creciendo, estimuladas por el efecto inercial del crecimiento previo, por la expansión continuada del gasto público y por los incentivos que provenían de un tipo de cambio cada vez más sobrevaluado. Pero a esas presiones hubo pronto que agregar la de las fugas de capital. Para la intensificación de estas últimas, un factor de mucha importancia fue la sobrevaluación del tipo de cambio. Así, a medida que pasó el tiempo, la situación de la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más difícil.

La segunda vulnerabilidad derivaba de las condiciones en que se encontraban las finanzas públicas. Los ingresos fiscales por concepto de las exportaciones de petróleo, que aumentaron en más de cinco veces de 1977 a 1981, permitieron que se mantuvieran sin modificación los precios y las tarifas de otros bienes y servicios expendidos por empresas del sector público. Esta política tuvo efectos muy importantes. Al evitar presiones inflacionarias a corto plazo, se fomentó implícitamente un mayor consumo a costa de uno menor en el futuro, el cual tendría también que venir acompañado de una mayor inflación. Esa política de precios congelados propició un mayor desequilibrio de las finanzas del sector público, que a corto plazo pudo cubrirse parcialmente con préstamos del exterior. La práctica se mantuvo hasta que se hizo insostenible, debido al cierre del crédito externo para México.²¹⁶

241

El año de 1982 se inició bajo perspectivas muy poco optimistas. Con todo, se esperaba que las medidas de ajuste adoptadas a finales del año anterior surtieran un efecto tranquilizador. Éstas habían consistido en la elevación de los precios de la gasolina y una reducción del presupuesto del gasto gubernamental para fortalecer el balance fiscal. Asimismo, se esperaba que las restricciones impuestas a las importaciones pudieran aminorar el déficit de la cuenta corriente. También, se confiaba en una recuperación de la economía mundial que pudiera restablecer la demanda para las exportaciones de México, pero ésta nunca se materializó. Así, en un contexto de intensas fugas de capital, la devaluación del peso mexicano se anunció finalmente el 17 de febrero de 1982. Habiendo-

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 27-36.

se devaluado el tipo de cambio 67% para fines de ese mes, se anunció otro programa de ajuste con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas y, por esa vía, la balanza de pagos. Las reacciones ante esas medidas, en los mercados financiero y cambiario, fueron inicialmente favorables. Sin embargo, la confianza recuperada se perdió del todo cuando el presidente López Portillo anunció su decisión de otorgar un aumento salarial de 10, 20 y 30%.

242

Desde ese momento, y hasta la conclusión del sexenio, la marcha de la economía mexicana estuvo marcada por una serie de intentos infructuosos por recuperar el control del mercado cambiario. Éste no se logró en muy buena medida por las grandes dificultades que se presentaron para moderar el gasto público en un contexto de altas y continuas presiones inflacionarias. Por otra parte, el sector público y las empresas privadas enfrentaron dificultades cada vez mayores para conseguir préstamos del exterior, hasta que el crédito externo se cerró en definitiva en el mes de junio. Se cayó así en un círculo vicioso de depreciación, mayor inflación y reducciones en el nivel de la actividad económica.

A principios de agosto de 1982, se implantó un mecanismo dual de cambios para racionalizar el uso de las escasas divisas. El tipo de cambio en el mercado preferencial arrancó en 49.13 pesos por dólar. Una semana más tarde, las autoridades decretaron la transformación de los depósitos bancarios denominados en moneda estadounidense en «mexdólares», a una tasa de cambio oficial de 70 pesos por un dólar, cuando en el mercado libre este último se cotizaba a 100 pesos y más. A fines de ese mes, el gobierno de México negoció con sus bancos acreedores una moratoria de pagos de 90 días. Final-

mente, el 1 de septiembre el presidente de la República dio a conocer la implantación de un control general de cambios y la expropiación de la banca privada.

Todos esos acontecimientos tuvieron repercusiones muy dañinas en el desenvolvimiento de la economía a lo largo de 1982. La actividad económica entró en una desaceleración muy rápida, que pronto se convirtió en estancamiento. La ocupación ya no creció —e incluso se contrajo— en los ramos agropecuario, manufacturero, construcción y comercio. La inflación se fue acelerando a lo largo del año hasta terminar en el mes de diciembre en un aumento anual del índice principal de casi 100% (98.8%, según datos oficiales).²¹⁷ Todo ello ocurría en un perjudicial ambiente social de desconcierto e incertidumbre generalizados.

243

¿Por qué la planificación económica fracasó de manera tan estrepitosa? Hay, en primer lugar, una razón de tipo filosófico: la desmesura, la arrogancia intelectual que implica la planificación económica pormenorizada. Ciertamente, es un exceso someter la marcha de una economía, cuyo rumbo depende de la actuación diaria de millones de personas realizando un número aún mayor de transacciones, a un estrecho cartabón discurrido por un grupo de burócratas más o menos ilustrados. El resto de la desviación es atribuible a problemas de implantación de las políticas, a las reacciones imprevisibles de los agentes económicos, al azar y a una modificación más o menos drástica del contexto externo. El gobierno fue el primero en impedir el cumplimiento de lo especificado en sus planes, al acordar una expansión de la plataforma petrolera y

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 36-43.

del gasto público más rápida que lo planeado. Las proyecciones de cuenta corriente y de precios tampoco se cumplieron, habiendo sido esta última de «una tendencia gradualmente descendente en el ritmo de la inflación, reduciendo, como meta para 1982, el diferencial de la inflación interna con la externa entre 4 y 5 puntos».²¹⁸

244 Es indudable que hacia principios de 1981, si se continuaba por el mismo rumbo, la economía llegaría de manera inexorable a una crisis de balanza de pagos y devaluación. Probablemente la economía había sido colocada en esa ruta por la política económica, aún antes. Sin embargo, en ese lapso se dejaron sentir en forma paralela perturbaciones externas muy desfavorables para la economía mexicana. Estas repercusiones provenían —como se ha visto— de una desaceleración de la economía mundial, de la disminución de los precios para sus exportaciones y de la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros. La gravedad de esos fenómenos se fue agudizando hacia fines de 1981 y se mantuvo a lo largo de 1982.

En efecto, mientras el ritmo de crecimiento de los países en vías de desarrollo fue en promedio de 4.1% anual en el periodo 1976-1979, se redujo a tan sólo 1.2% en 1980 y 1981, y resultó ligeramente negativo en 1982. En cuanto a la elevación de las tasas de interés, se tiene como ejemplo que la tasa preferencial en Estados Unidos llegó a ubicarse en 15.5%, nivel muy elevado en términos históricos para esa tasa de referencia. La disminución del precio del petróleo se inició a mediados de 1981 y ya no se detuvo a lo largo de 1982. Durante ese

²¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 134.

último año, los precios del petróleo bajaron en el mercado internacional aproximadamente 4.5%.²¹⁹ Es indudable que estos factores afectaron la economía de México y, en última instancia, precipitaron la devaluación. Sin embargo, es muy dudoso suponer que, en ausencia de esas perturbaciones, no se hubiese producido eventualmente una crisis de balanza de pagos con pérdida del control sobre el tipo de cambio.

Coincidencias asombrosas

245

Deliberadamente, esta sección que versa sobre los resultados económicos en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo quedó conformada sobre todo con imágenes y el menor texto posible. En general, esas imágenes muestran dos aspectos. Primero, y quizá el de mayor importancia, en el contenido de esas gráficas y en su secuencia quedó plasmado el proceso de causas y efectos que, final y fatalmente, desembocaron en una gran crisis económica con devaluación, inflación galopante y sobreendeudamiento, sobre todo del sector público. El segundo aspecto fundamental que se quiere mostrar es el paralelismo evolutivo de la economía en los sexenios de Echeverría y López Portillo. Este paralelismo no debe sorprender, después de todo lo dicho hasta aquí: la misma estrategia de política económica desembocó en iguales consecuencias. En el aspecto cuantitativo, la diferencia entre ambos sexenios provino de la palanca del petróleo. En el sexenio de López Portillo la opción petrolera propició que la deuda externa fuera mucho mayor, al igual que la inflación,

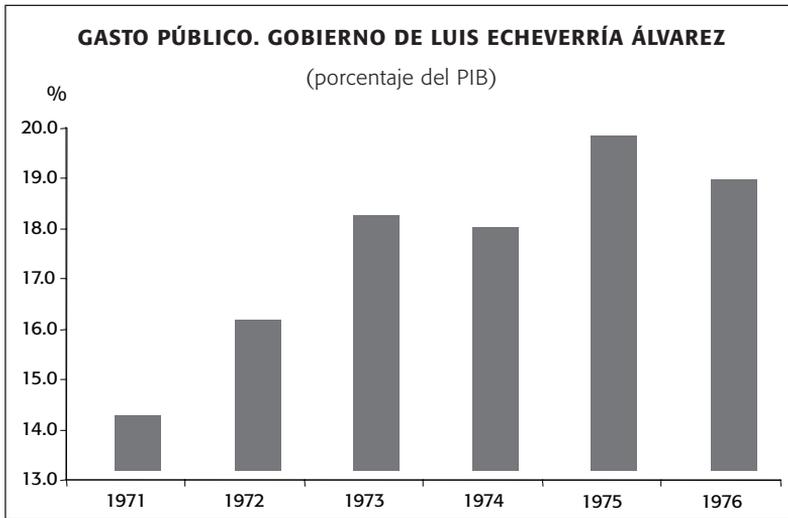
²¹⁹ Banco de México, *Informe Anual* 1982, pp. 15-18.

las devaluaciones finales y la quiebra en general.

246 Cabe reiterarlo, el orden de las gráficas es fundamental. Todos los problemas se iniciaron en un gasto público desbordado, que en ambos sexenios estuvo llamado a ser el motor de un desarrollo económico rápido. Ese gasto público desbordado dio lugar a la primera consecuencia intermedia, por así decirlo, en el proceso: la formación de un déficit fiscal amplio y creciente. Del financiamiento de ese déficit fiscal provinieron dos consecuencias graves: el crecimiento de la deuda pública externa y una expansión monetaria excesiva, grávida de un fuerte potencial inflacionario. En la siguiente vuelta de tuerca, una inflación alta y también creciente, combinada con un régimen de tipo de cambio fijo, dio lugar a una apreciación continua del tipo de cambio real. Ésta fue la principal causa de la fuga de capitales, y no que la banca las propiciara y estimulara.

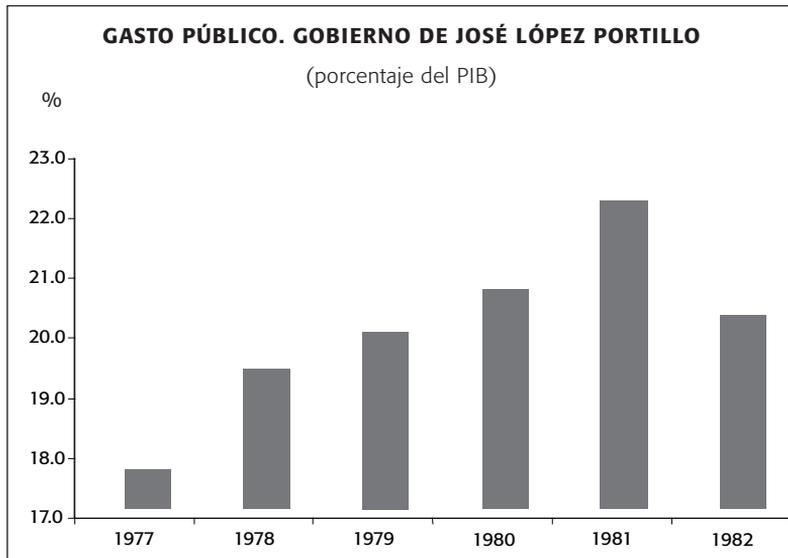
El desenlace de crisis económica aguda, en que terminaron los sexenios de Echeverría y de López Portillo, se gestó en el sector externo. La inflación y la sobrevaluación del tipo de cambio estimularon dos fenómenos vinculados entre sí: un crecimiento muy agudo de las importaciones y un déficit importante en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit pudo sostenerse hasta que se dispuso de crédito externo. En ambas instancias, la capacidad crediticia se agotó hacia el final de los respectivos sexenios, y la consecuencia inexorable fue la devaluación cambiaria. A continuación, las gráficas elocuentes.

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



247

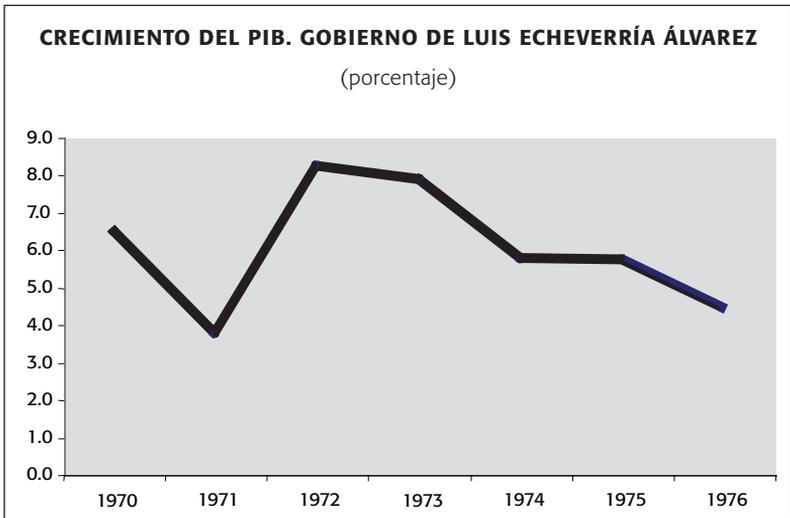
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



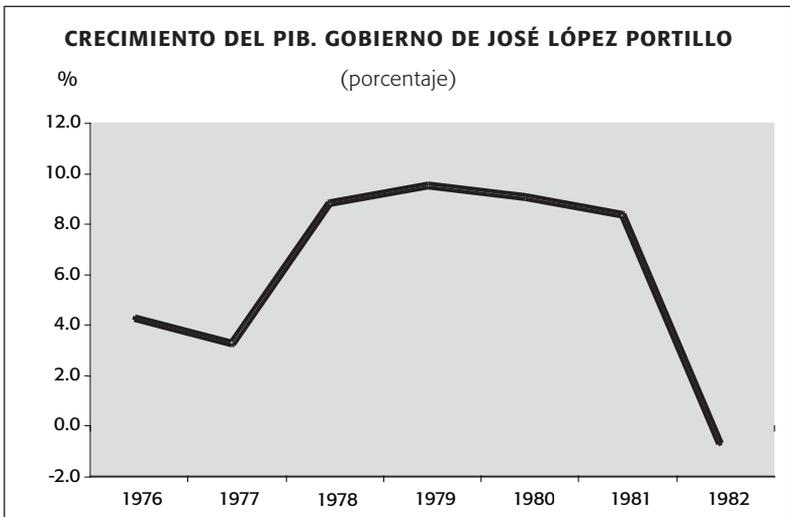
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

248

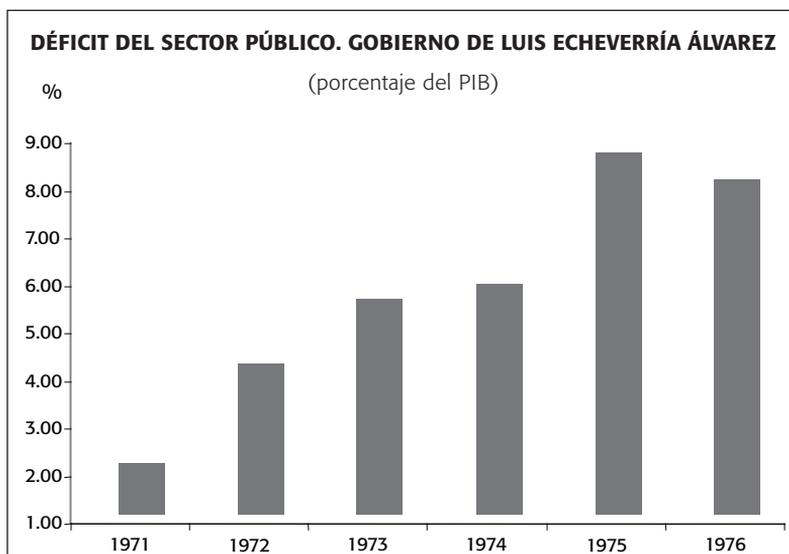


Fuente: Banco de México



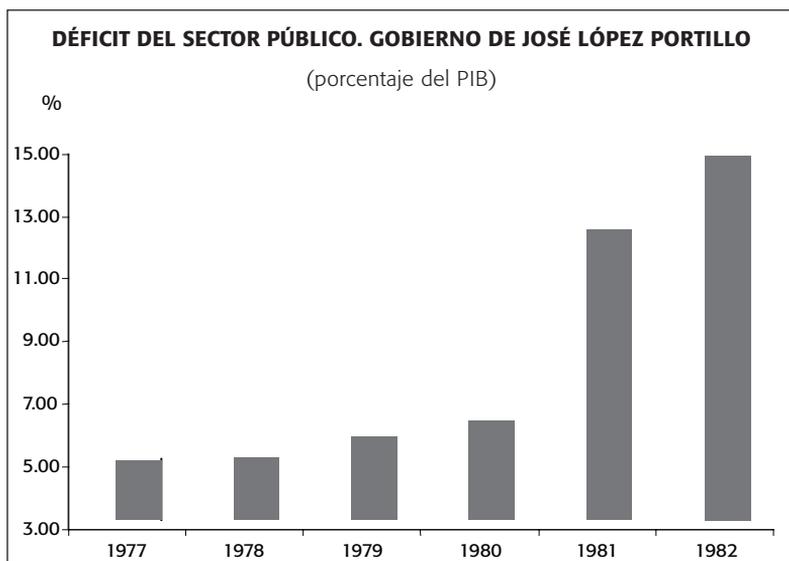
Fuente: Banco de México

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



249

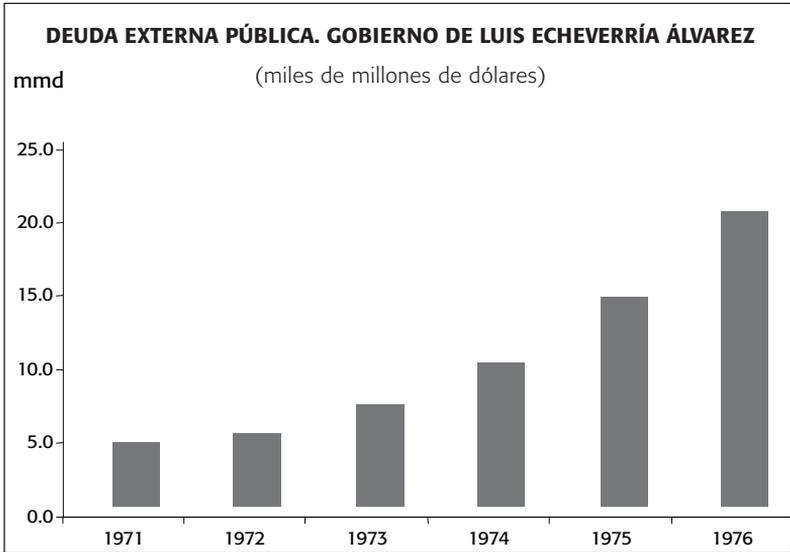
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



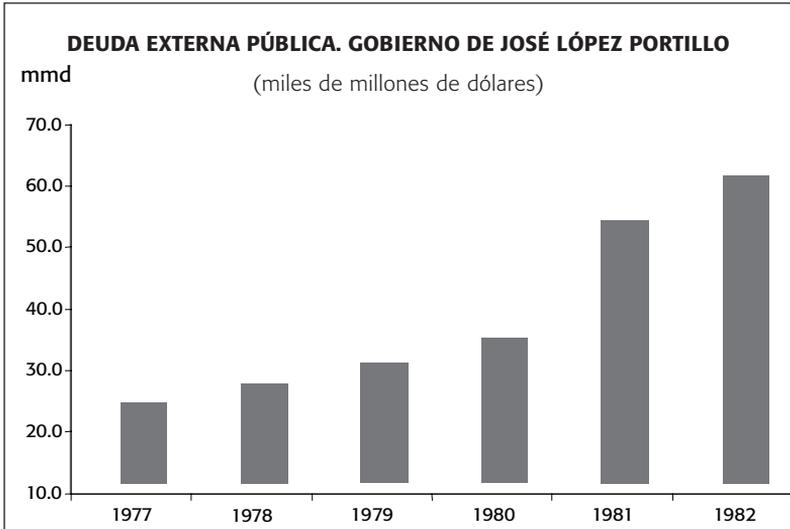
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

250

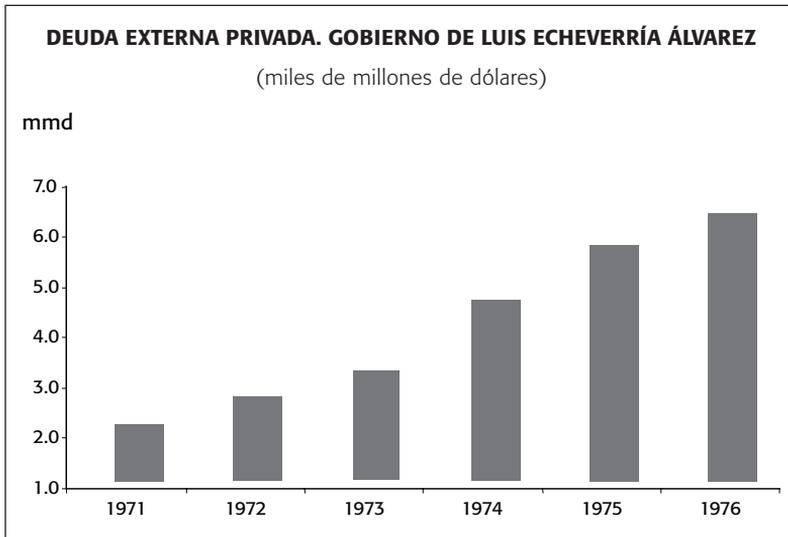


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

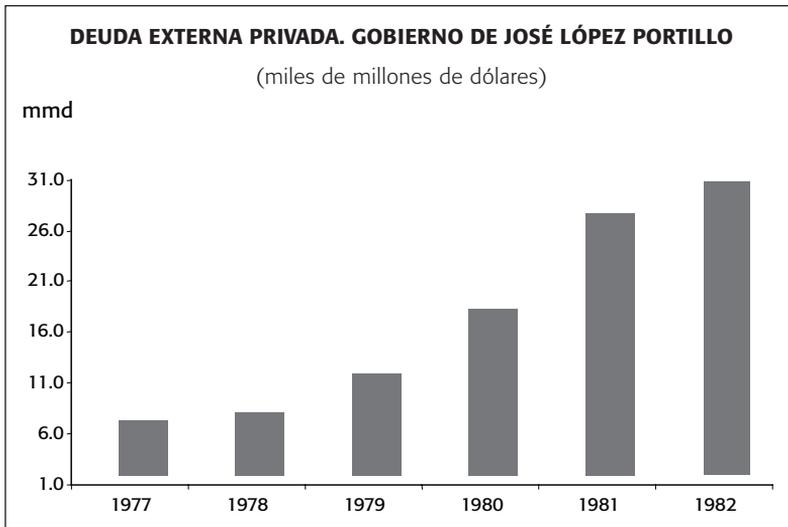


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



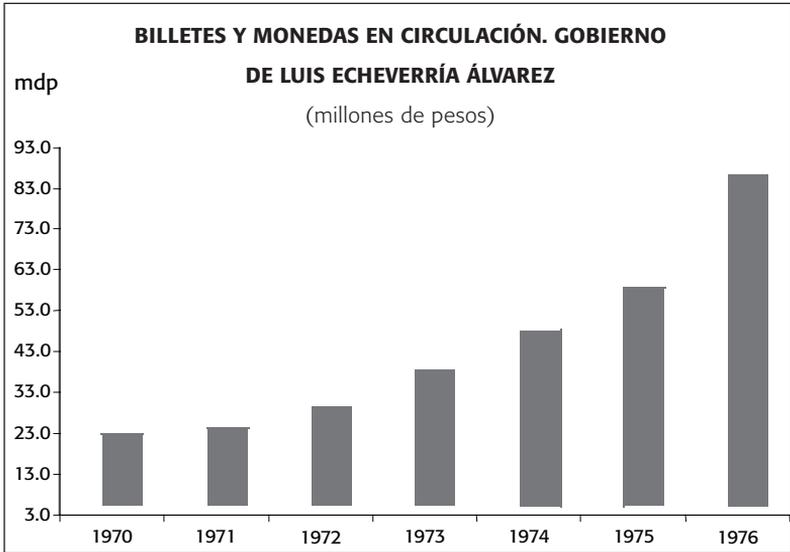
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



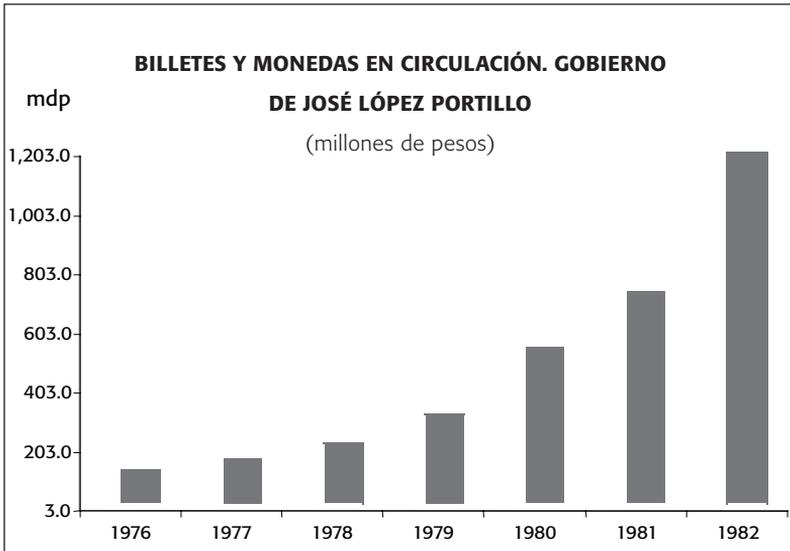
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

252

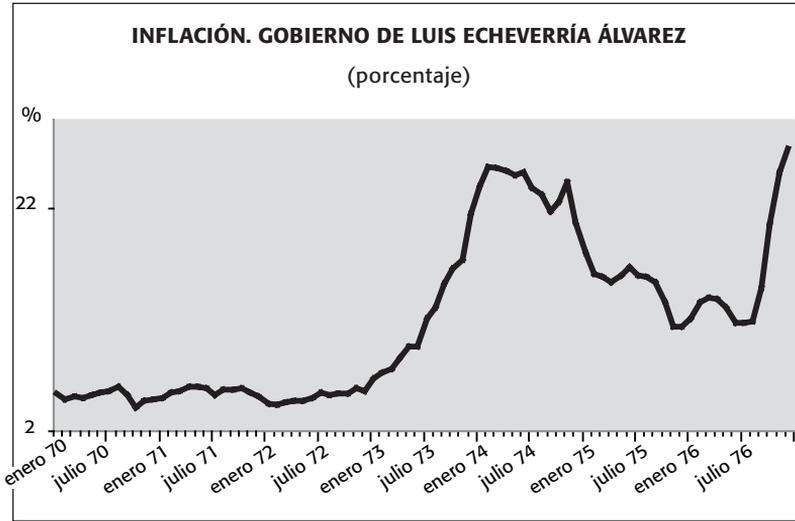


Fuente: Banco de México



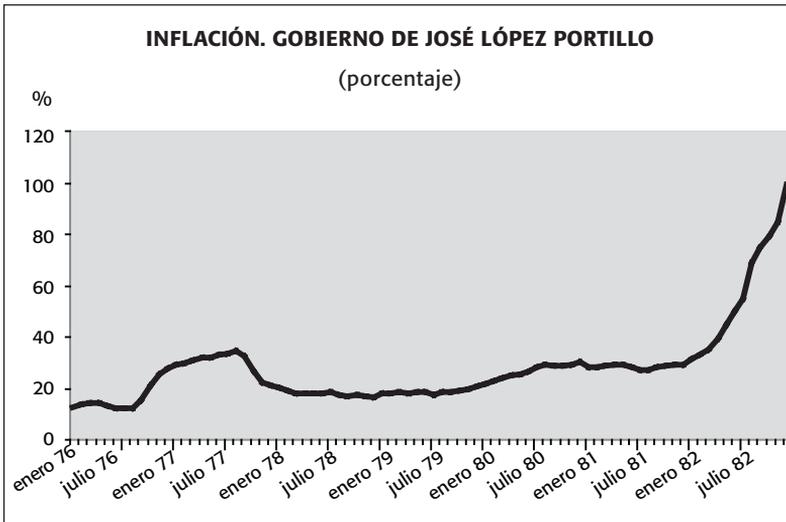
Fuente: Banco de México

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



Fuente: Banco de México

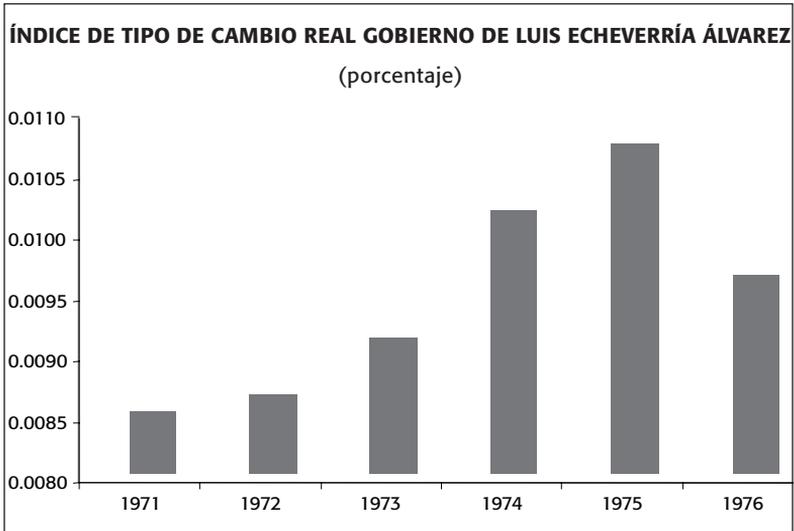
253



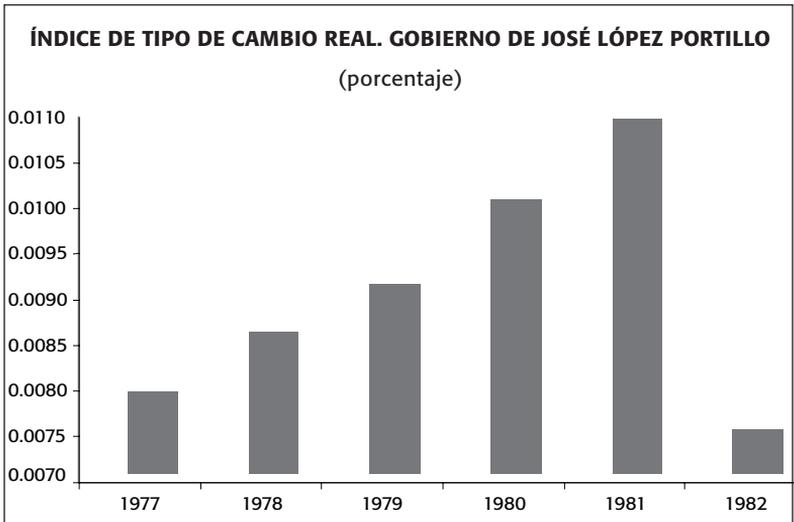
Fuente: Banco de México

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

254

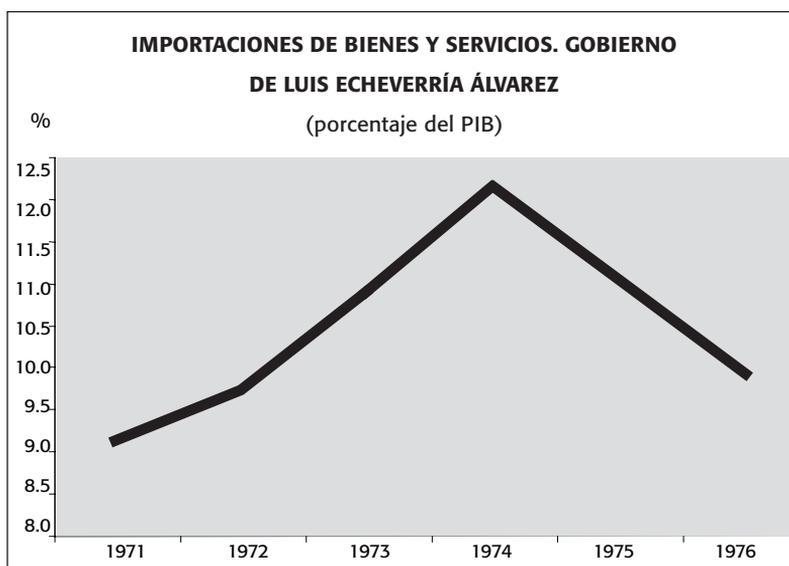


Fuente: Elaborado por el autor con cifras del Banco de México.

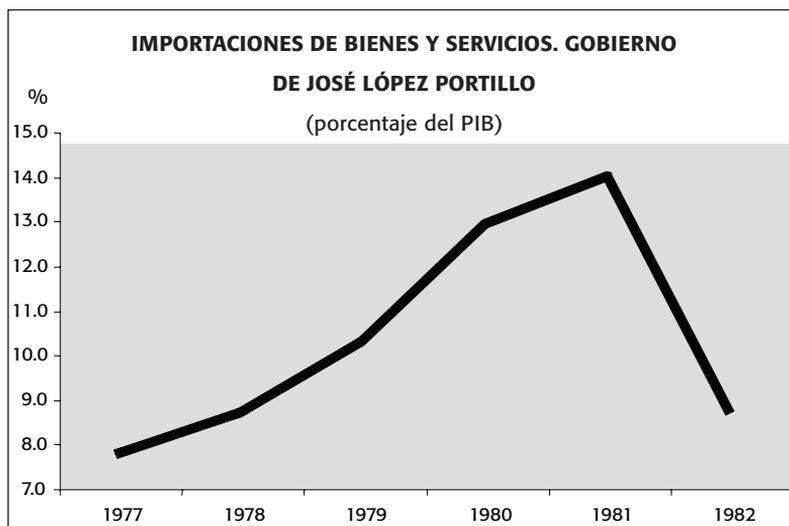


Fuente: Elaborado por el autor con cifras del Banco de México.

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



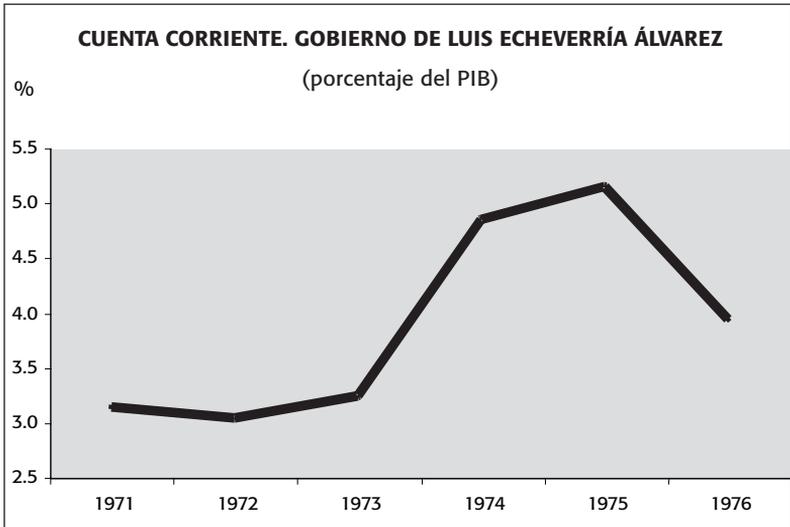
Fuente: Banco de México.



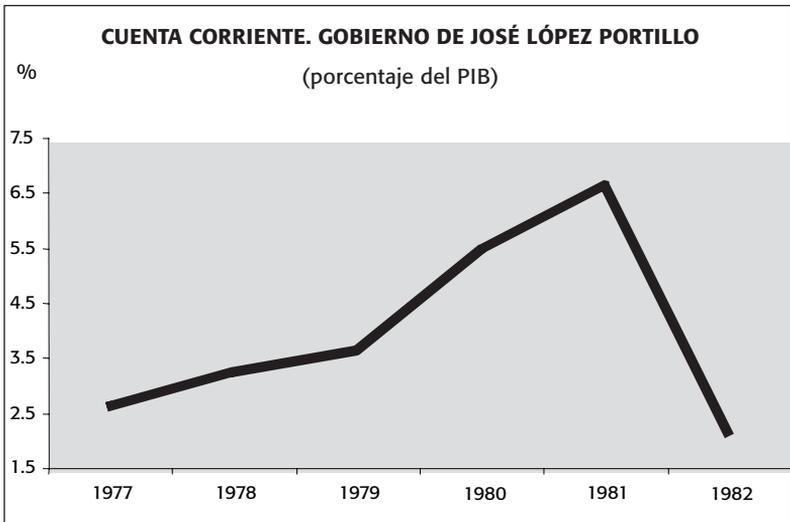
Fuente: Banco de México.

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

256

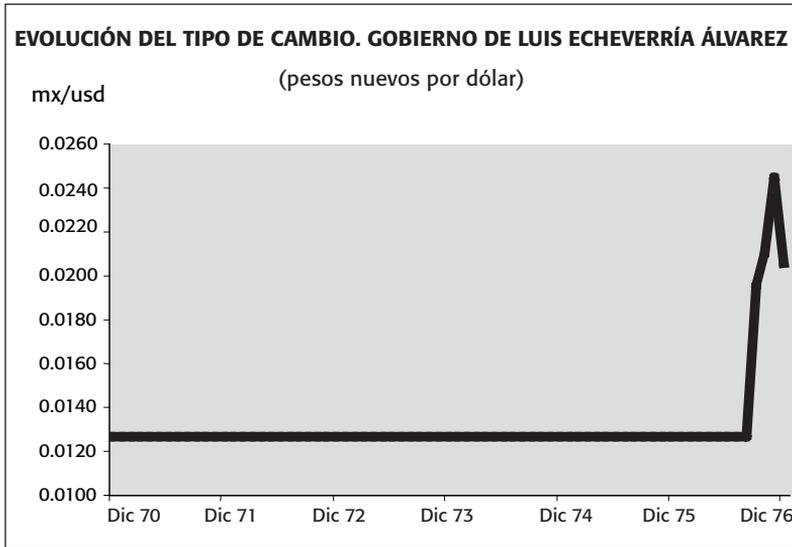


Fuente: Banco de México.



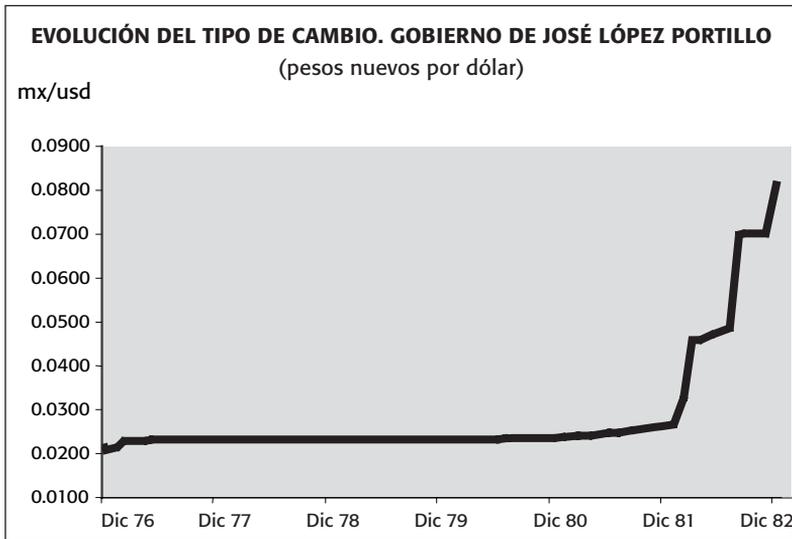
Fuente: Banco de México.

CONTEXTO Y CAUSAS DE LA ESTATIZACIÓN



257

Fuente: Banco de México.



Fuente: Banco de México.

RADIOGRAFÍA DEL MODELO ECONÓMICO

El esquema en su esencia

258

Las metas de crecer al 8% anual en términos reales y de que la ocupación se expandiera al 3.4% eran tremendamente atractivas. ¿Quién podría oponerse a que se alcanzaran esas aspiraciones, por todos conceptos deseables? ¿Por qué habría de dudarse de que la economía mexicana llegara y se sostuviera en ese ritmo de expansión? De nuevo, no se trata de poner en duda las buenas intenciones de aquellos planificadores entusiastas que creyeron que el petróleo era la fórmula para superar todos los atrasos económicos y sociales. No era ese el punto. La cuestión residía en si esos objetivos eran asequibles. Las dudas provenían, en suma, de la coherencia lógica de la estrategia de desarrollo adoptada.

En términos macroeconómicos, el modelo planteaba cinco grandes objetivos:

- Crecimiento económico al 8% anual.
- Control de la inflación.
- Tipo de cambio fijo.
- Elevación de los salarios.
- Equilibrio de la balanza de pagos.

En términos esquemáticos, el planteamiento de esos objetivos y su vinculación con los instrumentos de política económica planteados se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4

INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS

Instrumento		Objetivo
Gasto público	—————→	Crecimiento 8%
Crecimiento 8%	—————→	No inflación
Contención de las importaciones	—————→	Tipo de cambio fijo
Revisión salarial	—————→	Elevación de salarios
Crédito externo	—————→	Equilibrio de la balanza de pagos

Lo primero que se desprende del cuadro 4 es que el aumento del empleo no está directamente especificado entre los objetivos. La razón es obvia: la elevación de la ocupación sería una consecuencia directa de que se consiguiera la meta principal: crecimiento del producto real al 8% anual. La segunda observación, más de fondo, es que el modelo presenta un desbalance entre objetivos e instrumentos. La palanca para conseguir el control de la inflación no era en realidad un instrumento, sino el objetivo principal del modelo. Asimismo, las revisiones salariales se presentaban como un instrumento débil o poco eficaz para alcanzar la elevación de los salarios reales, al no estar acompañadas de otro requisito que ni siquiera fue planteado por los promotores del modelo: la precondition de que la productividad aumentara en forma ininterrumpida. En ese mismo orden de ideas, también la contención de las importaciones parecía un instrumento débil, si una expansión de la producción tan rápida forzaba una ampliación excesiva del déficit en la cuenta corriente. Notará también el lector que las políticas fiscal y monetaria no aparecen en la lista de instrumentos. Ello se explica, en razón de que ambas

quedarían subordinadas al instrumento prioritario de la política económica: el gasto público. Por eso mismo, sin control de las políticas fiscal y monetaria por parte de la autoridad, más dudosa se presentaba la perspectiva de que el manejo ordenado de la balanza de pagos se asegurara con tan sólo dos mecanismos: la contención de las importaciones y el financiamiento del déficit en la cuenta corriente mediante el recurso al crédito del exterior.

260 Un pionero del enfoque pragmático de la política económica, que plantea un equilibrio entre objetivos e instrumentos y la necesidad de evaluar la efectividad de estos últimos, es Jan Tinbergen, Premio Nobel en Economía en 1969.²²⁰ Este modelo presentaba dos tendencias hacia el desequilibrio que hacían dudoso que su aplicación resultara en un crecimiento sostenido del producto. La primera de esas tendencias desequilibrantes era hacia la generación de una inflación superior a la del exterior y, por tanto, hacia una sobrevaluación creciente del tipo de cambio. La segunda tendía a la gestación de déficit en la balanza de pagos, lo que podría llevar a saturar la capacidad del país para endeudarse con el exterior. Ambas tendencias resultaban más creíbles al considerar que las políticas fiscal y monetaria se verían sometidas a presiones expansionistas muy poderosas, en la medida en que estaban subordinadas y se verían arrastradas por un gasto público en rápida expansión.

²²⁰ Véase al respecto, Jan Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North Holland, 1956, pp. 11-24. Las secciones relevantes llevan los subtítulos siguientes: «Inconsistencias en objetivos individuales y colectivos», «Algunas sugerencias con respecto a objetivos» e «Instrumentos de política económica».

La intensidad que tendrían estas tendencias para generar inflación y déficit externo era algo que dependería de la velocidad que se planteara para el gasto público y ésta, a su vez, estaba supeditada a la meta de crecimiento que se planteara para el producto. Podría entonces pensarse que los sesgos al desequilibrio dependían de esto último; es decir, que para la actividad económica podía plantearse un ritmo de expansión prudente que no indujera a desequilibrios inmanejables. Sin embargo, este planteamiento se enfrenta a dos refutaciones. En primer lugar, era un contrasentido plantear un crecimiento moderado para una estrategia cuya vocación era precisamente el crecimiento acelerado. En segundo, un argumento de mayor relevancia técnica era que quizá ni siquiera eligiendo un crecimiento moderado podría extirparse del modelo su tendencia hacia la inflación. Ello se debía al enfoque sostenido por la escuela de pensamiento propulsora de la estrategia para explicar la inflación.

261

Según dicha corriente de pensamiento, la inflación es causada por «falta de inversión y, por tanto, de producción».²²¹ De ahí que se planteara el crecimiento del producto como el instrumento para garantizar el mantenimiento de la estabilidad. No obstante, como es obvio, era demasiado lo que quedaba suelto, sin amarres, en ese esquema. Antes que nada, el compromiso de elevar los salarios reales sin tener como antecedente un incremento de la productividad. Asimismo, el déficit público y el expansionismo excesivo en el suministro de moneda a la economía se presentaban como factores formidables de presiones alcistas. En el extremo, la pinza de

²²¹ Tello, *La política económica en México...*, p. 171.

dichas presiones se cerraría como un puño de hierro si acaso no pudiera conservarse la fijeza del tipo de cambio.

262 En la aplicación de la estrategia de desarrollo descrita pueden visualizarse dos etapas evolutivas. En la primera, los indicios de inflación serían incipientes y la apreciación gradual del tipo de cambio sería escasamente percibida por la mayoría de los agentes económicos. Si se mantenía la fijeza del tipo de cambio, no pasaría mucho tiempo antes de que la sobrevaluación de la paridad se hiciera evidente para sectores amplios de la población. Quienes salieran del país, regresarían platicando que el extranjero «está muy barato». Así, la segunda etapa de aplicación del modelo estaría marcada por las fugas de capital inducidas por la sobrevaluación del tipo de cambio. Y de ello se derivaría una doble necesidad para contratar crédito externo: la de financiar el déficit en cuenta corriente y la proveniente de reponer las pérdidas que sufriría la reserva internacional del banco central.

Los proponentes del modelo de desarrollo elegido por el presidente López Portillo estaban animados por la sana intención de generar un crecimiento rápido. Se les olvidó, sin embargo, un importantísimo detalle: asegurar que ese crecimiento fuese sostenible. Su modelo contenía implícitamente el germen de esa secuencia de «siga y pare», que tanto propalaba temer el mandatario. Desde su concepción, dicho modelo estaba inoculado con una proclividad a la crisis, pues su mecánica era incapaz de resolver dos incógnitas fundamentales: cómo combatir con eficacia la inflación y cómo impulsar las exportaciones para evitar la crisis de balanza de pagos.

Tal vez sin conocimiento, pero incuestionablemente no sin responsabilidad, los asesores económicos de López Por-

tillo ignoraron uno de los paradigmas más sólidos en teoría de la política económica que se gestaron durante la década de 1960. Según la «trinidad imposible» de Mundell-Fleming, no pueden convivir sin entrar en crisis un régimen de tipo de cambio fijo, la libertad de movimiento internacional de capitales y la finalidad de determinar las tasas de interés.²²² Así, una de las principales incongruencias, aunque no la única, de la estrategia económica del sexenio fue mantener la regla de tipo de cambio fijo con una política monetaria orientada a alcanzar cierta meta de crecimiento económico.

263

En ese mismo orden de ideas, hubo en ese enfoque analítico dos omisiones de suma gravedad. La primera, respecto a la interconexión entre el déficit fiscal y la inflación. La segunda, en relación con el nexo insalvable entre la liquidez en la economía y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para ilustrar la primera de esas relaciones de causa-efecto, cabe partir de una identidad ampliamente conocida en la macroeconomía: *ex-post*; el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos es igual al ingreso total en la economía menos el gasto total. Si se agrupa el ingreso y el gasto total por sectores (sector público y sector privado), esa identidad puede escribirse matemáticamente en la forma siguiente:

$$CC = (Y_d - C - I) + (G - T)$$

²²² Marcus J. Fleming, «Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates», *International Monetary Fund Staff Papers*, noviembre de 1962; Robert A. Mundell, «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, noviembre de 1963; Robert A. Mundell, «A Reply: Capital Mobility and Size», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, agosto de 1964.

En donde, CC = saldo en la cuenta corriente, Y_d = ingreso disponible, C = consumo agregado, I = inversión privada, G = gasto público y T = ingreso público. Supóngase que el sector privado estuviese en equilibrio, a manera de que $Y_d = C + I$; entonces, la identidad referida puede escribirse como sigue:

$$CC = (G - T)$$

264

Sólo por razones de equilibrio macroeconómico, un déficit fiscal ejerce una influencia muy poderosa sobre el sector externo, al absorber parte del excedente exportable e inducir un crecimiento muy agresivo de las importaciones. No por casualidad, durante los sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo puede constatarse una correlación muy alta entre ambos balances: el presupuestal del sector público y el del sector externo, en su cuenta total de exportaciones e importaciones.

El caso del llamado enfoque monetario de la balanza de pagos es igualmente interesante y sugestivo. En términos intuitivos, ese enfoque parte de una idea muy lógica. Supóngase que en una situación en la que existe un esquema de tipo de cambio fijo y la balanza de pagos se encuentra en equilibrio, el banco central pone en ejecución una política monetaria expansiva por cuyo conducto se expide una cantidad de dinero mayor que la que la población requiere para realizar sus transacciones y para retener en sus carteras. A continuación, la ciudadanía utilizará, lógicamente, esos excedentes monetarios en gasto. Parte de ese gasto excedente o redundante se volcará a la adquisición de importaciones y de bienes que de otra manera se habrían canalizado a la exportación. Por

consecuencia, considerando constante todo lo demás («*ceteris paribus*»), la ampliación de la oferta monetaria redundaría en la generación de déficit en la balanza de pagos y, por tanto, en pérdida de divisas por parte del banco central que las suministró para financiar ese déficit.

El planteamiento formal del paradigma es bastante más complicado, pero no incompatible con la deducción anterior. En este planteamiento se añade simplemente, a la secuencia descrita, la remoción del supuesto *ceteris paribus*,²²³ y queda así:

265

$$\frac{\dot{R}}{R} = \frac{M_1}{R} \left[\frac{\dot{P}}{P} + \varepsilon_y \frac{\dot{Y}}{Y} + \varepsilon_r \frac{\dot{r}}{r} + \varepsilon_I \frac{\dot{I}}{I} - \frac{\dot{m}}{m} \right] - \frac{D}{R} \frac{\dot{D}}{D}$$

En donde, R = reservas internacionales del banco central, P = nivel de los precios, Y = nivel del producto nacional, r = tasa de interés, I = inflación, M = multiplicador monetario (resultante de dividir oferta monetaria entre el monto de $M1$). Por su parte, ε_y , ε_r y ε_I son las elasticidades de la demanda de dinero con respecto al producto, a la tasa de interés y la inflación, y

$$\frac{\dot{P}}{P}, \frac{\dot{m}}{m} \text{ y } \frac{\dot{D}}{D}$$

las tasas de crecimiento respectivas del nivel de precios, del multiplicador monetario y del crédito interno del banco central.

²²³ B. B. Aghelvi y M. S. Khan, «The Monetary Approach to Balance of Payments Determination: an Empirical Test», en *International Monetary Fund, Staff Papers*, 1977.

La introducción del supuesto *ceteris paribus* en el caso general da lugar a que el primer monomio, que está a la derecha del signo igual, sea una constante. Es decir

$$\frac{H}{R} \left[\frac{\dot{P}}{P} + \varepsilon_y \frac{\dot{Y}}{Y} + \varepsilon_r \frac{\dot{r}}{r} + \varepsilon_I \frac{\dot{I}}{I} - \frac{\dot{m}}{m} \right] = C$$

Entonces, es posible escribir la fórmula general como sigue:

266

$$\frac{\dot{R}}{R} = C - \frac{D}{R} \frac{\dot{D}}{D}$$

De donde se desprenden dos conclusiones de máxima importancia: la primera y más relevante, que mientras más rápida sea la tasa de crecimiento del crédito interno, más rápido será también el ritmo de declinación de las reservas internacionales del banco central; y segunda, la fuerza de ese impacto causal será tanto más intensa en la medida en que el saldo del crédito interno del banco central sea mayor que el saldo de la reserva internacional.

Sesgos desestabilizadores

El modelo de política económica aquí comentado presentaba, de entrada, una serie de sesgos desestabilizadores. Lo relevante es que todos ellos provenían de la lógica interna de su funcionamiento y no de problemas de su instrumentación. El principal de ellos —ya enunciado aunque no explorado en plenitud— era su sesgo a generar inflación.

Sesgo inflacionario

Los proponentes del modelo de política económica aquí analizado argumentaban causas «de tipo estructural» para dar cuenta de la inflación. Así, Tello explicaba: «La idea más aceptada para explicar el origen de la inflación es la de un rezago de la oferta de bienes de consumo necesario frente a la demanda, que en algún momento ha de originarse principalmente, a su vez, en un rezago de la inversión».²²⁴ Más explícito, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 señalaba que debían buscarse «las causas que generan el proceso inflacionario... en el desfase entre una demanda agregada creciente, pública y privada, y una oferta de bienes y servicios que no se desarrolla con la misma velocidad que aquélla...»²²⁵

267

La clave analítica reside en esta última concepción. ¿Por qué esa oferta, en expansión rápida, nunca alcanza a la demanda? La razón es muy sencilla, pero sobre todo reveladora. Hay en ese razonamiento una invocación implícita a la explicación ortodoxa o monetarista de la inflación. Bajo el enfoque recomendado de política económica, la demanda agregada va siempre delante de la oferta porque avanza impulsada por un suministro siempre excesivo de liquidez por parte del banco central. Ese modelo de desarrollo conlleva predominancia fiscal. En muy buena medida, la política monetaria se orienta al financiamiento del déficit público en detrimento de la disciplina monetaria. Se inyecta continuamente a la circulación moneda en redundancia, la cual impulsa a la demanda agregada y genera presiones sobre el nivel de precios.

²²⁴ Tello, *La política económica en México...*, p. 76.

²²⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 132.

En esa explicación «estructuralista» se tiende a confundir las perturbaciones alcistas con la inflación, que es un fenómeno esencialmente dinámico: una carrera continua, hacia delante, de todos los precios —salarios, tipo de cambio y el resto de los precios— para ver cuál logra adelantarse más. Las perturbaciones alcistas son otra cosa: factores que dan lugar a que algunos precios sean más elevados de lo que lo serían en condiciones normales, sin «cuellos de botella» o en situaciones de apertura comercial.

268

En el fondo, no es sólo la explicación de la inflación lo que es «ortodoxo» en las entrañas de ese modelo de desarrollo, sino también algunos de los métodos que se aplicaron en efecto para sofocar las presiones inflacionarias. El principal caso fue la utilización del tipo de cambio como ancla o dique de contención para la inflación. En un sentido pragmático, éste fue el propósito de conservar la fijeza de la paridad en los sexenios 1970-1976 y 1977-1982; sobre todo durante este último, cuando para contener la inflación se recurrió a la estabilidad del tipo de cambio, y al control de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos y expendidos por las empresas propiedad del Estado. De esto último se derivaron aquellos monstruosos subsidios implícitos que el gobierno transfirió a la sociedad mediante precios artificialmente bajos durante el sexenio de López Portillo.

Sin embargo, —como se ha visto— ni aun mediante esos procedimientos distorsionantes se logró reprimir a la inflación, por lo que finalmente el tipo de cambio sucumbió ante las tendencias desestabilizadoras y el embate de la especulación. No por casualidad, en los dos sexenios en que se aplicó el modelo de política económica que se analiza, durante los

primeros cinco años —es decir, antes de que hubiera devaluación— los precios de los servicios crecieron mucho más rápido que los de los bienes comerciables, contenidos parcialmente estos últimos por la fijeza transitoria del tipo de cambio.

Sesgo a una productividad baja

Varios factores esenciales en ese modelo económico propiciaban una productividad baja o, de plano, una franca improductividad. Una primera fuerza en ese sentido era el ambiente proteccionista que requería para operar. Como se ha visto, la contención de las importaciones, mediante el expediente de la protección, era el principal instrumento de política económica para buscar el equilibrio de la balanza de pagos. A ello cabía sumar el «empleísmo», el prurito de ofrecer ocupación por ofrecer ocupación, que fue tan característico del sexenio 1970-1976 y que no se detenía a considerar la eficiencia de las estructuras productivas, ya fuesen públicas o privadas. El círculo se cerraba con un inmenso sector paraestatal, cuyas unidades productivas tuvieron con demasiada frecuencia, a su cabeza, no a empresarios con experiencia o administradores profesionales, sino a figuras de la política, a quienes se daba así un simbólico premio de consolación por brillantes servicios prestados al país.

El proteccionismo ejerce diversos efectos nocivos sobre la planta productiva protegida, pues tiende sobre todo a inducir precios internos más altos que en el extranjero. De ahí que el mejor indicador para medir el grado de protección sea el diferencial entre los precios internos y externos de los bienes

que gozan de protección. El resultado lógico de una situación semejante es que, en un ambiente protegido, las unidades productivas puedan subsistir aun operando con insuficiente productividad, es decir, con costos elevados.

270 Tanto en México como en otras partes del mundo, las empresas gubernamentales nunca se han distinguido por tender a la eficiencia. En una primera aproximación, puede decirse que sus administradores no tienen los incentivos para operar con eficiencia, como sí los tiene quien es el propietario de una empresa o trabaja en su representación o para su beneficio. Puede haber otras explicaciones más o menos complejas para ilustrar el fenómeno. En el lado de la simplicidad, o lo sencillamente evidente, sobresale en México el fenómeno de la corrupción; incurrir en prácticas de prevaricación era mucho más sencillo en una empresa del Estado que en una entidad pública, como una secretaría o un organismo. En cuanto a las explicaciones complejas, obra la gran maraña de regulaciones y controles que maniatan y sujetan a un administrador público que intente inyectarle agilidad y eficiencia a la unidad productiva que maneja:

El exceso de control resulta en descontrol... Se puede decir que todo funcionario responsable tiene que actuar irresponsablemente, o cuando menos con irresponsabilidad formal... Si los sistemas de control pretenden abarcar todos los aspectos de una operación y son excesivamente complejos, es necesario violarlos para que no se paralice la empresa... Es lamentable que durante los últimos treinta años en que ha venido creciendo la participación del Estado en la actividad económica nacional, ha venido también creciendo la burocracia y ésta ha venido induciendo el desorden en su afán de

ordenar en demasía.²²⁶

«Progreso improductivo» le llamó el ingeniero Gabriel Zaid al complejo económico centralizado, centrípeto, cerrado y presidencialista que se gestó a partir de la conjugación de dos fuerzas: el sistema político concentrado en la figura del poder ejecutivo y un modelo de desarrollo apoyado en el dinamismo sintético del estatismo y del dirigismo. Sobre este tema, dicho intelectual independiente escribió páginas memorables. El presidencialismo mexicano, apuntó, había pasado de ser militar, diplomático y político a económico, «para desgracia del país». El presidente de México, además de ser el jefe de todos los poderes, las 31 entidades políticas de la República y todas las entidades públicas, lo era también de:

271

las vías y los medios de comunicación y transporte; de la moneda, el presupuesto, los créditos, los salarios y los precios, de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café, del azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo por su tamaño, diversidad y control (por lo menos en su propio territorio) de los mercados...²²⁷

Para Zaid, esta excesiva concentración del poder económico había sido desastrosa para México. En la economía presidencial todo subía «a su nivel de incompetencia». En ese

²²⁶ Adrián Lajous, *Mi cuarto a espadas*, pp. 7-8.

²²⁷ Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, pp. 11-12.

272 sistema, las inversiones eran necesariamente improductivas y no había mecanismos de alerta para reconocer las pérdidas provocadas por las asignaciones equivocadas de recursos. Para rematar, Zaid comprobaba de manera empírica la improductividad del esquema. Mientras que en el periodo del secretario de Hacienda Eduardo Suárez (1936-1946) la inversión total sobre el PIB había sido de 11%, con un crecimiento anual de 5%, y en el de Antonio Ortiz Mena (1959-1970), de 16%, con tasa de crecimiento de 7%; en los correspondientes a los presidentes Echeverría y López Portillo, esas mismas variables habían mostrado los valores siguientes: 18% y 6%, y 25% y 6%, respectivamente. Ello indicaba que una medida de productividad, resultante de dividir la tasa de crecimiento del PIB entre el coeficiente de inversión, había descendido de 48 y 43%, en las etapas de Suárez y Ortiz Mena, a 36% en el sexenio de Echeverría y a 24% en el de López Portillo.²²⁸

Sesgo antiexportador

Podrá alegarse que durante la etapa del llamado Desarrollo Estabilizador el modelo de política económica también tuvo un sesgo antiexportador, al menos por su proteccionismo a la industrialización por sustitución de importaciones. De ahí que no deba sorprender el relativo estancamiento que mostraron en esa época las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, todo hace indicar que dicho sesgo se intensificó durante las administraciones de los presidentes Echeverría y López Portillo. A la influencia de la variable proteccionista

²²⁸ *Ibid.*, p. 26.

deben haberse sumado al menos otras tres: la baja productividad en el sector paraestatal formado en el periodo 1970-1976, la absorción del excedente exportable por el sobrecalentamiento de la economía debido a la política económica de esos años, y la sobrevaluación de la moneda en los primeros cinco años de ambos sexenios.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se contempló que las exportaciones manufactureras tuvieran un desempeño mucho más exitoso que el que tuvieron. No es de extrañar que en este punto los resultados hayan sido muy diferentes a lo planeado. Hacer una estimación del impacto desfavorable de cada una de las variables enunciadas rebasaría las intenciones del presente trabajo, por lo que sólo se deja constancia de las estimaciones optimistas («cuentas alegres») que se habían hecho sobre la potencialidad exportadora de la nueva economía mexicana y lo que en verdad ocurrió: la petrolización virtual por el lado del ingreso de la balanza comercial de México.

273

LA DEVALUACIÓN Y SUS CAUSAS

¿«La solución de los problemas» (sic)?

De 1978 a principios de 1981, la economía de México había tenido un desempeño formidable. La marcha ascendente del programa económico sexenal sería truncada por tres fuerzas. Primera, por el debilitamiento de los términos de intercambio a raíz de la caída de los precios de las principales exportaciones de México. Segunda, por el cierre del cré-

274 dito externo para el país. Tercera, por el efecto perverso de las fugas de capital. El desplome de los precios de las exportaciones era un fenómeno que había venido de afuera y no existía algo que se pudiera hacer internamente al respecto. Lo mismo valía para el cierre del crédito internacional, pero el fenómeno de las fugas de capital fue algo distinto. Frente a ese problema, sí había habido un margen de movimiento amplio para la acción. Antes que nada, debía aplicarse un castigo a quien las había propiciado: la banca privada. Acto seguido, para completar el círculo, se tendrían que tomar las providencias necesarias para evitar que las fugas masivas de capital siguieran ocurriendo. Ésta sería la misión del control general de cambios. Seguramente, el presidente López Portillo creyó en la efectividad de ese sistema cuando se lo propusieron. De otra manera, no se hubiera atrevido a gritar hacia el final de su último informe presidencial: «¡No nos volverán a saquear!»

El control generalizado de cambios

La preocupación por impedir la fuga de capitales no era nueva en México. Ésta ha sido tradicionalmente la finalidad de un control de cambios general, y no la de obstaculizar ciertas transacciones comerciales de carácter específico. Para este último fin siempre han existido otros mecanismos proteccionistas, como los aranceles, los permisos de importación o las cuotas. En particular, la conveniencia de aplicar un control de cambios se estudió cuidadosamente en México durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas y, después, a finales de la presidencia de Manuel Ávila Camacho. En el

primero de esos periodos, el propósito era atajar las fugas de capital detonadas por el programa de reformas agrarias y sociales llevadas a cabo por el presidente Cárdenas. En el segundo, se buscaba evitar que emigraran en forma masiva los capitales libres que habían entrado al país durante la Segunda Guerra Mundial. En ambas ocasiones, después de preparar estudios cuidadosos, se desechó la posibilidad de implantar un control de cambios general, y no fue porque las fugas de capital hubieran dejado de ser nocivas, sino por una razón de carácter práctico: por la muy dudosa efectividad de ese mecanismo para evitar que montos importantes de fondos salieran del país una vez que sus tenedores decidían expatriarlos.

275

¿Por qué, si esos argumentos habían sido válidos en las décadas de 1930 y 1940, debían dejar de serlo cuatro decenios después? ¿Qué había cambiado tanto en el transcurso que para ese momento, 1982, el control de cambios ya era un mecanismo altamente efectivo? ¿Era el país el que había cambiado, con la formación de una burocracia aduanal competente y proba, o se habían desarrollado tremendamente los mecanismos técnicos para darle efectividad a ese sistema? La clave no residía en que hubiera dejado de ser deseable obstaculizar los flujos de salida de capital. Adoptar ese mecanismo parecía una salida política honorable para el presidente de la República, que se encontraba atorado en un serio brete de credibilidad.

El inconveniente con el control de cambios era, de nuevo, su más que dudosa efectividad práctica. El entonces director general del Banco de México, Miguel Mancera, lo había advertido con toda claridad en un folleto que, al margen de la

Presidencia, se hizo circular hacia principios de 1982. ¿Cómo interpretar esta publicación? ¿Fue el acto individual de un banquero central con autonomía o una acción concertada con el candidato a la Presidencia, Miguel de la Madrid? Cualquiera que haya sido la motivación, el hecho es que aquel folleto circuló ampliamente, explicando con gran pormenor las razones que harían frustránea la implantación de un control general de cambios en México.

276

El control de cambios es un instrumento de política económica. En consecuencia, sus ventajas y desventajas deben ser sopesadas con un espíritu ajeno a cualquier dogmatismo. Dicho instrumento resulta atractivo para muchos por las virtudes que se le atribuyen, en especial como mecanismo de defensa contra las fugas de capital. Sin embargo, un análisis pragmático —no dogmático— sobre la conveniencia o inconveniencia de su adopción, debe aspirar, también, a determinar su verdadera eficacia, así como a definir los problemas que su aplicación causaría. En el presente folleto se examinan tanto los objetivos y sistemas de control de cambios, como las limitaciones y dificultades de operación del mismo. La conclusión es claramente adversa a su establecimiento.²²⁹

Un control de cambios integral implica que toda venta de moneda en el país se haga obligatoriamente a las autoridades correspondientes y todas las compras se concerten con esa autoridad. ¿Cuántas formas tiene un país de captar divisas del exterior? En la enumeración se incluyen necesariamente

²²⁹ Banco de México, *Inconveniencia del control de cambios*, México, s.e., 20 de abril de 1982, p. 5.

las expropiaciones que se realizan de bienes y servicios, la obtención de créditos internacionales, inversiones extranjeras directas y de cartera y, en el caso de México, sobresalen de manera muy importante los envíos de dinero de los trabajadores emigrantes a sus familias, preferentemente desde Estados Unidos y Canadá. Por la otra parte, la totalidad de los agentes que tengan que hacer pagos al extranjero —para importar bienes y servicios o para dar servicio a sus deudas con el exterior— también deberían adquirir las divisas necesarias con la autoridad competente.

277

Esta sola enumeración hace ver la imposibilidad práctica de aplicar un control de cambios eficaz. En primer lugar, existen muchísimas transacciones que implican el ingreso y egreso de divisas, las cuales son prácticamente imposibles de detectar y controlar para cualquier gobierno. Hacer pasar todas las solicitudes para uso de divisas por la autoridad entrañaría dificultades de carácter administrativo, legal y hasta político, y en la práctica terminarían por paralizar y deformar diversas actividades. México es un país con vastas costas deshabitadas y una frontera de 3 mil kilómetros con Estados Unidos. Sería prácticamente imposible evitar el contrabando, como también lo sería detener las salidas físicas de capital, que se pueden realizar mediante el envío al extranjero de obras de arte o piedras preciosas. Distinguir entre las solicitudes de divisas cuáles eran para hacer pagos autorizados y cuáles no, resultaría una tarea poco menos que imposible, seguida por un largo etcétera.²³⁰

El diagnóstico del citado folleto resultó acertado respecto

²³⁰ *Ibid.*, pp. 7-14.

a la eficacia de un control de cambios integral. A partir de su anuncio, el 1 de septiembre de 1982, el mecanismo estuvo en vigor por un lapso de tan sólo 90 días. Las estadísticas de balanza de pagos correspondientes a ese periodo tienden a confirmar que las fugas de capital fueron probablemente más cuantiosas en ese lapso que en los trimestres anterior y posterior a su implantación.

278

Asimismo, durante la vigencia del control de cambios pudo comprobarse que los evasores contaban con audacia, imaginación y flexibilidad claramente superiores a la capacidad de las autoridades para asegurar la eficacia del sistema. Dentro del país, las ventas de divisas sólo podían realizarse con la banca, y a cuenta del banco central, y las compras únicamente estaban permitidas a ciertos agentes económicos para fines específicos. Así, en forma espontánea surgió en el lado estadounidense de la frontera un amplio y eficiente mercado en donde los dólares y los pesos se intercambiaban libremente, como es obvio, a cotizaciones mucho más elevadas que las establecidas en el mercado oficial. (Mientras que en México el tipo de cambio «preferencial» era de 50 pesos y el «ordinario», de 70 pesos; a principios de octubre, en el mercado libre allende la frontera el dólar llegó a cotizarse hasta en 138.33 pesos.)²³¹ Esta situación impedía que gran cantidad de divisas ingresaran al país, lo que generaba una escasez de moneda extranjera, que no cedió a pesar de que a principios de noviembre se autorizó que casas de cambios y de bolsa mexicanas operaran por cuenta del Banco de México

²³¹ Banco de México, *Informe Anual 1982*, pp. 193-194.

cerca de la línea fronteriza y en las zonas libres.²³²

Reintegrado a su cargo como director general del Banco de México a partir de diciembre de 1983, Miguel Mancera fue citado a comparecer ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para intercambiar opiniones «sobre la problemática cambiaria de nuestro país», lo que «implicó necesariamente volver a reiterar todas las consideraciones y argumentos en relación a la ineficacia de los sistemas de control de cambios». Así, el compareciente presentó a los legisladores una recapitulación breve y sintética sobre lo que había significado en términos prácticos la vigencia del control de cambios y su eficacia.

279

La aguda escasez de moneda extranjera contrajo drásticamente las importaciones, habiendo caído éstas aun en los renglones más indispensables para la operación de la planta productiva y la satisfacción del consumo básico. La escasez de divisas también se tradujo en el incumplimiento generalizado del servicio de la deuda externa privada y en la suspensión de amortizaciones de la deuda pública externa. Los pagos a los proveedores extranjeros se paralizaron. La economía de la frontera norte del país sufría enormes trastornos. El mercado de cambios del país se hacía en elevadísima proporción en los Estados Unidos. A la banca del país se le causaron cuantiosas pérdidas cambiarias en el trimestre comprendido de septiembre a noviembre debido al diferencial entre los tipos de cambio preferencial y ordinario entonces vigentes —dichas pérdidas, tan sólo por lo que se refiere a la banca comercial, equivalían aproximadamente a todo el patrimonio neto que había acumulado en su historia, y, por su

²³² Diario Oficial, 3 de noviembre de 1982.

cuantía, tuvieron que ser absorbidas por el Erario. La violación de las disposiciones cambiarias era masiva y, no obstante la existencia del control generalizado de cambios, las fugas de capital continuaban ocurriendo en gran magnitud.²³³

El presidente que no entendió a la especulación

280 La contradicción más flagrante en el proyecto económico del presidente López Portillo —ya se ha dicho— residió en comprometerse a la estabilidad cambiaria en forma paralela a la aplicación del expansionismo fiscal y monetario. En esto, como en muchos otros asuntos, el paralelismo con el régimen de Echeverría fue muy cercano. Había que crecer rápido para alcanzar las aspiraciones del proyecto, y el gasto público aparecía como la herramienta idónea. Ya en marcha, el enfoque mostró tener un sesgo inflacionario muy marcado. La inflación no conseguía abatirse con inversión y producción, tal como rezaba la tesis oficial adoptada para el caso; tampoco si se desanudaba con esfuerzo y recursos los «cuellos de botella» que aparecían en la economía. «La inflación no cede», comentó con resignación el presidente López Portillo a principios de 1982, para aportar a continuación una explicación salvadora y autocomplaciente: «pero ya no estamos como estuvimos... con inflación y con recesión... Ahora es el resultado del propio desarrollo, consecuencia del incremen-

²³³ «Consideraciones sobre política cambiaria», exposición del director general del Banco de México ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1985, mimeografía, pp. 2-3.

to de la demanda, en una sociedad que todavía no ajusta el ritmo de producción y productividad». ²³⁴

Lo cierto es que la inflación no cedió nunca a lo largo de ese sexenio, sobre todo después de que, apoyándose en la opción petrolera, México repudió la tutela del FMI y tiró por la borda el plan de crecimiento moderado en tres bienios propuesto por López Portillo a principios del sexenio. El fenómeno alcista despertó sorpresa en el mandatario y quizá también en sus principales asesores económicos, pero lo cierto es que las políticas económicas con sesgo inflacionario provocan inflación. Así, aunque el tipo de cambio se mantuviera fijo, la inflación en México divergió visiblemente de la de Estados Unidos.

281

En términos técnicos, la fijeza del tipo de cambio y la inflación dan lugar a una apreciación muy marcada del tipo de cambio real. Hacia 1979-1980, pero en especial durante 1981, los mexicanos que viajaban al extranjero notaban el evidente «encarecimiento» de México y el «abaratamiento» de lugares tradicionalmente caros, como París o Nueva York. Todos los índices de tipo de cambio real indicaban una apreciación muy marcada de la moneda mexicana, como se muestra en el capítulo «Resultados económicos».

Sin embargo, las autoridades no reaccionaron ante el fenómeno hasta que la situación empezó a entrar en verdadera crisis, es decir, hasta que hubo evidencias muy palpables de fugas de capital. ¿Por qué no hubo reacciones antes? Una explicación es que se pensó que la opción del petróleo podría compensarlo todo... incluso el sostenimiento de un tipo de

²³⁴ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. 11, p. 1167.

cambio claramente sobrevaluado. Otra posibilidad es que, envuelto en el frenesí petrolero, el presidente López Portillo desdeñó la opinión de los funcionarios del sector financiero, quienes le informaron sobre la vulnerabilidad cambiaria que presentaba el país (los cuales eran considerados peyorativamente como ortodoxos). Otra posibilidad es que el mandatario suponía que podría sostener la paridad con el mero discurso, dadas sus vastas reservas de retórica nacionalista y solidaria.

282

Tenemos que cuidar nuestras divisas... tenemos que comprar afuera con divisas, cuidémoslas... defendamos nuestra autodeterminación monetaria... la moneda es uno de los derechos fundamentales de la soberanía. Defendamos nuestro peso, que no es necesariamente sobrevaluado, sino adecuado a nuestro interés y no supeditado al interés de los especuladores, ni de los turbios intereses extranjeros...²³⁵

Para convocar a la defensa del peso y a la sustentabilidad del tipo de cambio, López Portillo aludía en sus discursos a conceptos cívicos y filosóficos totalmente ajenos a la determinación cotidiana de los ciudadanos, en el sentido de qué comprar, vender, ahorrar o guardar. Las decisiones relativas a cómo aplicar un ingreso limitado para optimizar su rendimiento, a cómo buscar maximizar la rentabilidad de un negocio o proteger mejor los ahorros las consideraba «prosaicas, de todos los días». Las consideraciones respecto a la mejor forma de guardar sus ahorros y salvaguardar el patrimonio familiar las deberían tomar los mexicanos con base en «el

²³⁵ *Ibid.*, t. II, p. 1168.

privilegio de la nacionalidad», por «solidaridad nacionalista», a fin de «lograr que los intereses particulares coincidan con los generales»; con el objeto de «no traicionar el espíritu de la ley y actuar como mexicanos, no como extranjeros vergonzantes»; «para no hacerle el juego a la parte más despreciable de la sociedad» y un largo etcétera de frases semejantes, buenas para los discursos en las celebraciones cívicas pero no para conducir la política económica.

Al referirse al problema de la especulación cambiaria, el presidente lucía su talento de catedrático amante de las abstracciones filosóficas, su temple de novelista con inclinaciones al realismo fantástico o de tribuno extraviado en la política, pero no los necesarios para gobernar económicamente a un país tan complejo como México: realismo, objetividad y perspicacia, talentos del verdadero estadista.

283

Los seres humanos que pueblan una nación no son como los desea o imagina el gobernante soñador. Así lo debe entender el verdadero estadista. López Portillo debió conocer la reacción típica de las masas frente a la posibilidad de que hubiese un ajuste cambiario, en especial cuando contaba con la privilegiada experiencia de haber sido secretario de Hacienda. No había por qué rasgarse las vestiduras con falsos pudores. Los empresarios buscan maximizar las ganancias en sus negocios; los consumidores, obtener la mejor oferta; y los ahorradores, optimizar la protección del patrimonio ahorrado. Si estos últimos perciben el riesgo de una devaluación, buscarán pasar sus ahorros a una divisa segura. La actitud puede parecer mezquina, egoísta, rastrera, pero es real.

La inclinación a comprar barato y vender más caro es conatural al ser humano. El arbitraje consiste en realizar una

operación semejante pero en forma simultánea. Por el contrario, especula quien compra algo con la esperanza de venderlo más tarde a un precio más elevado. Eso es lo que hacían los especuladores en el mercado cambiario durante aquellos años de 1980 y 1981, toda vez que el dólar se encontraba ridículamente barato y era de esperarse que el precio se ajustase a niveles más adecuados. Proteger los ahorros mediante esa operación era una acción racional, aunque en lo colectivo resultara perjudicial para la nación. Pero el individuo, al intentar proteger su patrimonio personal, nunca piensa en la colectividad y no tiene por qué hacerlo. No es su papel. Reflexionar en términos del bienestar colectivo es sólo función de la autoridad.

El mandatario debió ser informado respecto a la manera en que se forman en México las expectativas sobre el tipo de cambio. Éste es el único país en vías de desarrollo que tiene frontera con Estados Unidos, la nación más rica y poderosa del orbe. A diferencia, por ejemplo, de lo que ocurría en España antes de crearse el euro, cuando el ciudadano español tenía frente a sí el franco, el marco, la libra esterlina, la lira y el dólar como referencias monetarias, en México éstas se reducían a una: la moneda estadounidense, situación de gran importancia dados los múltiples nexos económicos entre ambos países. El ciudadano mexicano, por razones obvias, siempre ha estado atento a los indicadores para dilucidar si el tipo de cambio puede sostenerse. Los visos de sobrevaluación siempre han sido indicio de la debilidad de la paridad vigente y, en ausencia de otros indicadores, encuentra orientación en el rumor, en la confesión confidencial, en la conjetura. Ésta puede provenir de quien sí tiene acceso a los indicadores

y de asesores profesionales que advierten que no se trata sólo de la sobrevaluación del tipo de cambio, sino que la deuda externa ha crecido mucho, las finanzas públicas están muy desordenadas, el déficit en la cuenta corriente es muy alto, el financiamiento disponible ya sólo es de corto plazo...

De 1978 a 1981, las autoridades debieron estar avisadas sobre esa lógica conductual y actuar en consecuencia, para no permitir que el tipo de cambio se sobrevaluara tan agudamente. Al igual que las corridas bancarias, los ataques especulativos masivos contra las monedas son fenómenos que se gestan en forma larvada, y cuando la masa crítica ha desarrollado suficiente volumen, al menor y más imprevisto signo se desata la estampida. De este hecho, de vigencia universal, debió de haber sido informado el presidente López Portillo por sus asesores económicos. Si no ocurrió así, la omisión fue responsabilidad de él y, supletoriamente, de ellos. O, como apuntó Enrique Pérez López: «Quien tiene todo el poder, tiene toda la responsabilidad».²³⁶

285

Esos mismos asesores debieron de haberle advertido que si alguna finalidad pública no se puede concertar ni negociar con los grupos de poder, ésa es la paridad del tipo de cambio. El mero intento de negociar el tema se interpretaría como la señal para correr; el impulso a ser el único traidor (*free rider*) termina por llevar a la masa a una conducta no acordada. Se trata de hechos duros de *realpolitik*, no de ilusiones. Hacia finales del sexenio de López Portillo, el dólar ya estaba muy barato. La primera señal para que se destapara la cargada contra la moneda nacional —la «sacadera de dólares», según expre-

²³⁶ Pérez López, *op. cit.*, p. 89.

sión de López Portillo— fue la caída del precio internacional del petróleo, hacia junio de 1981. Meses más tarde, el propio presidente dio un banderazo de salida a los especuladores cuando, seguramente con la mejor de las intenciones, informó a la nación a voz en cuello: «Estamos dándole ritmo al valor de nuestra moneda con el desliz, con los aranceles, con las licencias y con los estímulos y fomento a las exportaciones. Ésa es la estructura que le conviene al país..., la que me he comprometido a defender como perro...»²³⁷ Estas frases se pronunciaron a principios de febrero de 1982. La devaluación se anunciaría pocos días después, el 17 de ese mes.

La teoría de la especulación

El arbitrajista y el especulador buscan lo mismo: hacer una ganancia por el margen que exista entre el precio de compra, más bajo, y el de venta, más elevado. La gran diferencia entre ambas figuras reside en el riesgo o la incertidumbre. Mientras el arbitrajista no corre riesgo, pues compra y vende de manera simultánea, el especulador sí asume un riesgo, que proviene del lapso que transcurre entre la compra y venta. Así, por ejemplo, un especulador que en el mercado de cambios adquiere la divisa A con la esperanza de que ésta suba de precio en términos de la divisa B, puede terminar sufriendo pérdida si, en lugar de apreciarse, la divisa A se deprecia, con lo que se materializa el riesgo. En el caso que nos ocupa, hacia los años de 1979 a 1982, la especulación interna adquiría dólares con pesos prácticamente sin riesgo de pérdida, pues

²³⁷ López Portillo, *op. cit.*, t. II, p. 1168.

la probabilidad de que el dólar se depreciara contra el peso mexicano era prácticamente de cero.

Lo normal es que en un mercado cambiario o financiero sano los especuladores formen un contingente pequeño con respecto al resto de los agentes que realizan transacciones. No siempre es así. Cuando —parafraseando a Keynes— un mercado se convierte en un torrente de especulación con apenas algunas burbujas de inversión, la situación se vuelve muy inestable y las consecuencias pueden ser perversas.²³⁸ Es lo que ocurrió en México durante los años analizados. En la medida en que el peso mexicano se sobrevaluaba, la proporción de especuladores en el mercado crecía hasta que ese movimiento se convirtió en una enorme bola de nieve imposible de detener.

287

Toda vez que en un mercado de cambios el especulador no conoce el precio futuro de la divisa de su interés, surge la necesidad de hacer un pronóstico sobre el precio futuro más probable. Fue así como en el análisis económico se creó el concepto de las expectativas de inflación. En un mercado en el que los precios están en movimiento y son susceptibles de fluctuar en cualquier dirección, la determinación de la expectativa de un tipo de cambio puede convertirse en un problema muy complejo, empezando por el horizonte cronológico para el cual se desea definir esa expectativa. Incluso en el caso teórico de un régimen de tipo de cambio fijo, en el que existe probabilidad de que la paridad se modifique, ésta puede moverse en un sentido o en otro, y las expectativas correspondientes, reflejar ese hecho.

²³⁸ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, MacMillan, 1936, p. 157.

En un mercado de cambios, las expectativas pueden ser estabilizadoras si todos los pronósticos que apuntan hacia la devaluación están compensados con todos los que suponen apreciación. En un momento dado, las expectativas serán estabilizadoras si los especuladores compran la divisa cuando se deprecia y la venden cuando se aprecia. En la práctica, el proceso puede no ser tan simple por la sencilla razón de que no todos los agentes están en posibilidad de saber cuándo la cotización de una divisa llegó a su cresta o a su valle.²³⁹

288

Pero el propósito no es desarrollar aquí ese argumento, sino ilustrar la situación cambiaria que prevalecía en México hacia 1979-1982. Era imposible que el peso mexicano se apreciara, así que la especulación operaba de un solo lado del mercado: era una especulación asimétrica. Así las cosas, estaba cancelada tajantemente la posibilidad de que tuviese lugar una especulación estabilizadora. (Es decir, era una distribución probabilística con una sola cola.) Y esa situación asimétrica se fue agravando con el paso del tiempo por la acción de un factor acelerador: el crecimiento del número de especuladores con la expectativa de que el tipo de cambio se depreciara, ya que éste no se corregía e incluso aumentaba la subvaluación de la paridad oficial.

Además de la creciente sobrevaluación, otros factores concurrieron a agravar la situación. La información era ciertamente incompleta y asimétrica. Muchos de los participantes en el mercado no tenían la preparación para mirar con

²³⁹ Jorge García Arias, *Economía política de la estabilidad cambiaria*, España, Consejo Económico y Social, 2002 (Colección Estudios, 135), pp. 141-147.

igual perspicacia la totalidad de los indicadores apropiados. A más de esto, nadie entre el público conocía con precisión dos datos de la mayor importancia: el saldo de las reservas internacionales del Banco de México y la capacidad disponible de crédito que tenía el país. La inestabilidad de la situación se acrecentó porque sus características fundieron en un solo estereotipo a la totalidad de los especuladores. Según la teoría, los «chartistas» o analistas son los especuladores que formulan sus expectativas cambiarias a partir de alguna forma de extrapolación de la variable con base en su comportamiento pasado. Por el contrario, los especuladores «fundamentalistas» formulan sus expectativas a partir de la estimación del tipo de cambio futuro de equilibrio y de la trayectoria a través de la cual llegará a él el tipo observado.²⁴⁰ Toda vez que no había movimientos precedentes de la variable y de que hacia delante se presentaba un horizonte totalmente asimétrico, «chartistas» y «fundamentalistas» convergieron inexorablemente en un solo estereotipo. Bastó el anuncio de un choque externo para que, a mediados de 1981, se desencadenara una embestida masiva de especulación, que fue creciendo con el paso de los meses.

289

Los asesores económicos del presidente López Portillo debieron informarle de que, en el mundo real, ningún régimen cambiario es sostenible sin un mínimo de confianza colectiva. Todas las crisis cambiarias de la historia han tenido rasgos específicos, pero con un denominador común: cuando

²⁴⁰ Jacob Frankel y K. Froot, «Chartists, Fundamentalists and Trading in the Foreign Exchange Markets», *American Economic Review*, vol. XLI, abril-mayo de 1996, pp. 341-366.

la fuerza de la especulación se conforma por la gran mayoría, resulta imposible de detener. Prácticamente la totalidad de los recursos que forman parte de los agregados monetarios primarios — M_0 , M_1 y M_2 — de un país pueden volcarse casi en forma instantánea al mercado de cambios en demanda de divisas. A mayor plazo, pueden incluso derramarse a ese mercado parte o la totalidad de los fondos que conforman los agregados monetarios más amplios, como son M_3 y M_4 .

290 Es por esta razón que la salvaguarda de un esquema cambiario, sobre todo cuando se trata de una regla de tipo de cambio fijo, implica en la práctica un reto de gran delicadeza. En lo específico, el mantenimiento de una fórmula cambiaria de tipo fijo presenta varios requisitos. Antes que nada, que la paridad se encuentre razonablemente alineada, sin presentar una sub o sobrevaluación evidente. Asimismo, que el banco central cuente con una reserva internacional suficiente para brindarle respaldo y despertar confianza en la paridad. Si se trata de un país de tamaño relativamente reducido, que ha decidido fijar el valor de su moneda con respecto al de una de un país grande, las tasas de interés reales internas deben ser más elevadas que las externas. En este sentido, el país «chico» ha de cuidar mucho su marco macroeconómico, para lo cual debe contar con una situación fiscal sólida y un déficit razonable en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y también ha de ser prudente en el nivel de endeudamiento.

En fin, lo anterior es un recetario que la administración de López Portillo incumplió flagrantemente en casi todos sus puntos. La sobrevaluación del peso mexicano se fue materializando de manera paulatina, a ciencia y paciencia de las autoridades. Difícilmente hubieran podido llamarse a en-

gaño sobre ese aspecto, en particular hacia fines de 1980 y principios de 1981. Un punto más importante en su contra es que nunca se planeó con antelación un programa de emergencia. El desliz autorizado para el tipo de cambio a principios de 1981 fue una medida más bien cosmética, insuficiente y, sobre todo, tardía. Esta afirmación se valida sin mayores explicaciones con los datos siguientes: mientras en 1981 la inflación general fue de 28.7%, el desliz que se aplicó al tipo de cambio sumó en el año tan sólo 12.4%.²⁴¹ Según el banco central, el desliz del tipo de cambio se inició desde principios de 1981 a una tasa anual de 8.4% en el primer trimestre, aumentó a 10.7% en el segundo, se elevó de nuevo a 12.4% en el tercero de esos periodos, y una vez más a 16.2% en el último trimestre del año. Y ya no hubo tiempo para imprimirle mayor velocidad a ese desliz, pues la devaluación se anunció a mediados de febrero de 1982.

291

En su momento, Gabriel Zaid hizo una crítica devastadora al deslizamiento de cuatro centavos diarios que se aplicó al tipo de cambio a partir del 17 de febrero. Tomando en cuenta los diferenciales de tasas de interés vigentes entre México y Estados Unidos (42% contra 14%) y de niveles de inflación (55% anual contra 3%), dicho autor demostró que el desliz necesario para que un inversionista quedara indiferente entre invertir la misma cantidad de dinero en México y en Estados Unidos debería haber sido de 9 centavos diarios en lugar de cuatro. Así, al acordar una devaluación diaria de tan sólo 4 centavos, la combinación de la política cambiaria y de la política interna de tasas de interés estaba implícitamente favore-

²⁴¹ Banco de México, *Informe Anual 1981*, México, s.e., 1982, pp. 34, 44.

ciendo o impulsando la inversión financiera en Estados Unidos, en lugar de en México.²⁴²

DEVALUACIÓN Y NACIONALIZACIÓN

Reacción posdevaluatoria

292 La tesis parece apropiada para el caso: si no hubiera habido devaluación a principios de 1982 y problemas cambiarios posteriores, tampoco habría habido expropiación bancaria siete meses después. En una de las cimas del presidencialismo mexicano, una vez más sólo lo presidencial era relevante. Extrapolemos 1980 a los años restantes del sexenio, cuando el presidente López Portillo estaba en el cenit de su gloria. ¿Por qué proponer una reforma estructural tan polémica que sacara de cauce a la unidad nacional que tanto trabajo había costado restaurar? ¿Para qué dar un golpe de timón que, lejos de beneficiar a algún grupo de interés, quizá lesionaría de manera irremediable la relación del presidente con uno de los segmentos suscriptores de la Alianza para la Producción? No había razón coyuntural, ni antecedente programático o ideológico para aplicar una medida de esa naturaleza. El presidente López Portillo no era un ideólogo, ni tampoco un reformador que hubiera buscado el poder para, simbólicamente, concretar una misión histórica.

De haber tenido en mente una propuesta reformista, la

²⁴² Gabriel Zaid, «Los cuatro centavos diarios», en *La economía presidencial*, pp. 50-55.

hubiese tratado de llevar a cabo durante los primeros años de su sexenio. Así lo había hecho el general Cárdenas, aprovechando el alba y el mediodía de su periodo presidencial para aplicar la reivindicación justiciera del fraccionamiento de los latifundios e intentar una corrección del reparto del producto entre capital y trabajo. De esta última estrategia había derivado la confrontación laboral que terminó en la expropiación de las compañías petroleras. Los últimos años del sexenio cardenista se dedicaron a la consolidación de esos avances, a lograr algo en materia de reconciliación nacional y a limar asperezas externas, sobre todo con Estados Unidos. Algo parecido hubiera sido recomendable a finales de su administración para el presidente López Portillo. No era el único mandatario en la era del partido hegemónico que había tenido que devaluar. Lo habían hecho previamente Lázaro Cárdenas (1938), Miguel Alemán (1948-1949) y Adolfo Ruiz Cortines (1954), y salieron relativamente bien librados de su encomienda presidencial.

293

En los ciclos de la política mexicana los tiempos importaban y mucho. Nunca ha sido lo mismo emprender un proyecto o enfrentar un problema a principios, a mediados o hacia la conclusión de un sexenio. Además, había que tomar en cuenta las características del sistema político mexicano, el cual respondía a una lógica determinada por la coordinación del poder con los segmentos corporativizados del país y por la buena voluntad de éstos hacia la figura presidencial, que era la cúspide de la organización. Hasta antes del presidente Echeverría, todos los mandatarios precedentes habían sido muy cuidadosos de no debilitar esos lazos de vinculación.

Ésos eran los antecedentes. Sin embargo, López Portillo

quedó muy dolido con la devaluación, ya que —según había expresado públicamente— «presidente que devalúa, se devalúa». Extraña, entonces, la evidente contradicción entre su temor a devaluar y la luz verde que gustosamente dio a una política económica que, con su excesivo activismo fiscal y monetario, estaba condenada a provocar dificultades en la balanza de pagos y, por tanto, a abrir la puerta al peligro de devaluación. De manera parcial, ya se ha visto, la devaluación había sido inducida por una reversión desfavorable, ocurrida a mediados de 1981, de los términos de intercambio de México. Pero este último hecho no sirvió como atenuante para el agravio que el desenlace devaluatorio había infligido al presidente. Años después hizo confesiones reveladoras sobre su estado de ánimo:

Los banqueros se resisten a decirme quiénes fueron los que más dólares compraron y para qué. No podemos seguir a la conveniencia de ese jaez de especuladores... Estoy ya, francamente, en el ocaso. Es condición humana. Lo importante para el hombre es seguir cumpliendo en esta nueva condición, la del deterioro. Seguir adelante, empujando en el fracaso.²⁴³

En materia de tiempos, la devaluación durante el régimen de López Portillo fue muy diferente a la de Echeverría, pues mientras esta última ocurrió al cierre del sexenio, la de su sucesor sucedió más de nueve meses antes de la transición presidencial. ¿Qué se podía hacer? En una circunstancia radicalmente distinta, y con un horizonte de actuación mucho

²⁴³ López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, t. II, p. 1180.

más restringido, otra vez se enfrentaba López Portillo a una tremenda disyuntiva económica. ¿Qué rumbo tomar? ¿Actuar institucionalmente y adoptar una estrategia de moderación para restaurar lo más posible la confianza y alisarle el camino a la próxima administración, o seguir a tambor batiente con gastos acelerados y retórica encendida? López Portillo optó por este segundo camino y sin matices, con el acelerador a fondo. Es decir, eligió el mismo sendero que se tomó a fines de 1977, pero ya sin la carta del precio del petróleo al alza, sin el recurso al crédito externo y con el escepticismo de la mayoría de la población.

295

Estimaciones preliminares del cierre de 1982 indican que el gasto presupuestal neto del sector público fue de 3 945.4 mil millones de pesos, 42.8 por ciento mayor al previsto en el programa inicial y 73.9 por ciento superior al de 1981... El déficit financiero del sector público, como proporción del producto interno bruto, fue de 16 por ciento, aproximadamente. Esta proporción no tiene precedente.²⁴⁴

En lo económico, entonces, la elección del presidente significó seguir con el gasto público a marchas forzadas. Los únicos funcionarios económicos cercanos a él que se atrevieron a recomendarle paciencia y mesura fueron despedidos sin contemplación. El 17 de marzo de 1982, Gustavo Romero Kolbeck dejó el Banco de México y un día antes David Ibarra, la Secretaría de Hacienda. Así salía de escena el último contrapeso que impedía al presidente volver a las andadas. Algunos años después, el mismo López Portillo se refirió

²⁴⁴ Banco de México, *Informe Anual 1982*, p. 39.

sin disimulo al trasfondo de aquella decisión: «Uno de mis problemas más severos es el pleito, abierto, entre Oteyza e Ibarra y Romero Kolbeck. El industrial, que pide fomento, y el financiero, control. Mi criterio está con el primero... Pero el pleito es fuerte...». Ya se sabe cuál fue su decisión: echar gasolina al fuego en una situación de incendio inminente.

296 En lo político, la estrategia se manifestó en una escalada de confrontaciones con los grupos empresariales; en lo diplomático, con Estados Unidos y con los organismos financieros internacionales. Quizá de este giro haya derivado la decisión presidencial, adoptada en el mes de marzo, de forjar una «Nueva Alianza», al otorgar aumentos salariales de 10, 20 y 30%. Tal vez no por casualidad, esa decisión se anunció poco después de las destituciones del secretario de Hacienda y del director general del Banco de México. El enfrentamiento que tuvo en esa época López Portillo con el embajador estadounidense John Gavin —y por su conducto con el gobierno de su país— fue innecesario, desgastante y tal vez también dañino. El propio ex presidente confesó en sus memorias que «a partir de la visita a Managua, el Gobierno norteamericano, cuidando las formas, empezó a dejar de considerarnos sus interlocutores. Y como reflejo, se acentuaron en los medios de comunicación norteamericanos las noticias desprestigiantes y desestabilizadoras. Y aquí, a recogerlas y a agigantarlas».²⁴⁵ Y un remache más a la tuerca: a principios de agosto de 1982, ya en plena crisis cambiaria y de liquidez, se ratificó el llamado Pacto de San José, al amparo del cual México y Venezuela (las dos potencias petroleras de América

²⁴⁵ López Portillo, *op. cit.*, t. II, pp. 1173, 1201, 1229.

Latina) prácticamente regalaban petróleo a Cuba, Nicaragua y El Salvador.

En retrospectiva, no parece haber sido muy juiciosa la adopción de esa estrategia de desafío diplomático en un contexto de debilitamiento de la variable que había sido la clave para la fortuna de México en esos tiempos: el precio del petróleo en los mercados internacionales. Desde su primera zambullida en junio de 1981, el precio del petróleo siguió una trayectoria totalmente opuesta a la creciente que habían vaticinado todos los expertos y que, aparentemente, las autoridades mexicanas habían aceptado a pie juntillas. Todos esos «expertos» desdeñaron la flexibilidad para ampliarse de la oferta de petróleo ante precios elevados, y la de la demanda para contraerse frente a dicho estímulo. Nuevos productores se habían sumado del lado del suministro, y los grandes consumidores lograron hacer economías importantes en el uso del combustible en un lapso relativamente breve.

297

La ruta del estrangulamiento

El presidente López Portillo declaró poder oscilar entre los estructuralistas y los monetaristas, para lograr con ello una combinación ecléctica óptima. Si lo logró, fue únicamente mientras la marcha de la economía era favorable. Tan pronto las cosas empezaron a complicarse, la voluntad del mandatario pareció inclinarse intelectual y emocionalmente hacia el polo más heterodoxo del grupo. Es claro que López Portillo deseaba impedir la reanudación de las fugas de capital y, sobre todo, aceptar depreciaciones sucesivas del tipo de cambio. Sin embargo, quizá sin proponérselo, al inclinarse por la

posición dirigista propició que se exacerbaran las contradicciones de la política económica aplicada durante su régimen.

298 Poca reflexión pareció despertar en los altos círculos del poder esa oscilación de la política económica. Los observadores y los analistas debieron sentirse esquizofrénicos: no había armonía entre el discurso y las acciones de la autoridad, entre sus dichos y hechos. Esta aparente indecisión intensificó la incertidumbre. La conducta presidencial parecía carecer de coherencia. Si bien el acceso al financiamiento externo estaba cerrado, el gasto corriente del sector público seguía avanzando a toda marcha. La expansión de la oferta de dinero era paralela a la del gasto público, lo que no resultaba compatible con lo que se quería lograr: restaurar la confianza y la estabilidad. El razonamiento es muy simple: los dólares se adquieren con moneda nacional; si se deseaba evitar que fueran adquiridos por los especuladores, había que reducir la disponibilidad interna de pesos. Pero no ocurría esto; se actuaba precisamente en sentido contrario. Así, la ambigüedad y las contradicciones acabaron por agotar la confianza de los agentes económicos.

Desde el punto de vista psicológico, un golpe particularmente dañino fue la decisión de elevar los salarios 10, 20 y 30%. Muy frescos estaban en la mente de la ciudadanía los recuerdos del sexenio de Luis Echeverría, por lo que la medida se equiparó con la expropiación, por parte del anterior presidente, de las tierras agrícolas del Valle del Yaqui. Muchos la vieron como una revancha del Ejecutivo por los fracasos anteriores. Se inició así la segunda ronda de fugas de capital, impulsadas en esta etapa de desgaste por un temor con rasgos irracionales. Ya no sólo era el incentivo para hacer

una ganancia cambiaria, sino el de proteger la integridad del principal. Desde el punto de vista macroeconómico, el deterioro de la balanza de pagos y del déficit fiscal fueron los dos factores que impidieron una normalización del mercado de cambios desde fines de febrero de 1982.

A partir de la devaluación del 17 de febrero, el Banco de México se retiró del mercado y, después de una baja especulativa transitoria (*overshoot*), los tipos de cambio parecieron estabilizarse en 45.50 pesos a la compra en documentos y 45.75 en billetes. Continuaba el desliz de 4 centavos diarios hasta que la medida de los aumentos salariales destruyó el principio de confianza que se había recuperado. El público retiraba recursos del sistema bancario denominados en dólares para transferirlos al extranjero, y se intensificó la pérdida de divisas a cargo del banco central.²⁴⁶

299

Desde ese momento la desconfianza ya no cedió, y el 5 de agosto se implantó un sistema de cambios dual para racionalizar el uso de divisas. El tipo de cambio preferencial que arrancó en la cotización —49.13 pesos por dólar con un desliz de 4 centavos diarios— se aplicaría sólo a la satisfacción de las importaciones necesarias con las divisas provenientes de las exportaciones llevadas a cabo tanto por el sector público como por el privado. El tipo de cambio general se determinaría libremente por las fuerzas del mercado.

Esa medida no fue comprendida por el público, por lo que despertó aún más desconfianza. Quizás fue interpretada como el inicio de una serie de avances hacia la restricción en el país de las libertades cambiarias. Así, arreciaron las fugas

²⁴⁶ Banco de México, *Informe Anual 1982*, pp. 188-190.

de capital y las autoridades tuvieron que reaccionar con medidas todavía más drásticas. Ante el peligro de una corrida masiva de los depósitos de la banca denominados en moneda extranjera, el gobierno decidió pasarlos a moneda nacional a un tipo de cambio muy por debajo del prevaleciente en el mercado, acción que involucró un saldo cercano a 12 mil millones de dólares. Surgió así el llamado «mexdólar». A esos depósitos se les asignó el tipo de cambio de 69.50 pesos por dólar, cuando en el mercado libre la moneda estadounidense se cotizaba ya por encima de 90 pesos por dólar.²⁴⁷

Mientras todos esos acontecimientos ocurrían en México, el 20 de agosto se desarrollaba en Nueva York un drama paralelo. El secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog (sucesor de David Ibarra), negociaba ante los banqueros acreedores de México una moratoria temporal de pagos de 90 días. Los contactos con las autoridades financieras de Estados Unidos para venderles petróleo con pago anticipado no habían marchado bien. Después de una clausura de algunos días, el mercado de cambios reabrió el 19 de agosto, episodio en el que el tipo de cambio libre llegó a un promedio de 115 pesos por dólar. Durante esos últimos días de agosto de 1982 se intensificaron las fugas de capital, y se aceleró de manera paralela el deterioro de las reservas internacionales del Banco de México.

Es probable que el presidente López Portillo y algunos de sus asesores económicos pensaran que con el ajuste devaluatorio del 17 de febrero bastaría para acabar con la especulación. Al pensar así dejaron de lado otros factores importantes,

²⁴⁷ *Ibid.*, pp. 190-193.

entre ellos, la conveniencia de restaurar la concordia en la sociedad y restablecer, aunque fuese parcialmente, la confianza de los agentes económicos en el país. Para esos fines tal vez no hubieran sido suficientes una retórica conciliatoria y actos políticos orientados en esa dirección; tenía que moderarse el avance del gasto público —que crecía a una velocidad incontenible— para lograr alguna congruencia entre palabras y hechos. Lejos de eso, se actuó en el sentido inverso.

Tres alertas declarativas recibió la especulación en el transcurso de ese episodio. Las dos primeras ya se han mencionado: cuando el presidente hizo un llamado a «darle ritmo a la moneda nacional» y cuando anunció los aumentos salariales del 10, 20 y 30%. La tercera ocurrió unos meses después, cuando, tras los severos problemas cambiarios y la gran escasez de divisas que empezó a padecer el gobierno, las autoridades informaron la implantación de un mercado dual para el comercio de divisas y el tipo de cambio. Todo parece indicar que un segmento importante de la población interpretó esta última medida como el anuncio de que el país sufriría la aplicación definitiva de un control integral de cambios.

La coyuntura debió de ser tremendamente difícil. López Portillo parecía no tener salida, pero para una fracción importante de sus colaboradores económicos sí había una, a su juicio, totalmente justificada. Ésta le permitiría al presidente no sólo concluir su sexenio fortalecido, sino además obtener prestigio y hasta celebridad. Dicha solución consistía en decretar un control de cambios general y la nacionalización de la banca privada. ¿Quiénes formaban ese grupo? ¿En dónde estaban? ¿Cuál era su mecánica de trabajo?

Como se explica ampliamente en el capítulo «Los trabajos

302 del grupo secreto», al parecer, dos fueron los principales elementos activos en la integración de ese equipo: Carlos Tello, quien ocupaba la dirección general de Financiera Nacional Azucarera desde mayo de 1978, y José Ramón López Portillo, en la SPP. José Ramón incorporó en ese grupo a su mentor más cercano, el experto en economía política José María Sbert. Por parte de Tello se sumaron al cónclave sus discípulos Rolando Cordera y Clemente Ruiz Durán. Un último elemento sería el jurista del equipo, encargado de darle la forma jurídica a las medidas que se preparaban para el presidente: el abogado Urbano Farías.

Aquel grupo trabajó con una cohesión y una discreción excepcionales. Teniendo como sede las oficinas de Financiera Nacional Azucarera, ese equipo preparó los proyectos y decretos para que el presidente anunciara el control general de cambios y la nacionalización de la banca. La convicción de esos proyectistas, respecto a la conveniencia de las medidas que recomendaban, era inamovible. No sólo creían en ellas firmemente, también profesaban una fe absoluta en la estrategia de desarrollo que le habían sugerido al presidente López Portillo durante su campaña política. Éste, como ya se ha dicho, se las había «comprado» sin remilgos y prácticamente sin regateo.

Expropiar la banca privada

En su último Informe de Gobierno, al explicar los males económicos a que se enfrentaba la nación mexicana, el presidente López Portillo mencionó la falta de «conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional» y la existencia

de «una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa». A continuación planteó la denuncia de que en esos años recientes había sido «un grupo de mexicanos, sean los que fueren, en uso, cierto es, de derechos y libertades, pero encabezados, aconsejados y apoyados por los bancos privados, el que ha sacado más dinero del país que los imperios que nos han explotado...»²⁴⁸

La acusación era clara y directa: los saqueadores del país eran un grupo de mexicanos «encabezados, aconsejados y apoyados por los bancos privados». Eran culpables y merecían un castigo ejemplar. A ese grupo de mexicanos, «sean los que fueren», no se les podía imponer una medida punitiva, pues habían actuado al amparo de «derechos y libertades» imprescriptibles. Pero permanecían ahí sus cómplices: «una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa». Una banca de esa naturaleza tendría que haber captado depósitos en moneda nacional, y canalizado directamente a la compra de moneda extranjera, para esperar a que se materializara el ajuste cambiario esperado, a efectos de embolsarse el diferencial en la forma de utilidades. No obstante, desde que se efectuó la expropiación bancaria no se sabe de ninguna investigación que pudiera comprobar que la banca expropiada había realizado ese tipo de operaciones en forma masiva. Lo que sí hizo esa banca fue concretar captaciones en moneda extranjera y, en contrapartida, otorgar créditos también denominados en moneda extranjera, práctica que, sin embargo, no puede ser

²⁴⁸ López Portillo, *op. cit.*, t. II, p. 1247.

calificada de «especulativa». Mediante su aplicación, los bancos simplemente se estaban protegiendo de un riesgo cambiario dentro de su balance.

Información fidedigna confirma, más bien, lo contrario: que en lugar de «sacadólares», la banca privada fue, antes de 1982, «metedólares». A lo largo del periodo previo a la expropiación, los bancos estuvieron captando divisas en el extranjero para hacer préstamos internos. Este tipo de captación se les facilitaba, en la medida en que todos los bancos mexicanos de mayor tamaño contaban con agencias en Nueva York u otras plazas bancarias importantes de Estados Unidos cuya función era precisamente la de captar ahorro externo y ponerlo a la disposición de su banco matriz. Una parte importante de esta captación se utilizó para otorgarle créditos a las empresas privadas que se habían comprometido a una expansión acelerada, al amparo de la Alianza para la Producción convocada por el presidente López Portillo. El monto más cuantioso se destinó a los financiamientos que requería el sector público. En este sentido, los bancos privados actuaron, no en contra, sino en favor de los designios del gobierno.

La acusación de que «la banca encabezaba, aconsejaba y apoyaba la fuga de capitales» merece una apreciación cuidadosa. En cuanto a lo de «proporcionar consejos», cabe recordar que no son lo mismo las instituciones bancarias (personas morales), que sus accionistas, sus funcionarios de nivel alto y medio y sus empleados. Es muy probable que, sin tener una visión general, y ajeno a las estrategias institucionales, el empleado bancario «de sucursal» sí haya aconsejado a sus clientes en el sentido indicado, siempre en un tono de confi-

dencialidad, esperando la dádiva o el regalo subrepticio: «se lo digo sólo a usted, por las consideraciones que me merece...». El propio López Portillo reconoce el fenómeno en sus memorias, en el inciso titulado «El empleado de ventanilla». En opinión del ex presidente, aquél era el enemigo elemental «que trata directamente con el público al que aconseja que compre dólares».²⁴⁹

Los «empleados de ventanilla» no eran los bancos, como tampoco sus funcionarios. Sin embargo, es muy dudoso que algún funcionario de banco de cierta jerarquía recomendara a su clientela la compra de dólares, pues no le convenía a él, ni a su banco. «No hay borracho que coma lumbre», reza el refrán; nadie en su sano juicio atenta contra sus propios intereses. Que los bancos fueran el conducto por el cual salían la mayoría de los capitales del país, no los hacía culpables de las fugas. Los envíos de fondos al extranjero eran por cuenta de la clientela. Está claro también que, de haberse prohibido a los bancos realizar esas transferencias, mientras subsistieran los incentivos para sacar ahorros del país, éstos hubieran seguido saliendo por otros canales. Lo que nunca entendieron López Portillo y sus asesores económicos es que lo que había que suprimir eran las causas que estimulaban las fugas de capital, no simplemente taponar una vía de salida.

El principal negocio de aquella banca privada era la intermediación financiera: captar depósitos y canalizarlos a su clientela en la forma de créditos. Los ingresos por cambios, premios y comisiones eran complementarios a la fuente de entrada principal: el diferencial entre las tasas activas y las

²⁴⁹ *Ibid.*, t. II, p. 1203.

pasivas. Los depósitos bancarios que sus tenedores enviaban al exterior eran fondos que el banco ya no podía utilizar para otorgar préstamos. Ningún banquero, en conocimiento de ese fenómeno, hubiera orientado a su clientela para que comprara dólares o enviara sus ahorros al extranjero. No era racional hacerlo ni para los funcionarios bancarios ni tampoco para los accionistas de los bancos. Como lo comentó en su oportunidad uno de los dos funcionarios del gabinete ampliado del presidente López Portillo —Adrián Lajous—, quien renunció antes que dar su firma de validación a los decretos de nacionalización de la banca y de implantación del control integral de cambios:

El dinero es la materia prima de los bancos. En la medida en que éste se va, se reduce lo que pueden prestar y, por tanto, lo que pueden ganar. Muchos bancos remuneraban a los gerentes de sus sucursales con un porcentaje de los nuevos fondos que captaban.²⁵⁰

La banca era un sector al que tenían en la mira, de tiempo atrás, los economistas radicales cercanos a López Portillo. En un sistema en el cual un grupo de planificadores esclarecidos debía decidir cómo se asignaban los recursos prestables, la existencia de una banca privada presentaba un obstáculo insuperable. Esa circunstancia era una expresión de la incompatibilidad irreconciliable entre la planificación central (dirigista) y el mercado como el mecanismo guía para decidir la asignación de los recursos que se pueden prestar. Así las cosas, cualquier oportunidad para llevar a cabo una trans-

²⁵⁰ Adrián Lajous, *Mi cuarto a espadas*, p. 13.

formación estructural, por virtud de la cual la banca pasara a manos del Estado, era más que bienvenida.

El caso intelectual del presidente López Portillo era diferente. Si bien pudo quedar convencido de que era indispensable estatizar la banca, esa acción no era algo que hubiera formado parte de sus convicciones permanentes. La voluntad de aquellos economistas estatistas sólo logró confluír con la de su jefe cuando, a fines de su sexenio, éste se sintió acorralado en un callejón sin salida, en un episodio de crisis muy grave. Expropiar la banca le permitiría salir de la trampa, o por lo menos le daría un pretexto para hacer saber a la opinión pública que, entre los varios culpables de las fugas de capital y de la postración del milagro económico impulsado por él, el presidente de la oportunidad petrolera, no todos habían logrado salir impunes. Hacia el final del sexenio, el gobierno se había enfrascado en una confrontación abierta con los empresarios y con los grupos conservadores, que no podía perder. Para evitar la derrota, el titular del poder ejecutivo recurría a sus facultades legales exclusivas y expropiaba la banca.

307

¿Para qué el gobierno quería a la banca? Antes que nada, para hacerse la ilusión de que, teniéndola en su poder, podía cancelar, mediante el control integral de cambios, la fuga de capitales; lo cual era ilusorio, pues dicho instrumento no es eficaz para ese fin. También la quería para conducir el desarrollo del país acorde con los objetivos y las visiones de aquellos economistas estatistas y dirigistas.

El propio líder intelectual del grupo que planificó la expropiación de la banca tuvo a su disposición el sistema bancario por un breve lapso, el indispensable para implementar

el control integral de cambios y poner en ejecución una alternativa de política económica más «independiente».

308

A mediano plazo, la nacionalización de la banca, con el control indirecto de divisas que llevaba implícito, permitiría independizar a la política financiera interna de la tiranía del mercado internacional de dinero y capitales. Con ello, se podrían atacar a fondo problemas seculares de la economía mexicana que, como el anonimato en la posesión de las acciones, bonos y otros valores, habían impedido la ejecución de una auténtica reforma fiscal... Era pues necesario hacer todo lo indispensable para evitar que el país se volviera a enfrentar en el futuro a una situación como la que se estaba viviendo, que por su irracionalidad era tanto más dañina al interés nacional.²⁵¹

La condición necesaria para que fuera viable y operativa esta «quinta opción» de política económica era que el control total de cambios resultara efectivo. No lo fue durante los tres meses en que estuvo en vigor. Lo más probable era que tampoco lo fuera en el futuro, como se había explicado en el folleto dado a conocer por el Banco de México en abril de 1982. Así, al fracasar la condición necesaria, no podía esperarse que funcionara el esquema alternativo de política económica propuesto.

Otras facetas

El ex catedrático en teoría general del Estado tenía también que interpretar el acto cumbre de su administración presidencial desde la perspectiva de su especialización profesional: el

²⁵¹ Tello, *La nacionalización de la banca...*, pp. 126-127.

Estado nacional en defensa de la patria y en contra de todos, del exterior —«el problema viene de afuera y de fuera nos califican de modo especial»—, y en sus manifestaciones internas —«fuerzas internas y externas que se conjuntaban hacia la desestabilización del régimen». Los problemas económicos provocados por una política económica desequilibrante, que había confluído con una desaceleración de la economía mundial, eran interpretados como una declaración de guerra que necesariamente había que aceptar, no como una problemática económica y social que debía manejarse con acciones sabias, dirigidas a modificar el origen de los problemas y no sólo a incidir sobre sus síntomas.

309

Del exterior —explicó López Portillo en sus memorias— provenía un «turbio interés extranjero, desestabilizador, anónimo y brutal». Era evidente que todo había arrancado a partir «de la reunión en Managua, después de Cancún. Es evidente que los agentes inteligentes de aquellos señores no quieren prestigios en estas latitudes». De esta manera, la nacionalización de la banca debía interpretarse como un acto de fuerza desplegado por el Estado «para afirmar el principio de la soberanía». Así había tenido que ser frente «a la acción perversa de las presiones asociadas o coincidentes, intra y extranacionales, que le disputaban [al Estado nacional] el espacio de sus funciones». En esa situación tan delicada, había sido necesario «un acto de fuerza Institucional». El acto había respondido a una finalidad doble: expresar y fortalecer el poder político del Estado y facilitar su manejo de lo económico.

La nacionalización de la banca fue la afirmación de la soberanía nacional en su doble expresión, intra y extra-estatal, frente a un orden

económico internacional, a veces hostil y muchas más, indiferente a los apremios del desarrollo económico de los países pobres y atrasados respecto del progreso industrial; frente a las expresiones concretas de los intereses económicos y seguridades políticas de los países poderosos, frente a las pretensiones de una clase nacional rica que, en el extremo, identifica sus propios intereses en y con el extranjero.²⁵²

310 El ex presidente López Portillo vivió el resto de sus días con la certeza maniquea de haber sabido quiénes fueron los buenos y los malos en esa historia, y de que, con la expropiación de la banca y la implantación del control generalizado de cambios, había fortalecido al Estado. Esta conclusión es, por supuesto, dudosa. Está claro que sus excesos al frente del Ejecutivo terminaron por debilitar al sistema presidencialista, pues fortaleció —entre los sectores inteligentes de la sociedad— el anhelo de que México transitase a un esquema de gobierno plenamente democrático. Además, no es evidente que la adopción de una medida inmensamente polémica y dudosa —la expropiación de la banca— y una ineficacia previsible y probada —el control integral de cambios— desembocaran en un fortalecimiento del Estado; incluso pudo haber sido el caso contrario, porque en muchos círculos quedó una impresión muy profunda de que el mandatario había actuado en una forma caprichosa y poco meditada.

Hubo problemas e imprecisiones hasta en el lenguaje retórico utilizado en favor de la expropiación de la banca. Para empezar, ésta no podía llamarse «nacionalización», pues las sociedades expropiadas no eran extranjeras sino mexicanas,

²⁵² López Portillo, *op. cit.*, t. II, pp. 1208, 1210, 1223, 1248.

lo mismo que sus accionistas. Él mismo menciona esta imprecisión terminológica en sus memorias publicadas en 1988. En su último y más famoso Informe de Gobierno, el mandatario se refirió a «una banca concesionada expresamente mexicanizada». Si éste era el caso, ¿por qué referirse al acto expropiatorio como «nacionalización»? Por desgracia, se advierte en esa decisión un intento de manipulación demagógica: equiparar la nacionalización de 1982 con la llevada a cabo por Lázaro Cárdenas en 1938 contra las compañías petroleras extranjeras. López Portillo no desmintió la equiparación; de hecho sus últimos tres meses en la Presidencia fueron dedicados a la organización de mítines multitudinarios para dejar grabado en la mente de la ciudadanía el supuesto paralelismo entre ambos acontecimientos.

311

Lejos de la estridencia demagógica, en ámbitos de mayor seriedad, jurisconsultos prestigiados e independientes ponían en entredicho la legalidad de los decretos en virtud de los cuales se había nacionalizado la banca y se había implantado el control de cambios.²⁵³ La ilegalidad del decreto expropiatorio de la banca descansaba en cuatro razones:

- Nunca se especificó ni se fundamentó la «causa de utilidad pública» por la cual se había expropiado la banca.
- Al decretarse esa expropiación, la banca había pasado automáticamente a ser un monopolio del Estado, lo cual era contrario a lo especificado en el artículo 28 constitucional, que enumera explícitamente cuáles son

²⁵³ La explicación completa de este argumento obra en Enrique Pérez López, *op. cit.*, pp. 93-98.

las excepciones autorizadas a la norma general de que en «México no habrá monopolios ni estancos...»

- El titular del poder ejecutivo carecía de autoridad para expropiar la banca, pues —según el artículo 73 de la Constitución— sólo el Congreso tenía facultades para legislar sobre instituciones de crédito.
- En los considerandos del decreto expropiatorio se establecía que el gobierno había concesionado la banca porque era un servicio que «no podía proporcionar integralmente». Sin embargo, al momento de la expropiación, el Estado ya contaba con los elementos y la experiencia para hacerlo. Para la Barra de Abogados, esta última concepción era antijurídica, pues no estaba comprobado que el ejercicio de la banca y del crédito fueran un «servicio público». Más bien, se trataba de un servicio al público y por ello el decreto era violatorio de lo especificado en el artículo 36 constitucional. Según la fuente consultada, esas conclusiones habían estado avaladas por la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, y por juristas tan eminentes como Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez y Ramón Sánchez Medel.

312

Asimismo, el decreto por cuya virtud se implantó el control de cambios también parece haber sido ilegal. Aparte de que el presidente no tenía facultades para su expedición, el instrumento era antijurídico porque la ley en la cual se basaba —la Ley Orgánica del Banco de México— no hacía referencia explícita a esa posibilidad. Esta omisión no se subsanó sino hasta el 29 de noviembre de 1982, cuando el Congreso aprobó una adición a dicho ordenamiento, el artículo 23 bis,

por medio del cual se facultaba al Ejecutivo federal para establecer el control de cambios. Igualmente ilegal parece haber sido la disposición que se invocó para respaldar el pago a su vencimiento, en moneda nacional, de los depósitos en la banca denominados en moneda extranjera, a un tipo de cambio más bajo que el que regía en el mercado libre.

Otro argumento esgrimido para justificar la expropiación fue que se trataba de un sector que se beneficiaba de muchas ventajas y en particular de «un privilegio del que no gozaba ningún otro grupo sindical o económico: el de la garantía absoluta para los bancos privados de que, en aras de la estabilidad financiera, el Estado haría frente a cualquier quebranto».²⁵⁴ Como cuando Carlos Tello señaló a los agentes promotores de la especulación, en esta afirmación subyace una confusión. Al referirse al seguro de crédito que se ofrecía a los depósitos en los bancos, de nuevo no distingue entre los depositantes, las instituciones bancarias y sus accionistas. Según se ha visto, no eran —ni son— lo mismo. La red de protección a que se refería Tello amparaba no a los accionistas de los bancos, sino a los depositantes; buscaba evitar que quebraran las instituciones, porque eso sería perjudicial para la confianza del público en la banca.

La lógica de esa política —puesta en vigor en México muchos años antes del sexenio de López Portillo— implicaba que, de haber un quebranto bancario, los accionistas perderían su capital. Ése era el mecanismo disciplinario para estimular una administración correcta y profesional de los bancos. Con todo, cabe reconocer que la estrategia relativa a la

²⁵⁴ Tello, *La nacionalización de la banca...*, p. 125.

red de protección sí podría inducir a una asimetría perversa en la administración de alguno o algunos bancos. Dicho sistema podía impulsar la adopción de una estrategia agresiva y riesgosa en el manejo de algún banco o de algunos bancos. Si las cosas salían favorablemente, la totalidad de los beneficios eran privados. Si los resultados salían mal, las pérdidas privadas eran acotadas: estaban limitadas al monto del capital aportado, en tanto que el quebranto total podía ser mucho más cuantioso. La amenaza de que la banca pudiera manejarse con riesgo moral (*moral hazard*), sí existía, pero Tello quizá no tenía la sofisticación intelectual para captar ese argumento. Al desconocer la verdadera finalidad del esquema de seguro bancario —proteger a los depósitos y conservar la confianza del público en favor del ahorro y del sistema bancario—, confundía el esquema explicado con un privilegio que implicaba «poder sin responsabilidad» en favor de la banca. Si bien no había tal, fue muy perjudicial que en su momento se invocara esa argumentación para justificar la medida expropiatoria.



CONSECUENCIAS

LA QUIEBRA DE LA BANCA

Construyendo el país financiero de ensueño

La banca privada había quedado estatizada. El acto expropiatorio, junto con el control de divisas que llevaba implícito, abría supuestamente al país un horizonte de acción amplísimo, cuyas perspectivas requerían de una redefinición nacional. Había que imaginarse a ese país «estableciendo nuevas reglas del juego» y buscando extender «la frontera de posibilidades». La expropiación de la banca y el control integral de cambios «permitirían independizar la política financiera interna de la tiranía del mercado internacional de dinero y capitales». ²⁵⁵ En este contexto modificado, el funcionamiento de la banca podría orientarse sin cortapisas al financiamiento del desarrollo, por medio del fortalecimiento de la formación del mercado de capitales, en tanto crecía y maduraba el mercado de dinero. Todas estas cosas buenas, deseables y positivas estaban ahora al alcance, una vez que

²⁵⁵ Tello, *La nacionalización de la banca...*, p. 126.

se habían sentado las bases para evitar que la amenaza de la fuga de capitales pudiera coartar la definición de «nuevas reglas de juego» para las políticas monetaria y crediticia en términos del impulso a la producción y al empleo.²⁵⁶

316 A corto plazo, el nuevo entramado institucional y estructural, integrado con la banca nacionalizada y el control general de cambios, permitiría organizar un esfuerzo de ordenación con la «intención de alentar la recuperación, buscando empataarnos con la tendencia histórica». Según uno de los simpatizantes de este enfoque, «tan sólo esto demandaría un esfuerzo enorme». Las sucesivas devaluaciones, la elevación de las tasas de interés y la materialización de los riesgos cambiarios habían creado problemas de liquidez en muchas empresas en el país, en algunos casos muy serios. Había que hacer todo lo posible por suavizar esos problemas y propiciar que las unidades productivas recuperaran su capacidad para volver a una expansión acelerada. En el momento de crisis por el que atravesaba la economía mexicana, debería reordenarse la política de financiamiento para respaldar la recuperación.

En el horizonte de largo plazo, se debería «buscar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, como la fórmula para consolidar un aparato productivo más integrado y una sociedad menos desigual». Ésta era la finalidad última del esquema, pero su consecución requeriría de muchos otros avances mediatos. Uno de ellos, fundamental, era la modernización del sistema bancario, facultándolo para mo-

²⁵⁶ Clemente Ruiz Durán, *90 días de política monetaria y crediticia independiente*, México, Universidad Autónoma de Puebla/División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1984, pp. 119, 127.

vilizar los recursos financieros que requeriría el imperativo de «crecer a una tasa promedio de 10 por ciento en términos reales el resto de la década». En el futuro, la banca nacionalizada podría modificar sus prácticas tradicionales, para concentrarse en evaluar la viabilidad de los proyectos y no las garantías ofrecidas o el prestigio crediticio de los solicitantes.

Dentro del renovado sistema financiero que podría crearse, la banca de fomento estaría llamada a llenar un papel distinto, más trascendente. Ello implicaría que abandonara sus funciones de atención directa al público para concentrarse en una operación de segundo piso, bajo una especialización sectorial estricta. Esta tarea de reorganización total implicaría también la formación educativa de un ahorrador nuevo; un ahorrador medio con una visión de mayor perspectiva y una mentalidad inclinada a la asunción de riesgos, distinta a la del rentista tradicional. Para ello debería hacerse una promoción más activa del mercado de capitales, meta que tendría que empezar con la reorganización de la banca.

317

Habría que conciliar la verdadera eficiencia de la banca —aquella basada en acelerar el otorgamiento de crédito al ritmo de crecimiento de la producción— con la fórmula de un nivel suficiente de utilidades, «aumento de capitalización y aumento de la capacidad de otorgamiento de crédito», es decir, que la banca nacionalizada operase sin subsidios. Este esquema requeriría varias transformaciones. En primer lugar, que «las instituciones operaran con bajos costos», al suprimir sucursales redundantes, gastos en publicidad, oficinas lujosas y otras erogaciones innecesarias. En segundo, contar con una «banca central activa» que apoyara la misión de la banca comercial, en cuanto a impulsar el desarrollo. En ter-

cero, que la política de tasas de interés fuese congruente con las dos finalidades anteriores. «La promoción del desarrollo requiere de un bajo costo del dinero; en este sentido es necesario ajustar la política de tasas de interés a esa visión. Se debe buscar que el ahorrador tenga como alternativa a los bajos rendimientos bancarios, el rendimiento del mercado de capitales.»²⁵⁷

318

Como se aprecia, un catálogo plétórico de buenas intenciones y un tanto sordo a los riesgos que significaba la implantación del modelo. Para ilustrar el punto, tres ejemplos. Si en 1979 y 1980 el crecimiento a 9% real anual había resultado desquiciante, lo que sobrecalentó a la economía y creó muchos cuellos de botella, no resultaba muy sensato plantear que el ritmo de expansión para el resto de la década de los años ochenta fuera «de 10 por ciento en términos reales». En segunda instancia estaba el imperativo, no tan inocente, de que la expansión de la liquidez de la banca central se programara acorde con el objetivo de crecimiento. Así, fijado el objetivo para el crecimiento del producto y la política monetaria subordinada a la producción, el enfoque tenía una proclividad inflacionaria evidentísima. Por otra parte, al mencionar Clemente Ruiz Durán, en su libro, a la corrupción, casi sin advertir nos pone en alerta sobre una de las enfermedades de que más fácilmente se podría inocular la banca estatizada. Y ya en ese camino, el hermano gemelo de la venalidad es el burocratismo, típico de las instituciones gubernamentales.

Esto es lo que suele ocurrir cuando sólo se formulan cuentas alegres y la mente se entrega a ensoñaciones ilusorias. Te-

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 125, 126.

llo y sus correligionarios han sido pródigos en el recuento de los defectos que supuestamente plagaban a la banca privada que se expropió; sobre lo que no echaron la imaginación a volar era respecto a las características negativas que muy fácilmente podría adquirir una banca estatizada, burocratizada y probablemente con la corrupción infiltrada en sus entrañas. Aparte de lo anterior, ya desde esos inicios optimistas flotaba en el ambiente la amenaza de una banca gubernamental, con prácticas poco competitivas e inclinada a operar como un monopolio amparado por las leyes.

319

Después del anuncio de la nacionalización bancaria y de la implantación de un control de cambios general, existió el riesgo de que una vez que las instituciones de crédito reanudaran actividades el 5 de septiembre, se provocara una estampida de pánico en los depositantes. Finalmente, no ocurrió así. En conferencia de prensa —citada por la Presidencia de la República y realizada el 4 de septiembre de 1982— el recién nombrado director general del Banco de México, Carlos Tello, convocó la confianza de los depositantes y de los usuarios de los servicios bancarios, asegurándoles que la integridad de sus ahorros estaba garantizada en los bancos y que no se coartaría su libertad de acción:

los depósitos en el sistema bancario y en las cajas de seguridad que éstos mantienen para uso del público son propiedad de las personas que los efectuaron. No son propiedad del gobierno, como tampoco lo eran de los accionistas privados que antes gozaban de la concesión pública de la banca.²⁵⁸

²⁵⁸ Tello, *La nacionalización de la banca...*, pp. 211-212.

320 Centremos la atención en lo que el enfoque de la política financiera ofreció al país a partir de ese día. En esa misma conferencia de prensa, Tello explicó a la opinión pública las medidas operativas que se había decidido tomar para la banca estatizada apenas unos días antes. Desde el punto de vista oficial, tres fueron los objetivos de esas medidas: primero, «fortalecer el aparato productivo y distributivo del país con el fin de evitar que la crisis financiera lo afectara aún más»; segundo, «contribuir a detener las presiones inflacionarias»; y tercero, ofrecer «seguridad a los ahorradores y apoyar en especial a los pequeños ahorradores y cuentahabientes de las instituciones de crédito».

Esas medidas consistieron, en primera instancia, en hacer modificaciones a las tasas de interés pasivas que pagaba la banca; complemento necesario de ello fue modificar de manera paralela las tasas activas de la banca, o sea aquéllas que se cargan a los acreditados. Asimismo, se hicieron grandes esfuerzos en ese periodo trimestral para «desdolarizar» a la banca, al pasar pasivos y activos denominados en divisas a moneda nacional. Por último, dentro del esquema de control de cambios integral que se puso en vigor, se tomaron providencias para que el tipo de cambio «preferencial» de 50 pesos por dólar se aplicase de manera discrecional, a elección de las autoridades, a ciertos pasivos y activos de los bancos.²⁵⁹ A continuación se analizan en pormenor estas cuatro políticas.

Cambios en las tasas de interés pasivas

La idea general fue que se redujesen las tasas de interés pasivas, para dar lugar a una disminución mucho mayor de las tasas acti-

²⁵⁹ Ibid., pp. 168-169.

CONSECUENCIAS

vas, a fin de dejar a la banca en un nivel de rentabilidad «normal», sin ganancias extraordinarias. Así, en septiembre se anunciaron tres medidas relativas a los depósitos en los bancos:

- Elevación de la tasa de rendimiento que se pagaba a las cuentas de ahorro de 4.5 a 20% anual.
- Disminución de las tasas de interés sobre nuevos depósitos a un ritmo de 2 puntos en promedio por semana durante las siguientes cinco semanas, «periodo después del cual se revisará la situación» (sic).
- Suspensión de la comisión mensual de 800 pesos que se cobraba a las cuentas de cheques cuando su saldo promediaba menos de 10 mil pesos.

321

Cambios en las tasas de interés activas

En este tipo de tasas, se enumeran los cambios anunciados en su momento:

- Disminución inmediata de 5 puntos porcentuales de las tasas para los créditos vigentes de la banca con empresas productivas.
- Reducción posterior de las tasas activas, en la medida en que fuera disminuyendo la tasa promedio de captación.
- Disminución de las tasas de interés aplicables a los créditos para vivienda de interés social, las cuales se unificaron inmediatamente a 11% anual, lo que representó una reducción de 23 puntos porcentuales.
- Reducción de las tasas activas para otros créditos a la vivienda, en 10 puntos porcentuales.

Cabe recordar que la medida de suprimir los cobros sobre los saldos en las cuentas de cheques tendría una repercusión sobre los costos de los créditos. En su mensaje del 4 de septiembre, Tello insistió en que la decisión de remover los cargos por «reciprocidades» disminuiría sensiblemente los costos de los créditos. Es decir, «la banca cobra intereses sobre 100 cuando, por lo común, presta únicamente 80. El resto es dinero del propio cliente, que debe tener en depósito si quiere obtener financiamiento».²⁶⁰

322

«Desdolarización» de los pasivos y activos bancarios

Para la «desdolarización» de los depósitos y de los créditos se estableció una política secuencial, lo que significó una elevación de las tasas de interés.

- Por el lado de la captación, la política fue que, a medida que fueran venciendo los depósitos denominados en moneda extranjera («mexdólares»), se transformarían en moneda nacional. Ello implicó que se elevara la tasa pasiva que se pagaba a esos depósitos. Se reporta que al cierre de noviembre de 1982 se había pasado a moneda nacional 87.7% de esos depósitos por un saldo de 9 600 millones de dólares (sobre un total de 11 330 millones de dólares).
- Por el lado activo, la transformación de los créditos denominados en dólares a moneda nacional implicó la elevación de la tasa de interés aplicable.

²⁶⁰ Ibid., p. 209.

CONSECUENCIAS

Efectos del control de cambios sobre activos y pasivos de los bancos

A continuación, la política que se siguió en materia del control de cambios de «mexdólares» y divisas.

- El tipo de cambio que se ofreció a los depósitos en «mexdólares» al pasarlos a moneda nacional fue el «ordinario» de 70 pesos por dólar.
- El tipo de cambio que se ofreció a los créditos denominados en divisas (principalmente dólares estadounidenses) al pasarlos a moneda nacional fue el «preferencial» de 50 pesos por dólar.

323

La contabilidad del quebranto

Aquel 4 de septiembre de 1982, el director general del Banco de México, Carlos Tello, se consagró con todos los acreditados de la banca comercial. Les redujo las tasas de interés activas en 5 puntos porcentuales y a aquéllos con adeudos denominados en moneda extranjera les permitió que los liquidaran a una paridad de 50 pesos por dólar, cuando en el mercado libre la moneda estadounidense se estuvo cotizando, a lo largo de todo el periodo «de política financiera independiente», por encima de los 100 pesos. Asimismo, a los deudores de créditos por vivienda de interés social y media se les fijó una tasa activa ridículamente negativa medida en términos reales. (Ello, en razón de que en ese lapso de tres meses la inflación anualizada fue en promedio de 79.15%.)

¿A quiénes se benefició con esas medidas? En una proporción muy importante, esas acciones beneficiaron a organismos y empresas gubernamentales a las que la banca co-

mercantil les había suministrado cuantiosos créditos desde la administración de Luis Echeverría y a todo lo largo de la de López Portillo. Dato revelador es que, al mes de diciembre de 1982, casi 65% del saldo total de la cartera de la banca correspondía al sector público y 39% de ello (966 mil millones de pesos) estaba a cargo de organismos y empresas. (La proporción de 60% de la cartera a cargo del gobierno federal provenía preferentemente del encaje legal.) Por otra parte, poco menos del doble de la cartera a cargo del gobierno (1 332 mil millones de pesos) era adeudado por el sector privado no bancario y a esos acreditados también los beneficiaron las medidas explicadas.²⁶¹ Y, como lo comentara en su momento un reseñador, al analizar muy críticamente el multicitado libro de Tello sobre la nacionalización de la banca: «seguramente entre esos prestatarios de la banca no había muchos pobres».²⁶²

Los perjudicados directos de esas acciones, supuestamente orientadas «a dar seguridad a los ahorradores», fueron aquéllos que habían confiado en la banca mexicana para que custodiara su capital. Esos depósitos habían sido hechos en moneda nacional o denominados en divisas; de estos últimos pasivos provinieron los «mexdólares», que tanta polémica levantaron entonces y después. El daño infligido a esos ahorradores que sí se habían solidarizado con México, al no sacar sus ahorros al extranjero, puede ser mejor apreciado si se rea-

²⁶¹ Pérez López, *op. cit.*, p. 28.

²⁶² Carlos Bazdresch, «Reseña del libro de Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*», *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1985, p. 626.

lizan los cálculos en términos reales, deflactados por la inflación. Esto último es esencial, ya que se trató de una época con muy intensas presiones alcistas. Si ha de creérsele al Banco de México, que señaló en su Informe Anual para 1982 que en el segundo semestre el incremento mensual de la inflación fue en promedio de 7.1%, se apreciará que a esos ahorradores se les estaba pagando una tasa de interés real altamente negativa. De septiembre a noviembre de ese año, la tasa mensual promedio de interés a corto plazo se contrajo en 26% y, con excepción de los depósitos de ahorro, la reducción fue de 32.5%.²⁶³ Así, si se considera que en el trimestre analizado el costo promedio de captación para la banca fue aproximadamente, en promedio, de 45% anual en términos reales, el ahorro de los depositantes se reducía entre 25 y 30% por año. Con esos rendimientos nominales y con una inflación cercana al 100% anual, a todos esos ahorradores sus ahorros se les harían prácticamente polvo a la vuelta de cuatro o cinco años de conservar la confianza en la banca nacionalizada.

325

Además, el castigo no terminó con la reducción de las tasas de interés hasta hacerlas fuertemente negativas en términos reales, sino se materializó cuando los depósitos en «mexdólares» fueron cambiados a moneda nacional a un tipo de cambio muy por debajo del que prevalecía en el mercado. Para muestra, basta un ejercicio de cálculo apenas indicativo. Si se considera que los depósitos en «mexdólares» ascendían a 11 330 millones de dólares, la diferencia al convertirlos en moneda nacional a 70 o a 100 pesos por dólar era de más de la cuarta parte del principal y ascendía en ese momento his-

²⁶³ Banco de México, *Informe anual 1982*, pp. 87, 145.

tórico a 340 mil millones de pesos, cifra nada despreciable, aunque fuese sólo para considerar un costo de oportunidad, es decir, una cantidad que se dejó de ganar.

326 Uno de los apologistas de la expropiación bancaria proclamó, triunfalista, en su momento, que en la etapa de la banca en manos del gobierno se evitó que «se crearan mercados paralelos» y que continuara la desintermediación financiera que había sufrido el país entre enero y agosto de 1982.²⁶⁴ Si eso de verdad ocurrió, seguramente no fue porque los agentes económicos carecieran de incentivos para promover el desarrollo de esos mercados. O tal vez fue porque dichos mercados paralelos no tuvieron tiempo de desarrollarse plenamente o por que nadie intentó documentar su existencia. Tal vez, la verdad se haya situado entre estas dos últimas posibilidades.

Lo cierto es que esos incentivos eran inmensos, tanto para los poseedores de ahorros (capitales libres) como para los tenedores de divisas. Para los primeros, cabe imaginar una tasa de interés real de 6 a 7 puntos porcentuales por encima de la inflación. Si se considera que, entre septiembre y noviembre de 1982, las tasas de inflación estaban por encima de 79% anual, lo que se ofrecía al ahorrador en los mercados paralelos era aproximadamente el doble que en la banca oficial. Para los tenedores de divisas, los cálculos pueden ser más confiables, toda vez que ese mercado paralelo de pesos y dólares sí surgió al otro lado de la frontera, donde todo ese tiempo la moneda estadounidense se cotizó entre 100 y 140 pesos por dólar. Es decir, en esas casas de cambio fronterizas el tenedor de divisas podía vender sus dólares a aproxima-

²⁶⁴ Ruiz Durán, *op.cit.*, p. 83.

mente el doble de lo que pagaba la banca estatizada, que era a 70 pesos por uno. Se entiende entonces por qué hubo en el periodo analizado tan fuerte inclinación a no vender los dólares a la banca oficial, ya fuera al tipo de cambio «preferencial» o al «ordinario». En otras palabras, la barata del dólar, que llegó a su apogeo durante el sexenio de López Portillo, se intentó continuar a contrapelo en los tres meses de la supuesta «política financiera independiente».

Durante los primeros meses del sexenio de Miguel de la Madrid, un inteligente ex funcionario bancario —de la época de la banca privada— publicó en la revista *Vuelta*, dirigida por Octavio Paz, un balance de las medidas aplicadas a la banca en aquel trimestre, que resultó en pérdidas.²⁶⁵ Como se ha visto, esos quebrantos tuvieron dos causas: la nueva situación cambiaria y la modificación de las tasas de interés pasivas y activas. Así, primero se presenta en resumen las fuentes correspondientes de costo y a continuación los mecanismos de compensación que se utilizaron para absorber los quebrantos.^{266*}

327

Transformación de depósitos y de créditos denominados en moneda extranjera a moneda nacional

En el momento de su transformación, la tasa de interés de esos depósitos se elevó de 15 a 36% sobre un saldo de 743

²⁶⁵ Alfonso Pasquel, «Los 90 días que conmovieron al Banco de México», *Vuelta*, mayo de 1983, pp. 49-51.

²⁶⁶ *Para sus cálculos, Pasquel tomó en cuenta el periodo del 1 de septiembre al 31 de diciembre, por ser éste el cierre tradicional del ejercicio contable.

120 millones de pesos. Dicha medida incrementó los egresos bancarios en el periodo en 33 092 millones de pesos.

Por el lado del activo, cabe considerar a la cartera que se pasó de dólares a pesos y de la cual, como se ha visto, sólo 30% se canalizaba en forma de créditos (el resto era encaje legal). Pues bien, al elevarse la tasa aplicable a esa cartera de 22 a 49% anual, el ingreso recibido por la banca en el último cuatrimestre de 1982 lo estimó Alfonso Pasquel en 7 040 millones de pesos.

328

Modificación de tasas de interés pasivas

El egreso que significó para la banca la elevación de la tasa pagada a los depósitos de ahorro (de 4.5 a 20% anual) ascendió a 1 800 millones de pesos, si se considera que por disposiciones de encaje legal únicamente 25% de esa captación se prestaba libremente.

Como consecuencia de la baja de la tasa de interés en los depósitos a plazo, los egresos de la banca se redujeron en 912 millones. A lo anterior se añadirían los ingresos que la banca dejó de percibir a causa de la reducción de las tasas activas sobre créditos ya concedidos. Se estima que ese concepto causó una reducción de ingresos en ese periodo de 12 582 millones de pesos.

Aplicación de tipos de cambio diferentes a los créditos y a los depósitos que se transformaron a moneda nacional

Éste fue el concepto de quebranto más cuantioso (cuadro 5).

CONSECUENCIAS

Por cada dólar captado del público se prestaban .30 y el restante .20 se entregaba como encaje legal; si ese dólar se devuelve a una tasa ordinaria egresaban del banco 70 pesos. De .30 por dólar prestado se tendrá un cobro o conversión a moneda nacional equivalente a 15 y una entrada o conversión de .70 dólar restante del encaje legal igual a \$49.00. Luego, entonces, si por cada millón de dólares se incurre en un egreso equivalente a $15+49=64$ millones de pesos, la operación arroja una pérdida en pesos de 6 millones. Los cálculos anteriores aplicados a las cifras efectivas de la banca, señalan una pérdida o déficit de 63 696 millones de pesos para el periodo de septiembre a diciembre de 1982.

329

Cuadro 5	
CÁLCULO DE LA PÉRDIDA TOTAL*	
(en millones de pesos)	
Egresos	Ingresos
33 097	22 605
63 696	7 040
4 593	(4 864)
(1 503)	1 800
	(589)
	(12 582)
99 883	13 410

* Las cantidades anotadas entre paréntesis son costos de oportunidad o ingresos que la banca dejó de percibir.

Consecuencias de las medidas adoptadas

Como se aprecia, las acciones dispuestas para la banca por las autoridades en el periodo de la política financiera popu-

330 lar tuvieron un costo total de 86 473 millones de pesos. ¿Era esa cantidad muy grande o pequeña en esa época? Por una parte, en el periodo de enero a agosto de 1982, la banca había acumulado por concepto de ganancias un total de 9 676.6 millones de pesos. Por otra, al cierre de agosto de ese año, el capital acumulado por la banca, más sus reservas, ascendía a 68 396 millones de pesos. Esto quiere decir que las medidas dictadas por las autoridades financieras el 4 de septiembre de 1982, y que entraron en vigor apenas dos días después, implicaron para la banca la pérdida de todo su capital, reservas y utilidades, más un quebranto remanente de 8 401 millones de pesos (86 473 menos 78 072).

Medidas adoptadas para absorber la inmensa pérdida

- Compensación del quebranto por la aplicación de tipos de cambio diferenciales a los pasivos y activos que se transformaron de dólares a pesos.

Mediante la circular 7382, emitida por el Banco de México el 5 de octubre de 1982, se dispuso que contra el quebranto por 63 696 millones de pesos el propio banco central constituiría un «depósito legal» en las cuentas de activo de los bancos, el cual tendría como contrapartida un cargo por igual cantidad en el pasivo de ese instituto central.

En su momento, Carlos Tello argumentó que ese cargo únicamente tenía una implicación contable en la medida en que el pasivo correspondiente no tuviera que devolverse a la banca, si llegaba ésta a sufrir una reducción en su captación por esa cantidad. Por supuesto, esa visión admite una evalua-

ción hasta ahora no intentada. Se trató tan sólo de una operación de efecto «contable» o «virtual». Lo que ocurrió es que la pérdida del capital y de las reservas de la banca fue repuesta o compensada con el capital del Banco de México, que por efecto de la transacción mencionada se redujo mucho o probablemente se volvió negativo.

- Compensación del quebranto restante.

Con la compensación mencionada en la citada circular 7382 del Banco de México, el quebranto que nos ocupa se redujo a tan sólo 22 877 millones de pesos, sin considerar que de dicho déficit se excluye la eliminación de dos conceptos con costo de oportunidad: las comisiones por manejo de cuentas de cheques y los ingresos por el corretaje en la compra-venta de divisas. 331

Como se aprecia en el cuadro 6, «Soluciones compensadoras para resarcir a los bancos por falta de ingresos», el potencial inflacionario de las soluciones que se discurrieron para reponer la quiebra de la banca fue inmenso. Esos quebrantos sólo podían liquidarse de dos maneras: primera, aplicándolos al déficit fiscal del gobierno federal y documentándolos como deuda pública; o segunda, pagar el quebranto mediante emisión monetaria a cargo del Banco de México. Al parecer, fue esta última opción la que se siguió. Por ello, no es de sorprender que de 1981 a 1982 la inflación anual se haya elevado de 28.7 a 98%, habiendo la inflación mensual aumentado en casi 11% en diciembre de ese último año.²⁶⁷

²⁶⁷ Banco de México, *Informe Anual 1982*, pp. 87, 204.

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

Cuadro 6

**SOLUCIONES COMPENSADORAS PARA RESARCIR A LOS BANCOS
POR FALTA DE INGRESOS**

Soluciones compensadoras	Tasas aplicables (%)	
	Antes de la nacionalización	Septiembre – noviembre de 1982
Rendimiento pagado por el Banco de México por el depósito correspondiente a la pérdida por aplicación del tipo de cambio	0	36
Rendimiento pagado por el Banco de México por sobrantes de efectivo depositados	6.55	31
Rendimiento sobre el encaje legal	36 + 2.5	36 + 5.5
Proporción que del pasivo invertible se depositaba en el Banco de México	39.20	48.30
Rendimiento pagado por el Banco de México por saldos en caja	0	36 + 5.5
Otros conceptos que permitían mayor flexibilidad cuando se producían faltantes en el depósito obligatorio.	—	Varias

Fuente: Alfonso Pasquel, «Los 90 días que conmovieron al Banco de México», *Vuelta*, mayo de 1983.

ESTANCAMIENTO ECONÓMICO

Sanearamiento fiscal e inflacionario

En el escenario histórico que desembocó en la expropiación bancaria, doctrina, política económica y resultados formaron un bloque de continuidad inseparable. De la aplicación de un modelo específico de estrategia económica se derivaron consecuencias directas e indirectas que, al haber tenido un mismo impulso causal, quedaron inexorablemente interconectadas entre sí. Aunque fuese en forma indirecta, la expropiación bancaria y el estancamiento severo que sufrió la economía durante varios años tuvieron un origen común: el modelo de política económica que se aplicó en el sexenio 1976-1982. A continuación, un recuento breve de ese estancamiento.

333

Ha quedado claro que sin devaluación y posterior crisis cambiaria, el presidente López Portillo nunca hubiese decretado la nacionalización de la banca. Esto es cierto, a pesar de que una camarilla de asesores económicos muy influyente siempre vio la expropiación de la banca como un proyecto deseable, que podía proponerse en cualquier momento. Un escenario en donde los intentos para sostener el tipo de cambio hubiesen sido exitosos, y se hubiera logrado heredar a la administración subsiguiente el espinoso compromiso de poner en marcha la pospuesta devaluación, no era tan remoto. Se habría sentado un paralelismo con lo sucedido a finales del régimen de Ávila Camacho, cuando el tipo de cambio del peso mexicano emergió del periodo de la Segunda Guerra Mundial visiblemente sobrevaluado. Como esa administra-

ción no quiso pasar el trago amargo de devaluar, el inexorable trance se pospuso hasta mediados de 1948, a poco más de 19 meses de haber iniciado su gestión el presidente Miguel Alemán.

334 Si ésta había sido la intención de la administración de López Portillo —y probablemente así fue, dados los muy intensos esfuerzos desplegados para evitar la crisis cambiaria—, quedó frustrada. Ante la crisis cambiaria y económica —que inició en los últimos meses de 1981 y se exacerbó de manera muy acentuada a lo largo de 1982—, el gobierno reaccionó expropiando la banca e implantando el control integral de cambios. Esa misma crisis económica, con sus profundas causas y sus intensas secuelas, fue la razón principal del estancamiento económico que sufrió México a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid y hasta, por lo menos, comienzos de la década de 1990.

Y dentro de esa crisis, cuatro fueron los factores causales del estancamiento: antes que nada, los grandes desequilibrios macroeconómicos heredados de la administración anterior, la elevada y arraigada inflación, el excesivo endeudamiento con el exterior por parte tanto del sector público como del privado, y las profundas secuelas de desconfianza que habían dejado entre ahorradores, inversionistas y empresarios los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo.

Miguel de la Madrid es uno de los presidentes mexicanos del siglo xx menos comprendido por historiadores y analistas. Al llegar a la Presidencia, De la Madrid tomó las riendas de un país prácticamente en bancarrota. Toda vez que una nación soberana no puede quebrar, su administración se abocó al restablecimiento de la economía para ponerla de

nuevo en condiciones de generar un crecimiento autosostenible. En sus aspectos fundamentales, el programa implicaba la corrección de las causas del estancamiento. El principal desequilibrio macroeconómico derivaba del déficit fiscal que en 1982 había llegado a más de 16% con respecto al PIB. El panorama no se veía fácil. Aquel déficit fiscal presentaba un componente estructural muy importante originado en el inmenso sector paraestatal que se había conformado durante el gobierno de Luis Echeverría y en el cual muchas empresas operaban con números rojos.

335

La inflación en que había caído el aparato productivo sería erradicada mediante un programa de estabilización de corte ortodoxo, fundado en la disciplina fiscal y en la contención monetaria. Se pensó, no sin bases lógicas, que una vez que las finanzas públicas estuvieran saneadas, sería mucho más fácil confrontar a los acreedores en una renegociación de la deuda externa pública. Por otra parte, para renegociar la deuda externa privada se creó un mecanismo sumamente imaginativo llamado Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca). En términos sencillos, el Ficorca fue un instrumento para remover el riesgo cambiario que afectaba a las empresas con deuda externa, pues asumía la responsabilidad por esos pasivos frente a los acreedores del exterior. El Ficorca resultó muy exitoso: la inmensa mayoría de las empresas afiliadas a este Fideicomiso pagaron sus créditos y lograron sobrevivir. El mecanismo se liquidó oficialmente en 1992.

Durante los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid, la estabilización de la economía avanzó de manera paralela con el saneamiento de las finanzas públicas y con

el adelgazamiento del hipertrofiado sector paraestatal. Esta última era una tarea prioritaria, toda vez que —como ya se ha explicado— el déficit fiscal tenía un componente estructural muy elevado. La política de racionalización del aparato económico del Estado se inició con reformas legislativas, cuya principal finalidad fue deslindar con mayor precisión los ámbitos de participación estatal y privada en el sistema productivo. Así, la participación estatal quedó delimitada a los sectores considerados como prioritarios o estratégicos. Cuatro fueron las variantes utilizadas por el gobierno de Miguel de la Madrid para la desincorporación de empresas paraestatales: liquidación, transferencia, fusión y venta. En este frente, las acciones se iniciaron temprano, en 1983; así, de ese año a 1985 la administración encabezada por Miguel de la Madrid desincorporó más de 450 entidades paraestatales de las 1 155 que heredó del régimen anterior. A guisa de ejemplo, en mayo de 1986, la Fundidora de Monterrey fue declarada en quiebra, en virtud de sus enormes pérdidas.²⁶⁸

La política de desincorporación de empresas públicas continuó durante el resto de ese sexenio, aunque en un contexto mucho más desfavorable, lo que sólo confirma la voluntad política del gobierno de sanear la economía. En los años restantes de esa administración se concluyeron 595 procesos de desincorporación, de los cuales 204 fueron ventas, 294 liquidaciones o cierres y el resto fusiones o transferencias. La parte más complicada de la tarea se llevó a cabo en el periodo

²⁶⁸ Alejandra Lajous (coord.), *Gobierno de Miguel de la Madrid. Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año*, México, FCE, 1988, pp. 29-30.

1988-1994, presidido por Carlos Salinas de Gortari, ya que entonces se privatizaron las empresas principales y con mayor personal. Durante esa administración se concluyeron 310 procesos de desincorporación, entre ellos los de los bancos comerciales.²⁶⁹

Por desgracia, los esfuerzos desplegados para la estabilización de precios no tuvieron éxito durante el sexenio de Miguel de la Madrid debido a los severos golpes de fortuna que abatirían al país; tampoco lo tendrían en el de Salinas de Gortari a causa de la tremenda crisis cambiaria y bancaria que estallaría en diciembre de 1994, agudizándose a lo largo de los primeros meses de 1995. En el caso del periodo 1982-1988, el desplome sería causado por dos perturbaciones de máximo impacto —y naturaleza muy distinta— que impidieron perseverar en los empeños estabilizadores. La primera fueron los intensos sismos que afectaron al país, y en particular a la capital, en septiembre de 1985. La segunda sobrevino al año siguiente, derivada de la caída del precio internacional del petróleo cuando 70% de las exportaciones estaban constituidas por crudo o productos derivados del petróleo.

Los sismos obligaron al gobierno a incurrir en grandes gastos de emergencia, lo que impactó de manera inexorable en las finanzas públicas. Se calcula que, hasta principios de 1987, se habían entregado a damnificados más de 40 mil viviendas nuevas y «se reconstruyeron 2 500 viviendas en edificios considerados monumentos históricos», pero fueron mayores los daños económicos que causó la caída del precio

²⁶⁹ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, pp. 182-185.

del petróleo a lo largo de 1986. En la época se estimó que su repercusión sobre la balanza de pagos fue equivalente al duplo del principal de la deuda externa. Así, en ese año crítico de 1986 la política macroeconómica se aplicó en su totalidad a lograr un acomodo ordenado de la economía a ese fuerte golpe, pero el costo resultó muy elevado en términos de producción, empleo e inflación. Como consecuencia rezagada de ese choque, el nivel interno de precios se elevó en casi 160% en 1987.

338

Con todo, los esfuerzos de saneamiento fiscal lograron grandes avances en la corrección de las finanzas públicas. Trabajando en ambos frentes —el de los ingresos y el de los gastos—, el déficit financiero del gobierno federal se redujo de la cifra récord de 17.6% del PIB en 1982 a 10% en 1985. De hecho, hacia mediados de aquel sexenio, las finanzas públicas estaban ya prácticamente saneadas, aunque ello no pudiera verse en las cifras totales por el componente inflacionario del servicio de la deuda pública. Así, con la exclusión de intereses, el esfuerzo de saneamiento fiscal logró transformar el déficit de 9.1% del PIB en 1982 en un superávit de 2% en 1985.²⁷⁰

Cambio estructural

Muchas personas suponen que la apertura comercial mexicana comenzó en 1993, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), lo que es claramente un error. Dicha apertura se emprendió en 1985, contra viento

²⁷⁰ Alejandra Lajous (coord.), *op. cit.*, pp. 22-25.

y marea: en contra de la severa crisis económica, de una tradición de más de cuatro siglos de proteccionismo comercial y de los lloriqueos de las Casandras mercantilistas que auguraban la quiebra de la mitad de las empresas en México, y sin las ventajas de una reciprocidad inmediata por parte de los principales clientes comerciales del país.

En lo general, la apertura comercial se aplicó durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con el fin de elevar la productividad y la competitividad de la planta productiva nacional. En lo específico, respondió a la necesidad impostergable de diversificar la capacidad exportadora de México después de que la política económica aplicada de 1976 a 1988 había resultado en una virtual petrolización de las exportaciones mexicanas. La diversificación de las exportaciones era sumamente necesaria, toda vez que el choque externo de 1986, resultante de la caída del precio del petróleo, mostraría la vulnerabilidad de la economía mexicana. De manera que también en ese frente, el gobierno de Miguel de la Madrid debía enderezar los desperfectos causados en el sexenio precedente. Limpiar, componer y reorientar.

339

No todos los observadores apreciaron en su momento la importancia de la apertura comercial y sus beneficios. Esto se explica, en parte, por la insuficiente cultura económica característica en el medio y, además, porque las ventajas de una acción de esa naturaleza toman tiempo en mostrarse. En realidad, abrir la economía le significó a esa administración una labor de sacrificio, con costos políticos inmediatos. Fue una siembra cuyos frutos económicos se cosecharían a mediano y largo plazos.

La apertura comercial se concretó mediante la adhesión

de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). México había estado muy cerca de afiliarse a ese acuerdo en 1980; sin embargo, presiones de grupos de interés, tales como organizaciones empresariales y sindicales, y, sobre todo, la disponibilidad del petróleo para obtener divisas, obraron para que se declinara la adhesión. Cuando finalmente se aceptó la propuesta y la incorporación se hizo efectiva, en junio de 1986, el GATT incluía ya a 91 países del mundo, entre los cuales se realizaba 70% del comercio global.²⁷¹

Otro esfuerzo, que cabe recordar, fue el realizado a finales de la Presidencia de Miguel de la Madrid para diseñar y poner en ejecución un programa de estabilización de corte heterodoxo. No podía pensarse de nuevo en un programa ortodoxo por varias causas, como el deterioro del nivel de vida de la población, la intensidad del proceso inflacionario vigente y la baja credibilidad de la autoridad en este ámbito. En la ejecución de esa estrategia de estabilización resultó indispensable el notable esfuerzo de saneamiento fiscal realizado durante los primeros cinco años de la administración del presidente De la Madrid. También fue esencial que el banco central contase con un saldo razonable de reservas internacionales.

El llamado Pacto de Solidaridad Económica fue firmado por el presidente De la Madrid en diciembre de 1987, a poco menos de un año de que dejase el poder.²⁷² La estrategia de estabilización implícita en el Pacto contenía tres fundamentos. Los dos primeros, de corte ortodoxo, fueron la disciplina

²⁷¹ *Ibid.*, p. 39.

²⁷² Aspe Armella, *op. cit.*, pp. 27-30.

fiscal y monetaria, indispensable en cualquier intento desinflacionario; por su carencia habían fracasado en su momento los planes Austral y Cruzado, de Argentina y Brasil, respectivamente. El tercer fundamento, heterodoxo, consistió en la concertación social. De conformidad con este acuerdo tripartito —entre gobierno, trabajo y capital—, el primero ofrecería en cada etapa un comportamiento del tipo de cambio congruente con la meta de inflación; el segundo, una evolución compatible de los salarios; y el tercero, el control de los precios de los productos finales. Los elementos complementarios del esquema fueron la apertura comercial y la desregulación económica, cuyo propósito era fortalecer la disciplina de mercado sobre los precios. Este programa fue entregado como casi una herencia directa a Carlos Salinas de Gortari, quien tomó posesión de la Presidencia en diciembre de 1988.

341

Pese a todos sus méritos técnicos, de negociación y de implementación, en última instancia el Pacto no obtuvo un resultado favorable debido a que el esfuerzo estabilizador quedó anulado por la crisis devaluatoria que estalló en diciembre de 1994. Por fortuna, un destino muy diferente tuvieron los empeños para resolver el problema de la deuda externa. Ésta fue una gran piedra en el zapato de la economía mexicana, legado de las administraciones de Echeverría y López Portillo. Remover esa piedra sin convertir al país en un descartado en el orden financiero internacional fue un gran reto. México tenía que regresar lo más pronto posible al crédito voluntario y sus beneficios, razón por la cual el gobierno de De la Madrid descartó siempre las propuestas extremistas que sugerían la declaración de una moratoria unilateral indefinida o el repudio de los pasivos.

Durante los diversos episodios críticos que se presentaron en los primeros años de dicho sexenio, se evitó que México cayera en la moratoria de pagos por falta de divisas. Durante los meses iniciales de ese régimen se obtuvieron recursos frescos de la banca comercial —5 mil millones de dólares (mmd)— y del FMI —3.9 mmd— y se reestructuró 30% del saldo de la deuda pública externa. Otra operación de reestructuración tuvo lugar en septiembre de 1984 e involucró un tramo del principal por 48 mmd. Con todo, por los terremotos de 1985 y, al año siguiente, por el desplome del precio del petróleo, de nuevo se puso en duda la capacidad de México para liquidar su deuda externa en los términos hasta entonces acordados. En 1986 hubo varios momentos críticos de desacuerdo entre acreedores y deudor, pero al final se logró un importante avance en el orden conceptual: se aceptó la tesis mexicana de la corresponsabilidad de prestamistas y prestatarios en la crisis de la deuda, así como la necesidad del sacrificio de ambas partes para llegar a su resolución. De ese paso emanó la renegociación de fines de 1986.²⁷³

No obstante la importancia de esos avances, el problema de fondo de la deuda externa siguió vigente: no se había logrado que México estuviera en posibilidad de crecer y, a la par, dar servicio a sus pasivos con el exterior. Así, la última etapa de renegociación fue responsabilidad del presidente Carlos Salinas de Gortari; implicó la aceptación por parte de los acreedores de una tesis que años antes hubiera parecido casi una herejía financiera: que la problemática de la deuda externa de México no podría ponerse en una senda de reso-

²⁷³ Alejandra Lajous (coord.), *op. cit.*, pp. 32, 37.

lución sin que hubiese quitas al principal. Por supuesto, esas quitas no hubieran podido solicitarse, de no ofrecer la parte deudora una compensación. Toda negociación implica obtener y conceder. En el caso que nos ocupa, los acreedores obtuvieron garantía del pago del principal a cambio de una reducción parcial del saldo adeudado.

Éste no es el lugar para hacer el recuento pormenorizado de aquella complicada transacción financiera. Basta con decir que la garantía completa de liquidación se ofreció al vencimiento de los nuevos bonos en que quedó documentada la deuda, merced al interés compuesto al que aumentaría el saldo del respaldo ofrecido. Para concretar el descuento, la oferta de renegociación presentaba a los acreedores tres opciones equiparables: conceder una quita al principal, reducir los intereses aplicables u otorgar nuevos financiamientos en dinero fresco. La conclusión del acuerdo se celebró con una vistosa ceremonia que se realizó en el Patio Central del Palacio Nacional en 1990.

343

Todos los empeños aquí reseñados fueron de carácter reconstructivo, dedicados a restañar, reparar y arreglar. «Enderezamiento de entuertos», según la frase memorable de Cervantes en *El Quijote*; se trató de la ardua tarea de recolectar las varas de los cohetes que había arrojado al aire un sexenio que se anticipó a celebrar la administración de la abundancia. El costo social de esas restauraciones fue muy alto en términos de bienestar y de tranquilidad colectivos. Durante varios años, muchos de los mejores cerebros de México tuvieron que dedicarse de tiempo completo a evitar que el techo de la casa cayera y aplastara a todos, en lugar de emprender tareas constructivas con vistas al futuro. De 1983 a 1990, la

economía mexicana se expandió a una raquílica tasa anual de sólo 1.42%, lo cual implicó contracción en términos *per cápita*. Años de crecimiento que se perdieron irremisiblemente sin posibilidad de recuperación.

INDEMNIZACIÓN POLÉMICA

Pagar pesos a 20 centavos

344

La Constitución establece como garantía individual que una expropiación sólo pueda hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ya que se trata de «una venta forzada que se impone a un particular». A diferencia de la Constitución de 1857, que precisaba que la propiedad privada sólo podía ser expropiada previa indemnización, en la Carta Magna de 1917 no se aclara si la indemnización debe ser previa o posterior. Aparte de las muchas discusiones que se han suscitado entre los juristas por este asunto, la tesis que ha prevalecido en la práctica es aquella a la que se apegó la autoridad para realizar la indemnización correspondiente a la expropiación bancaria: que cuando un acto expropiatorio se refiera a «funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del erario pero nunca por un periodo mayor a diez años».²⁷⁴

En lo que respecta a la expropiación bancaria, la indemnización correspondiente resultó un asunto controvertido

²⁷⁴ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005, pp. 387-388.

por razones de dos órdenes. Antes que nada, porque técnicamente no existe un método exacto e indiscutible para calcular cuánto vale un banco. Encima de lo anterior, en esa indemnización estuvieron involucradas tres partes cuyas visiones difícilmente podían ser coincidentes. Esas tres partes fueron la administración que decretó la expropiación de los bancos (presidida por José López Portillo), la administración que se encargó de llevar a cabo dicha indemnización y los accionistas bancarios a quienes se debía pagar los bienes expropiados.

345

La estimación del valor de un banco es una cuestión de metodologías. ¿Cómo valorar el precio de las acciones de un banco o de cualquier otra empresa? No existe el método indiscutido, exacto y universalmente aceptado para hacer un avalúo semejante. Al respecto, Elizondo Mayer-Serra señala:

El valor de los bancos, no obstante, es difícil de evaluar. La compensación fue mayor que el valor de las acciones bancarias en el mercado de valores antes de la nacionalización. Sin embargo, el mercado estaba muy deprimido y el precio de las acciones no reflejaba el valor de toda la empresa. Por lo común, en una adquisición hostil el precio de las acciones aumenta fuertemente.²⁷⁵

Así, en la medida en que un proceso de avalúo, a partir de una expropiación, padezca de estas imprecisiones o ambigüedades metodológicas, puede resultar contaminado por otros factores. En el caso de la valuación de los bancos expropiados, esos factores contaminantes fueron de orden ideológico

²⁷⁵ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 226.

y psicológico, económico y personalista. En razón de ello, el avalúo de los bancos estatizados podía quedar en las zonas altas o bajas, dentro de un rango razonable. Como es obvio, para las personas que habían recomendado la expropiación al presidente López Portillo, dicho avalúo debía ubicarse en la zona baja de ese rango, o quizá incluso en su piso. La posición de la administración de De la Madrid era diferente; en ella influían dos fuerzas contrarias. Por un lado, estaba la conveniencia de que la indemnización bancaria golpeará lo menos posible a las ya muy dañadas finanzas públicas y a la situación crediticia del gobierno; por otro, la estrategia de restañar las heridas y restaurar la confianza del sector privado. Por último, para los banqueros que habían sido expropiados, a partir del avalúo de los bancos, se determinaría una porción principal de su patrimonio. Consecuentemente, por razones de interés personal, los ex accionistas de los bancos pugnaron por un avalúo alto o elevado.

El pasaje del libro de Tello relativo a este asunto responde en muy buena medida a una polémica: la de denunciar a la administración presidida por Miguel de la Madrid por haber liquidado a los ex banqueros con una indemnización mucho mayor que la —a su juicio— debida y merecida. En su opinión, en la conclusión de la indemnización bancaria se requería resolver tres puntos. El primero era de carácter un tanto jurídico y administrativo: determinar a qué dependencias corresponderían los trámites relativos y cuáles deberían ser éstos. El segundo —la materia verdaderamente clave— correspondía a la determinación del monto de la indemnización. El tercero concernía a un aspecto también relevante: «la forma de hacer

el pago». ²⁷⁶ En cierto sentido, las aristas principales de este último aspecto ya se insinuaron algunos párrafos atrás.

Según Tello, la Suprema Corte de Justicia ya había sentado jurisprudencia firme en esa última materia: realizar los pagos por indemnización con posterioridad al acto expropiatorio; ordenar dicha liquidación dentro de las posibilidades del erario; y hacerla a plazo, con un límite de diez años. Por esas razones, pero sobre todo por esta última, las indemnizaciones correspondientes podrían liquidarse mediante «una emisión de bonos que el Ejecutivo federal autorizaría y cuyas características se fijarían a propuesta de la SHCP».

347

En toda emisión de títulos de deuda son tres las variables que deben determinarse: monto, plazo y tasas de interés. El monto correspondiente —variable estratégica— derivaría de la valuación que se hiciera de los bancos expropiados. La cuestión del plazo era prácticamente trivial, pues lo determinaba la ley. Era en la aparentemente inocente materia de las tasas imputables a esa emisión donde podría residir una trampa para determinar un pago final mucho menor al que correspondía, y la trampa estaba en que esos réditos podían ser negativos o muy negativos en términos reales. La amenaza era bien real, en razón de que Tello y los economistas de su filiación no solían distinguir entre tasas de interés nominales y reales.

Para Tello, la tasa de interés aplicable a la indemnización podía ser la legal (que era de 9% al año), que resultaría mayor a la que se había utilizado para liquidar la expropiación petrolera (3% anual) o a la impuesta a los bonos de la deuda

²⁷⁶ Tello, *La nacionalización de la banca...*, pp. 162-168.

agraria (6% anual). Sin embargo, con la finalidad «de lograr un pago de interés más justo, se podría pensar en una tasa intermedia entre la legal y la de mercado». Es decir, al sugerir que esa tasa no fuera tan baja que se convirtiera en un perjuicio muy elevado ni tan alta que transformara «a la indemnización en un negocio lucrativo», Tello estaba prácticamente asegurando —dada la muy alta inflación de aquel momento— un resultado altamente perjudicial para los agentes expropiados. Si se considera que en ese año de 1983 la inflación cerró en aproximadamente 80% anual, tan sólo un rédito de 50% anual redundaría al final, si la inflación no descendía y mucho, en una pérdida de capital enorme.

El otro aspecto central —como ya se ha dicho— fue la valuación del objeto expropiado. Después de desechar, por distintas razones, una valuación detallada de los activos y pasivos de los bancos, una negociación con los antiguos propietarios de los bancos o una indemnización conforme al valor bursátil de las acciones de los bancos, Tello se pronunció porque la indemnización se hiciera en función de la participación que los propietarios tenían en la propiedad de esas sociedades y que se reflejaba en su capital contable.

El razonamiento era el siguiente: los bienes de la sociedad (activos) se compraron con dinero o participaciones de terceros en la sociedad (pasivos) o con dinero o participaciones de los propios propietarios en la sociedad (capital), por lo que la indemnización sólo debe cubrir esto último, ya que los pasivos se irían liquidando en la medida en que fueron exigibles para la sociedad. Ello llevaría a indemnizar con base en el capital contable de las empresas expropiadas al 31 de agosto de 1982. Este sistema representaría un beneficio de cierta mag-

nitud para los anteriores propietarios, toda vez que el capital contable de las instituciones ya tenía —en alguna medida— reflejadas revaluaciones de activos y, en ocasiones subvaluaciones de pasivos, con el objeto de presentar una situación financiera apropiada de la institución crediticia.²⁷⁷

Establecido el procedimiento de avalúo, lo siguiente era su aplicación. La metodología sugerida por Tello arrojó un monto total a pagar por la indemnización bancaria de aproximadamente 68.5 mil millones de pesos, cantidad de la cual corresponderían a los tres bancos más importantes del sistema 20.3 mil millones a Banamex, 19.8 mil millones a Bancomer y 7.1 mil millones a Serffin. Sin embargo, cuando la indemnización se concretó finalmente, ya hacía más de nueve meses que Tello y su grupo habían dejado de ser funcionarios públicos. Lo que ocurrió es que, para indignación de ellos, fueron otros los mecanismos aplicados en el proceso. Naturalmente, la manzana de la discordia se centró en el cálculo del monto a indemnizar. «Inexplicablemente —se lamentó Tello—, en el primer considerando y en el primer artículo del acuerdo se afirma que se expropiaron sólo las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas nacionalizadas.»

349

Consideraciones de equidad y de legalidad aparte, el punto medular del debate fue que, mediante el procedimiento seguido por el gobierno de Miguel de la Madrid, la indemnización bancaria fue mucho más cuantiosa que la sugerida por Tello en 1982: el capital contable ajustado de los tres bancos

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 165.

más importantes del sistema resultó 46% más elevado.

Finalmente, otro punto controvertido fue el relativo al tratamiento contable que la Secretaría de Hacienda autorizó para los fondos provenientes de la indemnización bancaria. Tello denunció que las acciones de los tres principales bancos del sistema, que al 31 de agosto de 1982 se cotizaban a 125 pesos (Bancomer), 70 pesos (Banamex) y 31 pesos (Serfín), un año después se les liquidaron a los antiguos propietarios de esas instituciones a los valores respectivos de 588.07, 256.86 y 297.54 pesos. «Una ganancia bancaria de esa magnitud quedó exenta del pago de impuestos (sic).»

Imposible conciliación general

El gobierno de López Portillo expropió los bancos, pero fue su sucesor el que tuvo que encargarse de la indemnización de los banqueros expropiados y de organizar y poner en ejecución una situación inédita en México: la de la banca en manos del sector público. Para encargarse de estas funciones se creó una rama dentro de la Secretaría de Hacienda: la Subsecretaría de la Banca Nacional, a cuya cabeza fue designado Carlos Sales Gutiérrez, calificado por el ex banquero Manuel Espinosa Yglesias, en sus memorias, como «hombre inteligente». A pocos años del término de la Presidencia de Miguel de la Madrid, Sales publicó un informe detallado sobre su encomienda, con un título que no deja dudas sobre la temática: *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero*. Cuatro de los ocho capítulos de que consta esta obra abordan los temas que interesan aquí: «El programa de la indemnización bancaria», «Mecánica de la indemnización bancaria», «Re-

sultados de la indemnización» y «Enajenación de activos no crediticios».²⁷⁸

Del completo recuento que hace Sales en su libro, cabe rescatar varios aspectos fundamentales. Primero, los posibles métodos para valorar a los bancos expropiados y el que finalmente se eligió. Segundo, los alcances del decreto de expropiación de la banca y las implicaciones que de ello se derivaron (por ejemplo, que la indemnización bancaria y la reprivatización de las filiales fueran consideradas como partes de un mismo proceso). Por último, es indispensable presentar una panorámica sobre las facetas más controversiales del proceso: los desacuerdos y las fricciones que afloraron y subsistieron entre autoridades y ex banqueros.

351

Asienta Sales que «para llegar a determinar el criterio de valuación, se tomaron en cuenta varias opciones», entre las cuales se destacan tres. La primera era el «valor bursátil o de mercado», calculado a partir de la cotización en Bolsa de las acciones, utilizando la razón precio a utilidad de la rama. La segunda era estimar el valor económico, basándose en la capacidad de cada banco para generar utilidades en el futuro. Según el ex subsecretario de la banca, de elegirse este último método se tendrían que haber considerado los «activos intangibles»: avalúo del nombre, prestigio, capacitación de personal, sistemas y organización, entre otros. La tercera opción fue la del «valor contable ajustado», al que se llegaría a partir del valor registrado en libros, más un ajuste por revaluación

²⁷⁸ Carlos Sales Gutiérrez, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero*, 1983-1988, México, Páginas del Siglo XX, 1992.

de activos y pasivos.²⁷⁹

352 Las razones invocadas para elegir este tercer método de valuación quedaron consignadas en el libro de Sales. Lo que cabe registrar en esta crónica son los resultados derivados de esa decisión. El primero es la distancia que se marcó con el método de valuación que había considerado Tello mientras fue director general del Banco de México y que se basaba —según se ha visto— únicamente en la consideración del valor registrado en libros. La segunda consecuencia fue la gran diferencia en valuación que se marcó entre los tres métodos analizados, la cual puede verse en el cuadro 7.

Criterio	Millones de pesos
Valor bursátil	29 000
Valor contable ajustado	70 000
Valor económico	210 000

Según Sales, al valor económico se llegó a partir de multiplicar por tres el valor contable ajustado. También podría haberse considerado un cálculo alternativo basado en multiplicar por tres el valor contable en libros. Este método hubiera arrojado una valuación de aproximadamente 60 mil millones de pesos. Ya en la práctica, la indemnización total, aplicando

²⁷⁹ *Ibid.*, pp. 24-25.

el enfoque de valuación por capital contable ajustado, resultó bastante más elevada que la estimada tentativamente durante el ejercicio para elegir el método idóneo, la diferencia entre 70 mil y 210 mil es, en términos relativos, de 200%. Los dos bancos más importantes (Banamex y Bancomer) absorbieron aproximadamente 63% del importe de la indemnización y, si se agrega el tercer banco mayor, esa participación se aproxima a 75%. En total, en ocho tramos de indemnización publicados del 22 de agosto de 1983 al 23 de agosto de 1985, se indemnizó a los ex accionistas de 49 instituciones que habían sido expropiadas. En el cuadro 8 se presenta un recuento de los principales de ellos.

353

El rumbo que tomó la indemnización bancaria dependió fundamentalmente de la decisión sobre el objeto de la expropiación, que a juicio de la administración de De la Madrid habían sido «las acciones de las instituciones de crédito nacionalizadas». De ello se derivó la también muy importante determinación de que fueran devueltas a la sociedad civil, por la vía de reprivatización, las filiales financieras y no financieras en las que habían tenido participación accionaria los bancos expropiados. Otras razones invocadas para privatizar esas filiales fueron las siguientes:

- Reestablecer el equilibrio en actividades financieras diferentes a la bancaria entre sector privado y público.
- Ser congruentes con el principio de economía mixta.
- Fomentar la inversión de los particulares.²⁸⁰

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 83.

ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

Cuadro 8
INDEMNIZACIÓN A EX BANQUEROS
DE LAS INSTITUCIONES MÁS IMPORTANTES
 (en millones de pesos)

Nombre	Capital contable	Capital contable ajustado	Diferencia %
Bancomer	19 846	30 874	55.6
Banamex	20 301	27 611	36.0
Serfín	7 089	10 711	51.1
Banco del Atlántico	1 743	1 428	-22.0
BCH	1 479	2 071	40.0
Bancreser	1 111	1 842	65.8
Banpaís	1 505	2 032	35.0
Comermex	3 989	1 683	-58.0
Mercantil	974	1 194	22.6
Cremi	795	1 050	32.0

Fuente: Carlos Sales Gutiérrez, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1983-1988*, México, Páginas del Siglo xx, 1992, pp. 63-64.

Un punto importante en el procedimiento correspondiente a la reprivatización de las filiales fueron las preferencias ofrecidas a los compradores de las acciones. La primera preferencia se otorgó a los accionistas de los bancos que habían sido expropiados. La segunda se concedió a otros accionistas de las filiales que se iban a privatizar, «en proporción a su tenencia accionaria al 31 de agosto de 1982». La tercera también fue

para ex accionistas de los bancos expropiados, en caso de que desearan adquirir acciones de las filiales de bancos distintos a aquél en el que habían tenido participación accionaria. «Venidas esas preferencias, las acciones restantes se ofrecerían por subasta a los sectores social y privado...» Por último, por razones de equidad, se determinó que el procedimiento para calcular el precio de las acciones de las filiales fuese el mismo que se había utilizado para la indemnización bancaria. En términos de Sales, «de esta forma privó un criterio de total simetría entre los precios de pago y enajenación».²⁸¹

355

En general, el principal desacuerdo que surgió entre las autoridades y los banqueros expropiados provino de la elección del método para la valuación de los bancos. Obviamente, los ex accionistas solicitaron el criterio de «valor económico», argumentando que, en casos de venta, la práctica bancaria usual era pagar entre tres y cuatro veces el capital contable. Según Sales, con este método, las estimaciones preliminares sobre el monto a indemnizar arrojaban una cantidad muy elevada, «las bases para defender ese método eran poco firmes [sic] e implicaría dar un tratamiento igual a instituciones que se encontraban en condiciones muy distintas». Así, a pesar de las argumentaciones que presentaron los sujetos de la indemnización, se decidió no considerar este criterio en el pago correspondiente a los intangibles:

se desechó este criterio sobre la base de que no era justificable aceptar el pago de intangibles, ya que el Gobierno —quien había otorgado las concesiones a los particulares—, al expropiar no hizo sino res-

²⁸¹ *Ibid.*, p. 90.

catar la prestación del servicio público de banca y crédito. Más aún, la banca se desarrolló y logró los intangibles que se pretendía cobrar gracias a dichas concesiones y al decidido apoyo del Estado.²⁸²

356

El pasaje citado confirma que, en casos de confrontación, la administración de De la Madrid podía colocarse en posiciones casi tan extremistas como las de Tello y sus adherentes. En tal ambiente, y con tal trasfondo, abundaron también las fricciones particulares entre ex banqueros y funcionarios. El principal motivo fue que, en la valuación de los bancos privados que habían estado mal manejados, el capital contable más ajustes resultó menor que el esperado por los ex accionistas y, en algunos casos, incluso inferior al capital contable. Los ejemplos más sobresalientes de esta problemática fueron los de Comermex, Banco del Atlántico, Banco Popular, Banco Continental, Banco Ganadero y Crédito Mexicano. En este último caso, algunos grupos de ex accionistas se desavinieron y estuvieron cerca de llegar a demandas judiciales. Con quienes no pudieron reconciliarse las autoridades de la Secretaría de Hacienda fue con los ex accionistas del BCH.²⁸³

«Con diferencias mayores o menores, el despojo afectó a todos los banqueros —escribió Manuel Espinosa Yglesias, principal accionista de Bancomer—, pero sin duda el más perjudicado fui yo.» En ese mismo libro autobiográfico re-sumió en qué había consistido la expropiación bancaria y la posterior indemnización ofrecida a los exbanqueros: primero, el gobierno «nos quitó algo nuestro que deseábamos conser-

²⁸² *Ibid.*, pp. 24-26.

²⁸³ *Ibid.*, pp. 58, 60-61.

var y, después... nos pagó lo que quiso por aquello de lo que injustamente nos había despojado». El anterior juicio valía para todos los banqueros que habían sido expropiados, pero en el caso de Bancomer, y personalmente de Espinosa Yglesias, había agravantes: «fuera del banco, ya no tenía ningún otro negocio. La mayor parte de mi capital estaba invertida en Bancomer, así que al despojarme de él, me quitaron casi todo lo que tenía». A ello habría que agregar que el banco que él había encabezado fue quizá el que resultó más castigado en el ejercicio de valuación, y que, «a diferencia de casi todas las demás instituciones de su género, Bancomer era dueño de casi todos sus inmuebles y su administración era a tal grado impecable que las nuevas autoridades no encontraron defecto alguno en su manejo».²⁸⁴

357

Quizá por esas razones, porque tenía más que perder, además de haber sido un individuo muy inteligente, Espinosa Yglesias se involucró de manera particularmente destacada en el proceso de indemnización bancaria aun desde antes de que López Portillo concluyera su mandato. Consiguiendo un acuerdo con ese mandatario, a través de la doctora Rosa Luz Alegría, secretaria de Turismo, el banquero le planteó la que —a su juicio— era la opción idónea para determinar la indemnización correspondiente al acto expropiatorio: distinguir en los bancos entre las operaciones bancarias y no bancarias, y entregar como indemnización a los ex accionistas todos los bienes y empresas relativas a estas últimas. «Además de ser equitativo y simple, el método propuesto tenía otra virtud:

²⁸⁴ Manuel Espinosa Yglesias, *Bancomer. Logro y destrucción de un ideal*, México, Planeta, 2000, pp. 162, 175-176.

era extraordinariamente rápido y podía quedar concluido en unos días.» Sin embargo, la gestión no prosperó porque, al parecer, al presidente electo Miguel de la Madrid le molestó mucho que Espinosa Yglesias no le hubiera consultado también la propuesta.²⁸⁵

358 A juicio de Espinosa Yglesias, el atraco de que fueron objeto él y el resto de los banqueros se desarrolló en dos actos. En el primero, los bancos —según se ha visto— fueron valuados en un monto muy inferior a su precio de mercado, resultado del método de avalúo elegido por las autoridades. El segundo correspondió a la privatización de las filiales no bancarias de los bancos expropiados. Éste fue el cierre de la pinza con la que se consumó lo que el ex banquero llamó en su libro «el despojo».

El argumento, puesto en su mayor sencillez, es que la indemnización bancaria se pagó muy barata y, en cambio, las filiales no bancarias —las llamadas banco-empresas— se vendieron caras. Así, —recuerda Espinosa Yglesias— merced «al principio de pagarnos muy barato lo que no queríamos vender y vendernos muy caro lo que forzosamente teníamos que comprar, mi capital se redujo de manera muy considerable». Pero más que los argumentos, lo que vale recobrar son los cálculos y los alegatos numéricos presentados por el ex banquero de origen poblano. Uno de los cálculos que impresionan es la comparación entre el valor que se asignó a Bancomer cuando fue expropiado y lo que recibió el gobierno por concepto de venta al privatizarlo, algunos años después:

al expropiarlo, el gobierno decidió que Bancomer y sus empresas

²⁸⁵ *Ibid.*, pp. 164-167.

valían 205.4 millones de dólares. Una década después, al llegar la reprivatización, sin que en ese lapso se le hubiera invertido un solo centavo y después de diez años de una administración atroz, se decidió que el precio de venta era muchas veces mayor y se cobró por él poco más de 5 mil millones de dólares, sólo que en este caso sin considerar a las empresas que habían sido suyas.²⁸⁶

Espinosa Yglesias recogió varias otras comparaciones numéricas muy difíciles de refutar. Una de ellas, extraída del propio libro escrito por Sales unos años atrás, contrastaba el precio neto pagado por todos los bancos —68 mil millones de pesos— con la suma del capital de los bancos al cierre de 1985, más los ingresos obtenidos por la venta de los bancos, la cual ascendía a 156 mil millones de pesos. En términos de Espinosa Yglesias, no era «necesario decir más para probar que la supuesta indemnización bancaria fue en verdad un robo».²⁸⁷

359

La clave para que entre la indemnización entregada a los ex banqueros y la venta de los activos de los bancos produjese una ganancia tan jugosa para el gobierno estuvo en la valuación de los activos que se hizo en uno y otro caso. De ahí que Espinosa Yglesias haya sido uno de los ex banqueros que más luchó porque en el avalúo de los bancos se considerasen los activos intangibles. En el caso de la valuación de las filiales a privatizar, la intención de las autoridades había sido precisamente la opuesta: elevar hasta, quizá, maximizar el valor de esas empresas.

conforme a los detalles del avalúo —y hablo de la cifra ajustada fi-

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 177.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 178.

nal—, el gobierno pagó 721 millones de pesos por Seguros Bancomer, mas al poner esa empresa en venta exigió por ella 3 mil 584 millones de pesos, o sea casi cinco veces más. Por el 30 por ciento de las acciones de Anderson Clayton pidió también cinco veces más de su valor original, ya que de 251 millones pagados en calidad de indemnización, su precio de venta pasó a 1 153. La empresa de aviones BC subió casi diez veces su valor, y así todas las demás. Si se consideran las seis compañías más importantes en las que Bancomer tenía capital invertido, el gobierno pagó por ellas 3 890 millones de pesos y les fijó un precio de venta de 14 285 millones de pesos.²⁸⁸

Las conclusiones que se desprenden de todo lo anterior obran en el multicitado libro del ex banquero. «La indemnización, así pues, no fue en el fondo más que un simple trueque [desventajoso]: se nos regresó una mínima parte de lo que se nos había quitado a cambio de que lo consideráramos como el pago total.» Para remachar, confirma más adelante: «Si se habla con propiedad, no hay duda que el gobierno presidido por Miguel de la Madrid no pagó la expropiación bancaria». Y el colofón tiene que ser necesariamente algo como lo siguiente:

El balance final que resulta de considerar lo que recibí por la parte que me correspondía de Bancomer y las empresas que pude adquirir con tal suma, no puede ser más simple: del total que tenía sólo me quedaba la décima parte. En el proceso de estatización de la banca perdí poco más del noventa por ciento de mis bienes...²⁸⁹

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 181.

²⁸⁹ *Ibid.*, pp. 180-182, 184.

Dada la gravedad de este desenlace, no deberá extrañar que la estatización bancaria haya dejado muy nocivos antecedentes en materia de protección a los derechos de propiedad en México, asunto sobre el que versa el capítulo siguiente. Ese daño, como se ha visto, se infligió en dos etapas sucesivas pero diferenciadas: la primera, a raíz de la propia expropiación y de la indemnización a que dio lugar; la segunda, a consecuencia de la privatización de las filiales bancarias.

DAÑOS AL DERECHO DE PROPIEDAD

Derechos de propiedad y desarrollo económico

¿A quién pertenecen la tierra, los instrumentos de trabajo y hasta la determinación del destino individual de los seres humanos dentro de la comunidad? Estas interrogantes han sido una cuestión vital, moral y fáctica, desde que Adán y Eva quedaron expulsados del paraíso. En términos didácticos, una de las mayores manzanas de la discordia ha sido si la propiedad debe ser individual (privada) o social (colectiva). En la historia reciente, la confrontación vivió su máxima intensidad a lo largo de poco menos de una centuria y media, debilitándose hacia fines del siglo xx, a raíz de la caída y el desmembramiento del imperio soviético. Pero la derrota militar y económica del socialismo no significó la muerte de ese debate. En tiempos más próximos, el enfrentamiento entre individualismo y colectivismo se ha confinado de preferencia a temas menos controvertidos, como el ambiental, la migración, el desarrollo económico y otras cuestiones sociales específicas.

Los dos enfoques filosóficos básicos para abordar el problema de la propiedad —el individualista y el social— subsisten y algunos planteamientos del enfoque colectivista se mantienen vigentes en el debate político y académico. Únicamente la sociedad —reza el argumento— está en capacidad de corregir los excesos y las limitaciones naturales de las inclinaciones de los seres humanos. Sin embargo, tanto en la teoría como en la práctica, la propiedad comunitaria ha carecido de soluciones adecuadas a problemas clave como el uso eficiente y no desperdiciado de recursos escasos. Como se ha demostrado, tanto en el aspecto operacional como en el especulativo, a eso conduce un sistema de derechos de propiedad que proporciona los incentivos adecuados. En el caso de la riqueza ecológica, la imposibilidad de hacer una asignación plena de los derechos de propiedad en favor de personas individuales es lo que explica los problemas en esa materia.

Desde sus inicios, la civilización ha evolucionado hacia la consolidación de los derechos de propiedad. El gran salto tuvo lugar cuando la humanidad trascendió de la caza y la recolección como las actividades económicas prioritarias hacia la agricultura sedentaria. No debe haber duda sobre el carácter revolucionario de esa transformación. El cambio drástico en incentivos que ésta indujo se debió a la definición de los derechos de propiedad en ambos estadios evolutivos. Cuando existen derechos de propiedad comunitarios sobre los recursos, existen pocos incentivos para la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de tecnologías innovadoras. En contraste, una situación con derechos de propiedad exclusivos, en la que los propietarios están en posibilidad de recibir recompensas, ofrece estímulos directos a la elevación

de la eficiencia y de la productividad; en otras palabras, incentivos a desarrollar nuevos conocimientos y a crear nuevas técnicas. Es esta modificación en el sistema de incentivos lo que explica la relativamente rápida evolución de la humanidad después del surgimiento de la agricultura, en comparación con el lento progreso durante el prolongado periodo de la caza y la recolección.²⁹⁰

El asunto de los derechos de propiedad ha sido central en la discusión de la evolución; de ahí que no deba extrañar que el tema haya sido abordado por autores clásicos desde la antigüedad. Aristóteles, el gran maestro de la Grecia clásica, sentenció: «La propiedad debe ser, como regla general, privada; porque cuando cada quien tenga intereses identificados, la humanidad progresará más, porque cada quien estará atendiendo sus propios asuntos». Entre los economistas clásicos del siglo XIX, John Stuart Mill comparó a la propiedad privada con el comunismo y señaló las ventajas de aquella: «A qué grado... la energía del trabajo será disminuida por el comunismo, o si en el largo plazo será de hecho reducida, debe ser considerada con todo cuidado al analizar el estado de las cosas actuales».²⁹¹ En 1854, el pensador liberal alemán Gossen criticó al comunismo, para lo cual argumentó que «solamente a través de la propiedad privada se puede encontrar la medida para determinar la cantidad de cada bien que deba producirse, bajo ciertas condiciones».

²⁹⁰ Douglas C. North y R. P. Thomas, «The First Economic Revolution», *Economic History Review*, vol. XXX, 1977, pp. 240-241.

²⁹¹ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Londres, Longmans Green, 1902, p. 127.

Imagínese una sociedad en la cual se han abolido todos los derechos de propiedad. Un agricultor planta maíz y lo cultiva, pero es su vecino quien lo recoge y vende la cosecha. Después de varias experiencias semejantes, el cultivo de la tierra será abandonado. La protección legal de los derechos de propiedad individuales conlleva la importante función económica de crear los incentivos para un uso «eficiente de los recursos».²⁹²

364

En general, en un régimen de propiedad colectiva de los bienes de producción, los incentivos son más débiles para una maximización del valor presente de las unidades productivas. Además, el análisis ha mostrado que, en ciertos casos, los estímulos pueden ser incluso aberrantes y destructivos. En la época socialista de la ya desaparecida República de Yugoslavia, los trabajadores manejaban las empresas propiedad del Estado y tenían derecho a apropiarse de los productos de su operación. Sin embargo, aun en ese orden, no estaba garantizado un comportamiento permanente orientado hacia la eficiencia. Suponiendo, por ejemplo, que los trabajadores de una empresa en esa situación planearan retirarse en el momento futuro T , es probable que pudieran acordar decisiones de inversión que ofrecieran un buen rendimiento hasta el momento T , pero que resultarían desastrosas más adelante.²⁹³

La estructura de los derechos de propiedad bajo un acuerdo de propiedad privada genera incentivos diferentes y más

²⁹² R.A. Posner, *The Economic Analysis of Law*, Boston/Toronto, Little Brown, 1972, p. 29.

²⁹³ Eirik G. Furubotn y Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, p. 73.

eficientes que bajo una organización socialista. En lo específico, comportamientos perversos que serían posibles en un entorno de administración en manos de los trabajadores no podrían ocurrir en un entorno de economía de mercado. En general, el propietario capitalista tiene el estímulo de manejar su propiedad para maximizar el valor de mercado actual o futuro. Los individuos compiten en el mercado por la propiedad de los bienes de producción y, al hacerlo, también recurren a conocimientos escasos que existen en la sociedad. Cada recurso terminará en las manos del propietario específico que espere obtener de tal recurso el mayor rendimiento. De esta manera, los competidores serán los mejores supervisores que la sociedad pueda tener respecto a la utilización de los recursos.²⁹⁴

365

Los derechos de propiedad libremente transferibles juegan, por tanto, un papel esencial en el funcionamiento de una economía de mercado. Un ambiente de esa naturaleza no garantiza contra errores en la asignación de los recursos productivos y en la elección de los proyectos de inversión. No obstante, cada empresario privado en lo individual trata de administrar la empresa de su propiedad con miras a mantener o elevar su valor presente. Ese individuo se conduce de esa manera, no por altruismo o en beneficio de las generaciones futuras, sino simplemente para conservar la opción de vender su propiedad al mayor precio posible. Y esta motivación lo lleva a tomar decisiones que eleven la eficiencia de su empresa y, por tanto, su productividad.

La propiedad privada ofrece, entonces, una combinación

²⁹⁴ Friedrich A. Hayek, «The Use of Knowledge in Society», *American Economic Review*, 1945, vol. XXXII, p. 24.

de incentivos y competencia orientados a la búsqueda de la eficacia y eficiencia económicas. Para que esto sea así, el derecho de propiedad debe asegurar los requisitos del uso, usufructo y transferibilidad de los bienes que se poseen. Asimismo, los derechos de propiedad no sólo están definidos sobre bienes físicos (en el sentido de la tradición jurídica romana), sino sobre los derechos de propiedad relativos que derivan de la suscripción de contratos o de mandatos de la autoridad judicial. Los derechos contractuales son, en efecto, un concepto muy importante en el análisis moderno de los derechos de propiedad. Asimismo, cabe considerar el muy relevante caso de la propiedad intelectual. Por último, a lo anterior se aúna el factor ya mencionado de la garantía de todos los seres humanos a la autodeterminación, lo cual se interpreta en la tradición de John Locke como «la propiedad de cada ser humano sobre su propia persona». En conclusión, el respeto a los derechos de propiedad en todas las acepciones mencionadas es indispensable para la buena marcha de una economía de mercado y, por extensión lógica, para el desarrollo de las economías más atrasadas.

El análisis moderno de los derechos de propiedad, que se inició con las aportaciones seminales de Ronald Coase y Armein Alchian, se ha profundizado mucho, pero todas las contribuciones posteriores han apuntado hacia la confirmación de las conclusiones arriba expuestas.

Como debe ser evidente, la confianza en el compromiso del Estado con la protección y el respeto de los derechos de propiedad es fundamental para el desarrollo económico. Es decir, «mientras mayor sea la credibilidad en el respeto a los derechos de propiedad [por parte del gobierno], mayor será

la inversión que se aplique a elevar la productividad económica de las propiedades». ²⁹⁵ Precisamente, este compromiso quedó muy debilitado en México a raíz de la expropiación de la banca. El hecho de que las administraciones que gobernaron después el país (en representación del mismo sistema político) primero diluyeron la fuerza del acto expropiatorio —Miguel de la Madrid— y luego lo revirtieron —Carlos Salinas de Gortari— sólo redujo ese daño, no lo hizo desaparecer. Ese daño subsistirá en la medida en que el público suponga que una acción expropiatoria de esa naturaleza puede repetirse o aun más: que bienes de su propiedad podrían ser objeto de expropiación, sin que la causa de utilidad pública que la justificara estuviera bien definida.

367

México: derechos de propiedad en vilo

En México, la protección de los derechos de propiedad ha sido débil. Lo ha sido al menos por cuatro razones. La primera de ellas es que esos derechos están insuficientemente definidos y garantizados en el marco jurídico general del país. A ello se aúna que los mecanismos que deben salvaguardar esos derechos son imperfectos y poco funcionales. Asimismo, la filosofía política y de desarrollo que ha prevalecido en México no ha sido propicia para el reconocimiento de la importancia de los derechos de propiedad en el progreso econó-

²⁹⁵ W.H. Riker y D.L. Weimer, «The Political Economy of Transformation: Liberalization and Property Rights», en J.S. Banks y F.A. Haunshek (eds.), *Modern Political Economy. Old Topics, New Directions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 94.

mico ni para su protección. El último elemento ha provenido de la práctica: en México, la realidad se ha mostrado a menudo reacia a someterse a las leyes. Sin embargo, está claro que, en los hechos, el celo expropiatorio y su tradición han contradicho a las investigaciones sobre el tema, al demostrar que los derechos de propiedad son un elemento fundamental para lograr un progreso económico rápido. Fue sobre todo en este punto que la expropiación bancaria de 1982 resultó tan perjudicial. Demostró que en México la ley ofrecía insuficiente protección a la propiedad, que los instrumentos para protegerla son poco efectivos y que, en última instancia, esos derechos estaban en buena medida a merced de los caprichos del gobernante en turno.

El orden constitucional —considerando la redacción textual del artículo 27 de la Carta Magna— no garantiza la inviolabilidad de los derechos privados de propiedad. A mayor abundamiento, la protección judicial que supuestamente extiende la Constitución contra la violación de las garantías individuales no constituye el marco jurídico indispensable para que la economía mexicana avance por una senda de crecimiento económico ágil. Ello se debe a la ineficacia tanto de la figura jurídica del amparo como de la Suprema Corte de Justicia, en tanto máximo órgano de defensa de la propia Constitución y agente que puede obligar a las partes en un conflicto a cumplir los contratos.²⁹⁶

En torno a todo eso gravita el ya mencionado factor de la ideología que ha inspirado la organización del Estado. En

²⁹⁶ Isaac M. Katz, *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999, p. 187.

términos de tradición jurídica, la concepción de la propiedad proviene del antiguo Derecho español, para el cual el factor preponderante en todos los ámbitos de la vida era la institución de la Corona. Sustitúyase la palabra Corona por la de Estado, que consagra la Constitución de 1917, y se tendrá la esencia de los principios rectores. Así, en el ya mencionado artículo 27, y en rigor en el espíritu de la totalidad del texto constitucional, subyace esa idea primigenia: todos los recursos naturales —tierra, agua y subsuelo— son propiedad originaria de la nación, la cual puede ser transferida de su dominio para constituir la propiedad privada. Desde un punto de vista de técnica jurídica, lo correspondiente a la propiedad de los recursos naturales y las diferentes modalidades de la propiedad rural debería estar codificado en leyes secundarias, no en la Constitución.

369

En la Constitución mexicana, la reglamentación de los derechos de propiedad está contenida, en lo principal, en el ya aludido artículo 27. A efectos de poner énfasis sobre ello, cabe hacer algunos comentarios complementarios sobre la filosofía en que se inspiró esa disposición en su versión original, tal como se promulgó en 1917. En primer lugar, «la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...» En ese mismo orden de ideas, era también facultad indiscutible de la nación «regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación». Correspondía también a la nación la propiedad de todos los minerales y de todas las aguas —marinas territoriales, lacustres, ríos, etc.—, la cual es «inalienable e imprescriptible...»

Tan sólo el mencionado enfoque filosófico ya infundía al concepto de propiedad un gran relativismo, con una imprecisión conceptual muy preocupante. «Las expropiaciones —se apuntó en esa versión original del artículo 27— sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública.» Sin embargo, subsistió una laguna importante, pues no quedaron definidos en esa disposición cuáles eran los factores causales de utilidad pública. Este vacío formal no quedó cubierto sino hasta casi 20 años después, cuando se expidió, en 1936, la Ley de Expropiaciones. El problema es que tampoco en este ordenamiento reglamentario quedó resuelta la ambigüedad o las imprecisiones respecto a lo que debería entenderse por causas de utilidad pública. En las consideraciones que se hacen en esa ley respecto a la «utilidad pública» se señala, en la fracción I del primer artículo, «el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público». Sin embargo, como tampoco se definió con precisión lo que debería entenderse por «servicio público», se otorgó un amplio margen a la discrecionalidad de las autoridades. En términos económicos, para que exista un «servicio público» debe cumplirse con las condiciones de «no rivalidad» y «no exclusividad en el consumo.» Así, esta imprecisión ha dado lugar a que se considere como bien o servicio público cualquiera que ofrezca el gobierno a través de empresas gubernamentales, aunque en su esencia se trate de bienes o servicios de naturaleza privada. Esto último fue precisamente lo que ocurrió en el caso de la estatización de la banca, al argüirse que los servicios de banca y crédito eran de naturaleza pública.²⁹⁷

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 204-205.

En suma, los derechos de propiedad no se encuentran definidos con precisión en las leyes mexicanas. Aún de mayor gravedad es la imprecisión conceptual sobre lo que debe entenderse como causa de utilidad pública. Esto ha dado lugar a que en México la propiedad privada se encuentre expuesta a actos de expropiación que pueden ser discrecionales e incluso arbitrarios. En tal panorama de imprecisiones, en un momento dado «interés público» puede ser lo que decida o guste el gobernante en turno. Ello indica —como lo expresa Katz— que «el gobierno puede violar constitucionalmente los derechos de propiedad, por lo que el riesgo expropiatorio para la inversión privada es relativamente alto».²⁹⁸

371

El agravante final es el relativo a las características de la indemnización cuando llega a decidirse una expropiación. Mientras que en la Constitución de 1857 se señalaba que la expropiación de propiedad privada debería de realizarse previa indemnización, en la Carta Magna de 1917 sólo quedó asentado que las expropiaciones se llevarían a cabo «mediante indemnización». Esta modificación, aparentemente trivial, resulta, no obstante, crucial para el inversionista privado. Fue ella la que permitió dar una interpretación cronológica al vocablo «mediante»; así, el gobierno pudo diferir la liquidación de una indemnización por expropiación e inclusive subordinarla a la circunstancia prevaleciente en las finanzas públicas. Según la ley, hay un plazo de hasta diez años para realizar las indemnizaciones por expropiación, y éstas pueden quedar sujetas a la situación presupuestal del erario. Ambas cosas ocurrieron tanto en la expropiación petrolera de 1938 como en la bancaria de 1982.

²⁹⁸ Loc. cit.

Desde la promulgación de la Constitución en 1917 y hasta tiempos recientes, mucho más vulnerables estuvieron en México los derechos de propiedad en lo relativo a la tenencia de la tierra. Así, un gran paso se dio en 1992 cuando se reformó este aspecto del artículo 27 constitucional. Entre las reformas aprobadas sobresale la posibilidad que los agricultores elijan la forma de tenencia de la tierra más conveniente para sus intereses. Éste fue, sin duda, un gran avance. Pero frente a él, subsisten aún situaciones muy desfavorables, como la descrita en relación a los derechos de propiedad relativos a bienes físicos. En un sentido parecido, también sigue siendo muy deficiente la protección que existe en México a los llamados derechos relativos de propiedad. Éstos son los que se derivan de la existencia de acuerdos o contratos firmados que cuentan con validez legal. Y a ello se debe que los contratos se incumplan impunemente con tanta frecuencia.

Una de las características del sistema judicial mexicano es su insuficiente transparencia, es decir, que no existe garantía de que los procesos judiciales se desahogarán de manera imparcial ni de que el poder judicial protegerá y garantizará el cumplimiento de los contratos. Esta situación se ha traducido en la práctica en una menor inversión y un crecimiento económico más lento. El problema deriva de tres causas: una de ellas está en relación con las autoridades judiciales que suelen encargarse en primera instancia de los juicios de esta naturaleza; otra es la relativa a los problemas derivados de la falta de transparencia en esos juicios; y la última está vinculada con las prácticas administrativas prevalecientes, en parti-

cular en lo que respecta a la expedición de notificaciones.²⁹⁹

En contraste con lo anterior, los derechos de propiedad intelectual se encuentran en México suficientemente protegidos por la ley, específicamente por el artículo 28 constitucional. La importancia de proteger los derechos de propiedad sobre el trabajo intelectual y sobre las inversiones tecnológicas reside en que la explotación por tiempo determinado de estas obras genera el incentivo para que individuos, empresas y otras instituciones estén dispuestos a dedicar recursos a la investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos de producción. A largo plazo, la principal fuente de crecimiento económico es el cambio tecnológico en los procesos productivos. Desgraciadamente, frente a esa situación jurídica, en realidad no se han emprendido en México las acciones prácticas para que florezcan las actividades de investigación y desarrollo.³⁰⁰

373

En conclusión, una de las reformas pendientes es aquella de la que derivaría un fortalecimiento de los derechos de propiedad. Esto implicaría no sólo una más clara definición de esos derechos, sino también mecanismos legales más eficaces y confiables para garantizar su defensa. Por desgracia, no existe actualmente la perspectiva de que dicha reforma pueda llevarse a cabo en un horizonte previsible. Las circunstancias políticas en el país no son favorables a ese fin. Además, de manera paralela con la reforma mencionada, existen muchos otros cambios importantes que también están esperando

²⁹⁹ Isaac M. Katz, «Eficiencia judicial y desarrollo económico. El caso de los juicios mercantiles», en prensa, p. 187.

³⁰⁰ Katz, *La Constitución y el desarrollo económico...*, pp. 403-406.

su momento de realización. Mientras tanto, de subsistir esa situación, seguirán pesando las secuelas de la expropiación bancaria, cuyo olvido tomará aún muchos años.

Además, llovió sobre mojado. En ese acontecimiento, los daños a los derechos de propiedad se infligieron por doble vía: a raíz del propio acto expropiatorio de la banca privada, acordado por la administración del presidente José López Portillo, y como consecuencia de la controvertida indemnización que se llevó a cabo por la administración del presidente Miguel de la Madrid.

374

INTERRUPCIÓN EVOLUTIVA DE LA BANCA

La formación de los grupos financieros

Se entiende por banca universal aquel arreglo institucional y operativo mediante el cual se ofrece a la clientela la totalidad de los servicios bancarios y financieros bajo un mismo techo. En otras latitudes, como en Alemania, esta figura consiste en una sola organización que ofrece todos los servicios ya mencionados; en México, dicho concepto se ha concretado en las agrupaciones financieras. Que así sea se debe, en parte, a que durante varias décadas el marco jurídico de la banca, en lugar de propiciar, o tan siquiera permitir, una evolución en la dirección indicada, la bloqueó.

Lo que ocurrió en México, hasta bien entrado el siglo xx, es que las leyes bancarias y las prácticas correspondientes avanzaron por sendas divergentes. Por una parte, al elaborar las leyes bancarias de 1924, 1926, 1932 y 1941 —esta última se

mantuvo en vigor, aunque con muchas reformas, por varias décadas—, el legislador insistió en conservar el esquema de instituciones especializadas. En contraste, desde poco después de la Revolución, pero sobre todo a partir de la década de 1940, la banca mexicana avanzó sin titubeos hacia un esquema de banca universal.

Lo natural es que esa tendencia evolutiva continuase en forma espontánea; sin embargo, se interrumpió bruscamente —e incluso se revirtió— a consecuencia de la expropiación bancaria de 1982. Si bien posteriormente, a raíz de la reprivatización de la banca, a principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se reconstituyeron los grupos financieros, los costos de esa interrupción evolutiva, de su reversión y posterior restauración, fueron muy altos. Esos costos se materializaron en tiempo de desarrollo desperdiciado, en generaciones de banqueros profesionales malogradas, en recursos fiscales dilapidados, en pérdida de la memoria gremial por varias generaciones, en capitales bancarios diluidos y en un largo etcétera de males.

La tendencia hacia la conformación de una banca universal se inició temprano en el desarrollo bancario de México. Después de que la primera ley bancaria fuera promulgada en 1897 y hasta que estalló la Revolución, se establecieron muy pocos bancos hipotecarios y refaccionarios. En contrapartida, un número elevado de los llamados «bancos de emisión» (bancos de depósito y descuento con la facultad para emitir billetes) existían previamente a la expedición de esa ley o surgieron después de ésta. De hecho, hacia fines del régimen porfirista estaban en operación 28 bancos de depósito, tan sólo cinco bancos refaccionarios y tres

bancos hipotecarios.³⁰¹

A pesar de este marco de especialización aparentemente tan riguroso, el hecho es que los mencionados bancos de emisión tendieron claramente a rebasarlo. Muchos de los créditos comerciales concedidos por esas instituciones se convirtieron en créditos a largo plazo merced al conocido —y quizá también abusado— expediente de renovarlos de manera continua. Esta práctica fue con seguridad una de las causas de la severa crisis bancaria que estalló en México en 1908.

376

Para la banca, las dos décadas posteriores a la terminación de la Revolución se orientaron preferentemente a la reconstrucción y reorganización. La transición hacia la conformación de una banca universal ya se inició de manera abierta en los años cuarenta, con base en la ley bancaria de 1941. Tras su arribo a México, el inmigrante español Antonio Sacristán —experto en banca y crédito— fue designado para redactar el proyecto de la mencionada ley. Al estudiar el sistema bancario mexicano, Sacristán advirtió su sesgo estructural: muchos bancos de depósito y descuento, y muy pocas financieras y compañías hipotecarias. El desajuste era evidente: México, que era un país en desarrollo con vastas necesidades de creación de capital, carecía de instituciones financieras capaces de suministrar el tipo de crédito para conseguir esa finalidad. Por consecuencia, al redactar esa ley bancaria, Sacristán incluyó en su articulado un rango amplio de facilidades operativas para las instituciones de

³⁰¹ Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, pp. 31-32.

esa naturaleza, pero en especial para las financieras.³⁰²

En los años posteriores, a partir de ese marco de regulación, el desarrollo bancario del país se sustentó en muy buena medida en el llamado «arbitraje regulatorio». Los directivos de los principales bancos de depósito y descuento tomaron conciencia del gran potencial de crecimiento y rentabilidad que se abría con las figuras financiera e hipotecaria.³⁰³ Por consiguiente, ya fuese a través de la adquisición o del establecimiento de su propia subsidiaria, a los pocos años de expedida esa ley ya todos los bancos grandes tenían su financiera y su hipotecaria. Con base en el mismo procedimiento, esos mismos bancos se hicieron también de una compañía de seguros, una afianzadora, un almacén general de depósito, una arrendadora, etcétera.

377

Sin darse plena cuenta del hecho, las autoridades habían creado los incentivos para la conformación de los llamados grupos financieros. Resulta importante notar que en ese desarrollo nunca apareció en escena la figura de la compañía tenedora (*holding*). Gradualmente, conforme se establecían los grupos financieros, los bancos comerciales fueron integrando una cartera de acciones con los títulos de propiedad de sus financieras, hipotecarias, aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, arrendadoras, almacenes de depósito, etc.³⁰⁴ Este fenómeno de agrupamiento se hizo pronto evidente a todos los observadores; sin embargo, la reacción de las autoridades financieras fue extremadamente lenta. De hecho, cuando por

³⁰² Entrevista con Antonio Sacristán Colás, 8 de marzo de 1983.

³⁰³ «Recientes acontecimientos en la banca», *Técnicas Financieras*, mayo-junio de 1968, pp. 605-606.

³⁰⁴ Miguel Acosta Romero, *Derecho bancario*, México, Porrúa, 1979, pp. 375-377.

último respondieron en materia de regulación, la mayoría, si no es que la totalidad, de los grupos financieros ya tenía más de una década de haber sido fundados.

378

Cuadro 9	
GRUPOS FINANCIEROS	
Instituciones de crédito	
Bancos de depósito	
Bancos múltiples	
Departamentos de ahorro	
Sociedades financieras	
Sociedades de crédito hipotecario	
Departamentos fiduciarios	
Bancos de capitalización	
Organizaciones auxiliares de crédito	
Almacenes generales de depósito	
Uniones de crédito	
Instituciones de fianzas	
Instituciones aseguradoras	
Otras sociedades	
Casas de bolsa	
Sociedades de inversión	
Intermediarios y comisionistas, sociedades de arrendamiento financiero, factoraje	
Sociedades que prestan servicios o contratan con los grupos	
Instituciones y organizaciones auxiliares de crédito	
Transporte especializado	
Procesamiento de datos	
Informes de crédito	
Otros proveedores	

Fuente: Miguel Acosta Romero, *Derecho bancario*, México, Porrúa, 1979, pp. 378-379.

Finalmente, en 1970 se promulgó una muy importante reforma a la ley bancaria de 1941. Gracias a esta reforma se definía el concepto de grupo financiero, así como los requisitos para ser reconocido oficialmente con ese estatus. Un conjunto de instituciones bancarias y financieras podría obtener el reconocimiento oficial de «grupo financiero» si existían entre ellas relaciones patrimoniales de importancia y siguiesen una «política financiera coordinada».³⁰⁵ Aunque en la ley nunca se estableció qué tan grandes debían ser esas relaciones patrimoniales ni qué debería entenderse por una «política financiera coordinada», para 1974 la Secretaría de Hacienda ya había extendido reconocimiento oficial a 15 grupos financieros.

379

No es necesario hacer aquí un recuento pormenorizado de esos grupos financieros; basta recordar que en esa categoría quedaron incluidos, con su grupo, los principales bancos del país. El Banco Nacional de México (hoy Banamex) y el Banco de Comercio (actualmente Bancomer) manejaban aproximadamente la mitad de los depósitos del sistema. Los grupos financieros encabezados por esos dos gigantes estaban secundados por los constituidos alrededor de los bancos de tamaño mediano: Banco de Londres y México, Banco Comercial Mexicano, Banco de Industria y Comercio, Banco Mexicano, Banco Internacional y otros más, que serían eventualmente los competidores de los primeros. El elenco se

³⁰⁵ «Iniciativa del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México» (27 de diciembre de 1970), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, 1980, t. 11, pp. 607, 688.

completaba con el resto de los grupos financieros de tamaño diverso e influencia geográfica variable.

380 Transcurrió un tiempo relativamente corto antes de que fuese creado y anunciado por las autoridades el concepto de banca múltiple.³⁰⁶ Según las normas correspondientes, un banco múltiple debía emanar de la fusión de un banco de depósito y descuento, una compañía financiera y una hipotecaria. La entidad fusionante podía ser indistintamente el banco, la financiera o la hipotecaria. Otro resultado de esa importante reforma fue que, en algunos casos, varios bancos pequeños de depósito y descuento se fusionaron para establecer instituciones de mayor tamaño, que serían la base para la conformación de bancos múltiples.³⁰⁷

En diciembre de 1976 se extendieron las primeras autorizaciones para la formación de los bancos múltiples pioneros: Multibanco Mercantil de México y Banpacífico. Desde ese momento y hasta abril de 1980, se concedió luz verde a otras 32 solicitudes para crear el mismo número de bancos múltiples. Todas las principales instituciones financieras del país participaron en dicho proceso. El Banco Nacional de México se convirtió en banco múltiple en marzo de 1977, con lo que

³⁰⁶ José Pintado Rivero, «La razón de ser de la banca múltiple», en Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca Múltiple. Primer ciclo de conferencias de alto nivel*, México, s.e., febrero de 1978, pp. 26-27.

³⁰⁷ «Iniciativa del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas» (29 de diciembre de 1974), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, t. II, pp. 685-692.

se transformó en Banamex; el Banco Internacional, en julio; el Banco de Londres y México, en octubre, para constituir Serfín; y el Banco de Comercio, en noviembre de ese mismo año, para dar lugar a Bancomer.

Es importante puntualizar que la creación de los bancos múltiples no significó la desaparición de los grupos financieros existentes de tiempo atrás. De hecho, el establecimiento de los primeros y la subsistencia de los segundos fortaleció la tendencia a conformar una banca universal, en operación desde tiempo atrás.

381

Expropiación, reversión y reconstitución

Era el 1 de septiembre de 1982. En apego a la tradición establecida, el presidente José López Portillo rendía el último informe de su administración. En el recinto del Congreso se respiraba una tensa expectación. Después de dar diversas explicaciones sobre la crisis económica en que había caído el país en las postrimerías de su administración, aquel mandatario le recetó a la nación las fórmulas infalibles para evitar toda crisis devaluatoria en el futuro: expropió los bancos comerciales (con excepción de Citibank, el único banco extranjero que operaba en el país, y las instituciones de la llamada banca mixta) e impuso un control generalizado de cambios.³⁰⁸ Al escuchar la noticia, el presidente electo, Miguel de la Madrid —quien tomaría posesión de la primera magistratura apenas tres meses después—, se puso de pie, visiblemente pálido, y aplaudió sin entusiasmo. Las consecuencias de esas

³⁰⁸ López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*.

drásticas medidas tendrían que ser manejadas por su administración durante uno de los periodos más críticos de México en materia económica.

382 Muchos testimonios y hechos sugieren que De la Madrid nunca compartió las razones enunciadas por su predecesor para expropiar la banca. Como se ha visto, el presidente López Portillo había argumentado que los banqueros y los bancos instigaron la fuga de capitales que desembocó en una devaluación, la cual a su vez aumentó el tipo de cambio en más de cinco veces sobre su cotización original. Asesorado por Miguel Mancera, quien regresaría a encabezar el Banco de México en diciembre de 1983, De la Madrid sostenía que el control generalizado de cambios sería incapaz de detener las fugas de capital si otras precondiciones no se cumplían, entre ellas que el público adquiriese confianza sobre la sostenibilidad del régimen cambiario en vigor, cualquiera que éste fuera.³⁰⁹

El presidente De la Madrid no tuvo el poder —o careció de la voluntad política— para revertir de un solo golpe la expropiación bancaria decretada por su antecesor. Sin embargo, después de un cuidadoso análisis de la forma y del fondo de la medida expropiatoria, los asesores legales y financieros del presidente De la Madrid le ofrecieron una reversión parcial. El decreto expropiatorio asentaba que el objeto expropiado era exclusivamente los bancos. Por tanto, se rebasarían los propósitos de dicho decreto si, a través de los bancos, el gobierno conservaba la propiedad de otros intermediarios financieros y organizaciones auxiliares de crédito. De hecho,

³⁰⁹ Miguel Mancera, *Inconveniencia del control de cambios*, folleto, s.e., 1982.

los asesores ampliaron la cobertura de esa tesis para incluir a la totalidad de las subsidiarias que poseían los bancos.

De la Madrid aprobó el punto de vista expuesto y, con base en esa decisión, la Secretaría de Hacienda preparó un cuidadoso programa de desincorporación para dichas subsidiarias. El recuento detallado de la cartera de los bancos expropiados reveló que éstos poseían acciones de 339 subsidiarias, 128 de las cuales serían conservadas por sus tenedores originales, pues las empresas correspondientes se juzgaron indispensables para seguir suministrando con eficacia los servicios bancarios y crediticios. Los informes que se conservan señalan que de las 339 subsidiarias que serían desincorporadas, 142 eran del sector industrial, 115 eran empresas de servicios, 69 eran intermediarias financieras u organizaciones auxiliares de crédito y 13 fueron clasificadas como entidades del ramo de la construcción.³¹⁰

383

La privatización de las subsidiarias de los bancos expropiados se completó hacia el tercer año de la administración de De la Madrid. He aquí un resumen del proceso. Las subsidiarias de Bancomer privatizadas fueron Afianzadora La Guadiana, Seguros de México, Casa de Bolsa Bancomer y Arrendadora Bancomer. Su proceso de venta fue bastante parecido al utilizado en la privatización de las subsidiarias de Banamex, las cuales se vendieron en un solo paquete que incluía a una compañía aseguradora, una casa de bolsa, una arrendadora y una empresa de factoraje. En el caso del tercer banco principal —Serfín, proveniente de una fusión que incluyó al Banco de Londres y México—, las subsidiarias privatizadas fueron

³¹⁰ Sales Gutiérrez, *op. cit.*, p. 89.

Arrendadora Serfín, Afanzadora Serfín, Seguros Monterrey Serfín y Almacenadora Serfín. Con base en ese enfoque, la privatización de las subsidiarias del resto de los bancos expropiados se completó en el orden siguiente: Bancrecer, Banco General de Capitalización, Financiera Industrial y Agrícola y Corporación Financiera, Banco del Centro, Multibanco Mercantil, Banca de Provincia, Banco Sofimex, Banco BCH, Banco del Atlántico, Banpaís, Banca Confía, Bancrecer y Banca Cremi.³¹¹

384

Las perspectivas de la banca mexicana se modificaron drásticamente al tomar posesión el presidente Carlos Salinas de Gortari, en diciembre de 1988. Con base en esos augurios y en las acciones que los validaron, la gran reforma se anunció en 1990: la reprivatización de los bancos mexicanos.³¹² Una de las consecuencias más importantes de dicha medida fue la posibilidad de que se reconstituyeran los grupos financieros.

La primera reprivatización que se concretó fue la de Multibanco Mercantil, en junio de 1991, y la última fue la de Bancen, en julio de 1992. Los restantes bancos múltiples se reprivatizaron como sigue (con la fecha de la licitación entre paréntesis): Banpaís (junio de 1991), Banorte (agosto de 1991), Bancreser (agosto de 1991), Banamex (agosto de 1991), Bancomer (octubre de 1991), BCH (noviembre de 1991), Serfín (enero de 1992), Comermex (febrero de 1992), Banco Mexicano Somex (marzo de 1992), Banca Promex (abril de 1992), Banoro (abril de 1992), Banorte (junio de 1992) y Banco Internacional (junio de 1992).

³¹¹ *Ibid.*, pp. 99-105.

³¹² Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, *La nueva banca*, México, s.e., 1992, pp.1-3.

Una vez concluido el programa de reprivatizaciones bancarias, en 1993, la Secretaría de Hacienda abrió la oportunidad para que se creasen en México nuevos bancos múltiples. El llamado no cayó en tierra estéril y en un lapso relativamente breve se establecieron al menos 19 nuevas instituciones privadas de esa naturaleza, entre ellas los bancos siguientes: Interestatal, Del Sureste, Industrial en Jalisco, Interacciones, Inbursa, Quadrum, Pronorte y Regional de Monterrey.

Las autoridades financieras retuvieron sus facultades en materia de regulación y de supervisión sobre la banca, pero los bancos reprivatizados y aquéllos que se fundaron después recuperaron su libertad operativa y el manejo de su capital sin interferencia de las autoridades. Por consecuencia, ya fuese mediante los bancos reprivatizados o a través de los de nueva creación, la reconstitución de los grupos financieros empezó a tomar forma de manera relativamente rápida.³¹³

385

La banca universal mexicana, en su expresión contemporánea, tiene su fundamento legal en tres ordenamientos: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la llamada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Una reforma de gran trascendencia fue introducida por este último ordenamiento, al crear la figura de la empresa tenedora o *holding* como cabeza de cada uno de los grupos financieros existentes.³¹⁴ Por consiguiente, en el esquema de agrupamiento financiero en vigor en México, las empresas *holding* reemplaza-

313 Miguel Peñaloza Webb, *La conformación de una nueva banca. Retos y oportunidades para la banca mexicana*, México, McGraw-Hill, 1994.

314 *Diario Oficial*, 14 de enero de 1985; *Diario Oficial*, 18 de julio de 1990.

ron a los bancos múltiples como cabezas de grupos.

Así, con base en el mencionado ordenamiento, la Secretaría de Hacienda fue expidiendo en forma secuencial las autorizaciones para la formación de grupos financieros. No todos ellos subsisten en la actualidad. A guisa de ejemplo, las autoridades han revocado las autorizaciones expedidas previamente para la conformación de los grupos financieros Arka, CBI y Margen. Otra importante característica a destacar es que varios de los grupos financieros autorizados, y que se encuentran en funcionamiento, no cuentan entre sus filiales con un banco múltiple.

386

En resumen, la evolución mexicana hacia la banca universal ha sido accidentada y traumática con descabros debidos al menos a dos obstáculos. El primero es que, durante un periodo clave, el marco legal para la banca fue tan inapropiado que, para su desarrollo, los bancos y las instituciones de crédito tuvieron en general que buscar maneras de eludirlo. Una ley inadecuada se puede convertir en una camisa de fuerza. Esto es lo que ocurrió en México con la legislación bancaria desde la década de 1920 hasta principios de la de 1940. El segundo gran obstáculo se derivó de la expropiación que aplicó el presidente López Portillo a los bancos privados en septiembre de 1982.

Durante las primeras etapas de la historia de la banca en México, e incluso durante los años que mediaron entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, era por lo menos entendible que los expertos titubearan o se mantuvieran escépticos frente al concepto de la banca universal o general. Sin embargo, las excusas o las justificaciones para esa postura evasiva resultan mucho más difíciles de aceptar en épocas más

recientes. Dos referencias puniblemente desdeñadas en ese lapso fueron el pensamiento económico y la práctica bancaria en otras latitudes. Este tipo de desdén —sea que obedezca a posturas xenófobas o a un autismo de orden intelectual— entraña para el país un alto costo que se paga con estancamiento. En otras palabras, por muchos años el enfoque proteccionista y nacionalista ejerció una influencia excesiva en la determinación de las políticas públicas en México.

Por tanto, no sólo los legisladores o las autoridades en hacienda han de ser acusados de haber sufrido miopía intelectual durante las décadas de 1950 y 1960; el mismo cargo puede aplicarse a escritores, a expertos en moneda y banca, a periodistas y a los propios banqueros. En la vida práctica, los banqueros condujeron a sus instituciones de acuerdo con la línea de menor resistencia. Esos estrategas de la banca eran individuos de empresa, y quizá hasta por instinto decidieron guiar a los bancos en la dirección de una mayor efectividad y eficiencia. Sin embargo, desde otra perspectiva, puede acusárseles de que nunca presentaron argumentos teóricos o doctrinarios para ser discutidos en el debate público; su manejo fue sordo y mudo desde el punto de vista intelectual y académico.

Dicho lo anterior, debe ventilarse una tesis que para algunos podría parecer paradójica a primera vista. El acto, por sí mismo, de expropiación de la banca, ocurrido en 1982, no fue la causa de que se desviase su evolución hacia el enfoque de la banca universal. Dicho viraje se debió a decisiones de política bancaria que quizá inexorablemente tuvo que tomar la administración encabezada por el presidente De la Madrid, a consecuencia de la medida expropiatoria. Desde este último

punto de vista, resulta difícil criticar la decisión de las autoridades de obligar a los bancos a deshacerse de sus subsidiarias, tanto financieras como no financieras. De otra manera, en los años que siguieron a la expropiación, la asignación del crédito habría sufrido distorsiones mucho mayores.

388 Después de la expropiación de los bancos, la historia fue muy diferente. Al menos dos tipos de costos deben haber emanado de la banca estatizada que estuvo en operación por casi un decenio (de 1982 a 1991). Primero, en un sector en el cual quizá sólo por excepción hubo incentivos para hacer una práctica bancaria sana, no sería raro que surgiesen distorsiones en la intermediación del crédito y problemas de eficiencia y hasta de probidad en la administración de los bancos. Así, aunque sea en forma parcial, durante esa etapa de banca estatizada se sembró incipientemente la semilla de la quiebra bancaria que habría de sobrevenir años después.

A partir del acto expropiatorio, a la cabeza de muchos bancos fueron designados personajes con un gran peso político. En ese contexto, resultó prácticamente imposible aplicar una supervisión bancaria adecuada. En no pocos casos, las motivaciones para otorgar los créditos fueron políticas más que económicas. Hacer buena banca es un negocio de largo plazo, que debe estar guiado por una visión excepcional del mundo de los negocios y por fundamentos éticos sólidos. Estos insumos no necesariamente estuvieron presentes cuando los bancos fueron manejados por políticos o por funcionarios públicos con una experiencia bancaria apenas superficial. Por consecuencia, el regreso de la banca a su senda natural de desarrollo no fue un fenómeno sencillo ni rápido. De hecho, esa recuperación del camino perdido tuvo costos

económicos y sociales elevados.

Después de no pocas peripecias, en la actualidad, la banca mexicana se encuentra en un estado muy avanzado de acercamiento al enfoque de la banca universal. Como ya se explicó, el concepto implica que todos los servicios bancarios y financieros, o la mayoría de ellos, sean suministrados bajo un mismo techo. En los aspectos de operación y de organización, este enfoque conlleva que las autoridades y los reguladores permitan que los bancos puedan irse adaptando, de manera espontánea y sin interferencias, a circunstancias cambiantes. La experiencia ha confirmado los beneficios que se derivan de un marco normativo libre de «murallas chinas»: los bancos pueden diversificar sus portafolios de una manera más efectiva, explotar economías de escala, tener más flexibilidad para la innovación y, supuestamente, ofrecer sus servicios a precios más bajos.

389

LA EXTRANJERIZACIÓN DE LA BANCA MEXICANA

De la privatización a la crisis

«No se puede de ninguna manera —expresó enfático Francisco Suárez Dávila— ‘extrapolar’ de la nacionalización o la extranjerización, como lo insinúan algunos.» Sin embargo, en otro importante texto suyo, el comentarista parece contradecirse: «La nacionalización (o expropiación) de la banca en septiembre de 1982 es uno de los sucesos más trascendentes de la historia económica y política de México... y, como resultado de los procesos subsecuentes, no tenemos una

banca estatal ni nacional, sino extranjera.»³¹⁵ ¿Contradicción? Quizá sea excesivo considerarlo así. Más bien se trata de una reflexión que requiere de matiz. La clave parece residir en diferenciar lo inmediato de lo mediato. Los enlaces entre esos «procesos subsecuentes» fueron en buena medida indirectos y derivados. El meollo —aunque indirecto— pudo haber residido en el desempeño más bien decepcionante de los nuevos banqueros privados.

390 ¿Tiene, entonces, sentido analítico vincular causalmente la estatización bancaria de 1982 con la posterior extranjerización de la banca mexicana, en el periodo de 1995 a 2000? El asunto merece una exploración cuidadosa. Ciertamente, esa vinculación no puede hacerse en forma directa, pero sí indirecta en algunos sentidos. No puede realizarse de manera directa por varias razones. Primera, por el tiempo que medió entre la expropiación bancaria y la extranjerización definitiva de la banca, que se concretó entre 1995 y los finales de esa década. En ese *interim* de poco menos de tres lustros, hubo muchos sucesos que modificaron la tendencia evolutiva que habría seguido la banca en otras circunstancias. Esto ocurrió sobre todo a raíz de tres fenómenos: la privatización bancaria, que se concretó de mediados del año de 1991 a mediados de 1992; la suscripción del TLC a fines de 1993; y, sobre todo, la crisis bancaria derivada de la crisis financiera y de balanza de pagos, que estalló en diciembre de 1994 y se agudizó durante los primeros meses de 1995.

³¹⁵ Francisco Suárez Dávila, «La administración de la banca nacionalizada (1982-1988). Tesis e hipótesis», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, pp. 161, 149 y 150.

Sobre la banca que fue gestándose a partir de la estatización de 1982 pueden argumentarse con casi total seguridad las siguientes dos tesis. La primera, que esa banca nacionalizada resultó ser mucho mejor que la alegada por sus detractores y, por supuesto, que operó de manera bastante más favorable de lo que se vaticinaba a principios de 1983. El escenario pesimista —cuya ocurrencia ciertamente no tenía una probabilidad de cero o tan siquiera baja— planteaba que los bancos estatizados caerían pronto en una burocratización aguda, difundiéndose en su seno las peores prácticas que han caracterizado a la burocracia en México por décadas: baja laboriosidad, desinterés por atender eficazmente al público, compadrazgos y colusiones en la integración de las plantillas de personal, patrimonialización en las formas de administrar las entidades y, sobre todo, infiltración y difusión de prácticas corruptas. La segunda tesis es que, sin lugar a dudas, en general y como clase empresarial y capitalista especializada, los accionistas de la banca antes de la expropiación estaban visiblemente mejor capacitados, eran más funcionales y confiables que los casabolseros que los vinieron a reemplazar como propietarios de los bancos después de la reprivatización.

391

Un valioso testimonio dado a conocer en 1992 afirma que el subsecretario del Ramo en la Secretaría de Hacienda durante el gobierno de Miguel de la Madrid presentó un balance del desempeño de la banca nacionalizada de 1982 a 1988.³¹⁶ Según Francisco Suárez Dávila, «salvo [entre] los propios autores de la medida y algunos personajes de una izquierda trasnochada», existe un acuerdo amplio de que expropiar

³¹⁶ *Ibid.*, pp. 149-161.

la banca fue una medida errónea. Sin embargo, frente a ese consenso subsistió una «real polémica» sobre si el gobierno mexicano había sido o no un buen administrador de la banca estatizada. Para responder a esta pregunta surgieron en su momento dos hipótesis explicativas polarizadas. Por un lado, estuvo la antagónica, promovida en buena medida por los ex banqueros y líderes empresariales, según la cual no sólo la expropiación bancaria sino el manejo de la banca nacionalizada habían significado «un retroceso». En el bando opuesto, «los abogados de la buena administración de la banca nacionalizada» han argumentado que, a pesar de que «hubo fallas» y de que «quedaron muchos problemas por resolver», el balance resultó positivo. En este grupo sobresalían el propio ex presidente De la Madrid y diversos funcionarios de su administración (Jesús Silva Herzog, Carlos Sales), así como quienes se encargaron del manejo de los bancos nacionalizados.³¹⁷

Según Suárez Dávila, la planeación de la administración de la banca nacionalizada se empezó a preparar desde que el presidente electo De la Madrid ordenó, hacia fines de septiembre de 1982, la formación de un grupo que se denominó «comando», y de cuyas labores emanó el documento «Bases conceptuales del sistema financiero». En ese documento quedaron plasmados los lineamientos básicos para la administración de la banca en ese sexenio. Las medidas propuestas pueden agruparse en dos apartados relativos a la estructura del sistema financiero y a la organización de los bancos. Respecto a la estructura, se planteó:

³¹⁷ *Ibid.*, pp.150-151, 160.

- Dar mayor equilibrio al sistema, induciendo en lo posible una menor concentración en el sector.
- Fusionar a los bancos que no tuvieran arraigo regional, nicho de mercado o viabilidad por su tamaño u otras características.
- Dar la especialización requerida a la banca de desarrollo, reintegrar los fideicomisos por sectores alrededor de un banco de desarrollo y liquidar a las instituciones del sector que fueran innecesarias o redundantes.

En cuanto a la organización de los bancos, los lineamientos fueron los siguientes:

- Aplicar al sector la fórmula de capital mixto («nacionalizar no es estatizar», dicen que escribió el presidente De la Madrid).
- Impulsar una «sana competencia» entre los bancos.
- Garantizar «una rentabilidad razonable».
- Establecer en los bancos un sistema de planeación estratégica.

Incidentalmente, entre los asuntos a los que se prestó atención estuvieron los problemas pendientes de solución, que habían subsistido de la banca privada: «bancos subordinados a grupos industriales» (que practicaban el «autopréstamo»), bancos múltiples en vías de formación o bancos de tamaño intermedio sin nichos de mercado.³¹⁸

³¹⁸ *Ibid.*, pp. 152-154.

En términos de Suárez Dávila, la banca nacionalizada tuvo tres periodos evolutivos. El primero, que fue de reordenación y vinculación, se extendió de 1982 a 1985. A continuación vino una fase de expansión y modernización, de 1986 a 1988, y después la de desregulación financiera, que concluyó en la reprivatización de los bancos, en 1991-1992. Al menos en las dos primeras etapas mencionadas, el desempeño de la banca nacionalizada puede evaluarse a partir de seis objetivos. El primero, «organizar jurídica e institucionalmente al sistema financiero» y en particular a la banca nacionalizada, concluyó en que se creara la figura de la Sociedad Nacional de Crédito y se expidiera una nueva Ley Bancaria. El segundo objetivo fue «contribuir a sortear la crisis y apoyar la recuperación nacional». Al respecto, Francisco Patiño, uno de los administradores de los bancos estatizados declaró: «El mayor logro de la banca nacionalizada fue conservar las instituciones, no obstante los cambios violentos que se presentaron en la economía». El tercer objetivo consistió en promover «que continuara el proceso de cambio de estructura de la banca». El resultado fue que de «60 bancos que había en 1982, para 1985 se había reducido a 19, seis de cobertura nacional, siete multirregionales y seis regionales». Asimismo, «hubo competencia en la banca», la cual compitió «hacia fuera», con las casas de bolsa, y «hacia adentro», entre los propios bancos. Sobre el cuarto objetivo, «movilizar recursos y mantener la captación», Suárez cita que mientras el ahorro financiero se ubicó en 37% del PIB en 1982, aumentó a 40% del PIB en 1988. El quinto objetivo fue «mejorar la planeación financiera, la transparencia y la comparabilidad de la información», y el sexto «alcanzar una buena rentabilidad y capitalizar adecua-

damente los bancos». En relación a esto último, el apologista de la banca nacionalizada argumentó: «la banca se manejó con gran austeridad. Casi no aumentó el personal de alrededor de 150 mil empleados y el número de sucursales de 4 300... las utilidades aumentaron entre 1982 y 1990 en 223 por ciento en términos reales».³¹⁹

El anuncio de la reprivatización bancaria fue recibido con el mismo entusiasmo que había conseguido convocar internamente el gobierno de Carlos Salinas, pero sobre todo en el extranjero (las desilusiones vendrían después). Los objetivos que se plantearon fueron que el gobierno pudiera maximizar el precio de venta de las instituciones, que la medida abriera la posibilidad de mejorar la eficiencia operativa de los bancos y reservar la propiedad de esas sociedades a inversionistas mexicanos. En aquel momento, este último criterio tenía mucho más importancia que la que adquirió tiempo después, en 1993, cuando se debilitó con la suscripción del TLC. El anuncio de la reprivatización bancaria —ya se ha dicho— contó con un respaldo bastante extendido en la sociedad. Justificada o no, en círculos amplios se había difundido la idea de que la banca en manos del gobierno era poco eficiente. En el informe que le solicitó el Congreso, el auditor canadiense Michael Mackey apuntó que «como resultado del largo periodo de propiedad pública sobre la banca, ésta tenía un personal poco preparado, carecía de sistemas internos adecuados de análisis de crédito y los controles eran débiles».³²⁰

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 156-160.

³²⁰ Michael W. Mackey, *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank*

Una de las etapas más interesantes del proceso de reprivatización fue la del registro de participantes para las subastas, el cual se inició a mediados de 1991. En la frialdad de los números, el llamado Comité de Desincorporación otorgó 144 constancias de registro, correspondientes a los 35 grupos que se interesaron en adquirir las 18 instituciones bancarias que se privatizaron. Los grupos, que quedaron autorizados para participar en las subastas de cada uno de los bancos que se vendieron, recibieron un prospecto que contenía estudios, análisis e información técnica y financiera relativa a la institución que deseaban adquirir. Es de suponerse que la totalidad de los 35 grupos que se colocaron en esta tesitura tuvieron una voluntad seria de compra; de otra forma no hubieran actuado en consecuencia, dado que las autorizaciones para participar en las subastas tuvieron un carácter intransferible, además de que el depósito de garantía a aportar era equivalente a entre 10 y 15 millones de dólares.

A esas subastas no sólo acudieron los grupos que por tradición habían formado parte del gremio bancario, sino también otros particulares, en especial los accionistas de las casas de bolsa que deseaban incursionar en el negocio de la banca. Muy revelador es que de los 19 grupos que salieron triunfantes en igual número de subastas, al menos 11 provenían de las casas de bolsa que habían prosperado desde el periodo de Miguel de la Madrid. Así, Probursa se hizo del Banco Mercantil de México; Mexival, de Banpaís; Multivalores, de Banca Cremi; Abaco, de Banca Confía; Accival, de Banamex; Inverlat,

Savings, FOBAPROA, and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1998, julio de 1999, p. 56.

de Comermex, Invermérico, de Banco Mexicano Somex; Finamex, de Banca Promex; Estrategia Bursátil, de Banoro; Prime, de Banco Internacional; y Multiva, de Banco del Centro.³²¹

Se han planteado diversas explicaciones respecto a las causas que dieron lugar a la crisis bancaria que estalló en México a principios de 1995. Acertadamente, algunos autores han invocado como una de ellas la rápida transición que experimentó la banca mexicana de una situación de represión financiera a otra de expansión de la intermediación financiera, en un contexto de desregulación bancaria y de sistemas deficientes de supervisión. Así, los bancos entraron a esa etapa sin haber desarrollado los mecanismos necesarios para analizar con profundidad las solicitudes de crédito y seleccionar a los peticionarios.³²² Otra causa fue simplemente la rapidez con la que crecieron los depósitos y las carteras. Una más derivó de los altos precios que se habían pagado por los bancos y de la necesidad de tomar riesgos excesivos para obtener ganancias extraordinarias, a fin de recibir un rendimiento razonable. También se ha mencionado en ese recuento el incremento del riesgo moral en el sector bancario, por el seguro total que se extendía a los depósitos bancarios y por la política de que no debían quebrar los bancos. Con todo, la razón más invocada y sobre la cual existe mayor acuerdo es la de los efectos de deterioro que tuvo sobre los bancos la crisis

³²¹ Fausto Hernández Trillo y Omar López Escarpulli, «La banca en México, 1994-2000», *Economía Mexicana*, segundo semestre de 2001, pp. 364, 366.

³²² Pablo Graf, «Policy Responses to the Banking Crisis in Mexico», en *Bank for International Settlements, Bank Restructuring in Practice*, Basilea, agosto de 1999 (BIS Policy Papers, 6), pp. 162-166.

de balanza de pagos que se inició desde los primeros meses del año 1994. A todo lo anterior debe agregarse también la insuficiente capacidad empresarial de algunos de los grupos que adquirieron los bancos reprivatizados.

398 Es muy probable que en el desenlace de la quiebra que tuvo aquella banca reprivatizada alguna influencia haya tenido la impericia, la insuficiente calidad empresarial y experiencia, e incluso la débil jerarquía ética, deficiencias visibles en algunos ejemplos de los neobanqueros. Esto último fue claramente, por ejemplo, el caso de Jorge Lankenau en Con-fía, Carlos Cabal en BCH y Ángel Rodríguez en Banpaís («Banpatrás», como se le llamó comúnmente, con cierta alusión metafórica). Por tanto, quizá la ocurrencia de aquella crisis bancaria admita también otra aproximación. Ésta es que una problemática bancaria que, bajo un enfoque casuístico, avanzando caso por caso, pudo haberse ido solucionando no sin dificultades, sobre la marcha se transformó en una crisis sistémica, es decir, en una crisis de solvencia que involucró, en grados de mayor o menor intensidad, a la totalidad de las instituciones del sistema bancario de México.

Desenlace

«Con la crisis bancaria se delinearón dos tipos de bancos: por una parte, los de participación extranjera y los nacionales que se han ido fusionando a lo largo de sus propias crisis de capitalización...»³²³ Debe entonces entenderse por extranjeriza-

³²³ Alicia Girón, «El sistema financiero mexicano, regulación, desregulación y extranjerización», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila

ción de la banca, que la mayoría o el total del capital de los bancos de México esté en poder de inversionistas del exterior. Estos inversionistas pueden ser, a su vez, bancos de operación internacional, en cuyo caso las instituciones mexicanas se han convertido en sus filiales o subsidiarias. Al momento de escribir esta obra, no son extranjeros, en el sentido explicado, la totalidad de los bancos mexicanos; sin embargo, todos cuentan con tramos accionarios importantes en manos de inversionistas del exterior. En su momento, dos tendencias impulsaron a la banca mexicana a su extranjerización. La primera de ellas fue consecuencia de las negociaciones que culminaron en la suscripción del TLC con Estados Unidos y Canadá, y su posterior implementación; la segunda fue respuesta a las medidas tomadas de manera secuencial para resolver la crisis bancaria.

399

A principios de 1991, en vísperas de la reprivatización de los bancos, y cuando se empezaba a negociar el TLC, la posibilidad de que se permitiera la participación de bancos extranjeros en el mercado mexicano despertó muy buenas expectativas en los círculos financieros del exterior. México era uno de los últimos países de importancia en el mundo que impedía la operación en su economía de bancos foráneos. La apertura en esta materia rompería una tradición antigua y abriría nuevas perspectivas, rezaba un folleto promocional publicado por Salomon Brothers.³²⁴ Únicamente lamentaba esa corrección los límites estrechos que el gobierno mexica-

(comps.), *op. cit.*, p. 299.

³²⁴ Thomas H. Hanley et al., *Mexican Bank Privatization. A Milestone in Adaptation to Global Banking*, Nueva York, Salomon Brothers, 1991, p. 2.

no había anunciado para esa participación, lo que reduciría seriamente el interés de los bancos, en particular los de Estados Unidos. En ese momento, el gobierno mexicano había anunciado que los techos para esa participación serían tentativamente de 30% para toda la industria y de 5% en el capital de cada banco en lo individual. En cuanto a las instituciones mejor dispuestas a participar en el mercado mexicano, la clarividencia de los analistas de Salomon Brothers fue casi profética:

400

Tal vez el interés de participación más factible provendrá de Europa, en donde el principio de los inversionistas minoritarios está mejor establecido. Los bancos franceses, tal como BNP, continúan construyendo sus redes mundiales a través de técnicas diversas, y varios bancos españoles (como BBV y Banco Santander) pueden interesarse en aprovechar oportunidades para operar en México, a la vez de penetrar en el mercado de Estados Unidos a través de la ruta del libre comercio.³²⁵

Cuando se aprobó finalmente el TLC, hacia fines de 1993, el único banco extranjero que operaba en México era Citibank, y sus activos ascendían apenas a 0.5% de los totales de la banca. En general, los límites de participación que se incorporaron en ese tratado resultaban congruentes con esa realidad y con la idea de las autoridades mexicanas de acotar deliberadamente esa participación. El periodo de transición contemplado se iniciaría en enero de 1994 y concluiría en diciembre de 1999. Durante ese lapso, la participación a la que

³²⁵ *Ibid.*, p. 21.

podría llegar cada banco extranjero en lo individual debería ser menor o igual que el 1.5% del mercado. Por lo que hace a la participación global de la banca extranjera, en un principio debería ser inferior al 8% y este margen se ampliaría gradualmente hasta alcanzar un techo de 15% al final de la etapa de transición.³²⁶

El plan dentro del TLC fue que al terminar ese periodo se eliminarían las restricciones enunciadas. Sin embargo, en caso de que la participación conjunta de la banca extranjera llegase a rebasar 25% del total, el gobierno de México tendría el derecho de congelar el crecimiento del capital extranjero en la banca por una sola vez, por un periodo de menos de tres años durante los cuatro siguientes, posteriores a la terminación del proceso de transición. Cabe apuntar que el TLC también puso un límite a la participación accionaria que podría tener la banca extranjera en cualquiera de los bancos mexicanos: 30% del capital. A pesar de lo restrictivo que pudiera parecer el encuadre descrito, la banca extranjera empezó pronto a incursionar en el mercado mexicano. Durante el año de 1994 iniciaron operaciones en México cuatro bancos internacionales. En abril empezó a operar GE Capital y en noviembre lo hicieron Santander, J.P. Morgan y Chase Manhattan. Asimismo, fue en ese lapso cuando Citibank modificó su denominación legal y pasó de ser la sucursal de un banco extranjero a una filial. Ésta era la tendencia cuando, a fines de 1994, estalló la crisis bancaria, lo que llevó al sistema

³²⁶ José Antonio Murillo, «La banca después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, pp. 273-274.

a un entorno evolutivo totalmente distinto.

402 Tras el estallido de la crisis bancaria, los esfuerzos para su resolución se dieron en varios frentes y el proceso de saneamiento fue gradual. En este proceso es posible distinguir, con más o menos claridad, tres etapas, que en términos cronológicos se iniciaron a principios de 1995 y terminaron hacia 2001 y 2002. El primer acto de esa estrategia de saneamiento bancario se remonta a enero de 1995, cuando el Banco de México abrió una ventanilla de liquidez en dólares para que los bancos con pasivos en divisas, que vencían próximamente, pudieran liquidarlos sin problemas. Asimismo, a fines de marzo siguiente se lanzó un programa de capitalización temporal, orientado a que ningún banco redujese su capital por debajo de los límites legales. Más adelante, en ese año, se implantó otro programa de compra de cartera a cambio de capitalización, y se iniciaron las intervenciones de la autoridad para sanear a los bancos con problemas administrativos.³²⁷

Primera etapa

En cuanto a la participación de la banca extranjera en el mercado nacional, en febrero de 1995 se ampliaron los límites acordados dentro del TLC. Los cambios correspondientes consistieron, primero, en que la participación máxima en el mercado de un banco filial del extranjero se elevó de 1.5 a 6%. En general, este límite se amplió de 8 a 25%. Por su parte, el límite de participación accionaria de la banca extranjera en el capital de un banco local se amplió de 30 a 49%. Así, de esa nueva nor-

³²⁷ Graf, *op. cit.*, pp. 169-175.

mativa se derivó una importante inyección de capital foráneo en Bancomer, Serfín y Bancrecer. En igual sentido, en mayo de 1995, Banco Bilbao y Vizcaya (BBV) suscribió una carta de intervención para adquirir Banco Mercantil Probursa.³²⁸

Segunda etapa

En el frente interno, los programas de apoyo para los deudores de la banca, que se habían iniciado cautelosamente en 1995, se intensificaron al año siguiente para cerrarse tres años después. En esa batería de programas se ofrecieron respaldos a las industrias micro, pequeñas y medianas, a los sectores agropecuario y pesquero, además de créditos de interés social, entre otros. Asimismo, en 1996 se intensificaron las intervenciones bancarias iniciadas el año anterior y aun antes. La intervención en los bancos Unión, Cremi y Oriente se había acordado desde antes de la devaluación de diciembre de 1994, y durante el año siguiente se decidió intervenir cuatro bancos más: Banpaís, Obrero, Bancen e Interestatal. Por su parte, en 1996 cayeron también en intervención cuatro bancos de nueva creación: Sureste, Capital, Pronorte y Anáhuac. A continuación, se acordó una intervención por año: Confía, Industrial, Bancreser y Quadrum.

403

En este segundo lapso, varias filiales de bancos del exterior empezaron a operar en México y también aumentaron las adquisiciones de tramos accionarios importantes. Así, mientras que la participación del capital foráneo en la banca ascendía en 1994 a sólo 5%, para 1996 se había incrementado

³²⁸ Murillo, *op. cit.*, pp. 263-267, 275.

a 52.4%. De este total, 42.7% correspondía a la adquisición de tramos accionarios en bancos locales, en tanto que únicamente 9.7% provenía de la participación accionaria en filiales de bancos foráneos.³²⁹

Tercera etapa

404

La tercera fase del proceso de apertura a la participación de la banca del exterior en el mercado mexicano se inició a fines de 1998. El banderazo fue como se acordó para el calendario de apertura negociado dentro del TLC. Con ello, las restricciones de participación reconocidas para fines de 1999 se liberaron un año antes. Fue en ese lapso cuando se materializó la entrada definitiva de la banca foránea a México, pero en el transcurso pudieron concretarse muchos otros avances de importancia. Con ello se contribuyó a que en México hubiera una banca más sólida, operando en un entorno de mejor regulación. Además, se aprobaron varios avances en el fortalecimiento de las reglas de capitalización, sobre todo mediante unas reformas dadas a conocer en septiembre de 1999. Asimismo, en enero de ese año se promulgó la Ley de Protección al Ahorro, mediante la cual se implantó en México un sistema de seguro a los depósitos de cobertura limitada y primas diferenciales para los bancos, a fin de reducir el peligro de riesgo moral. Por último, se mejoró el marco general para las garantías y concursos mercantiles, y se aprobaron diversas reformas útiles para el encuadre jurídico general de la banca.

En cuanto a la entrada de la banca foránea ya sin restric-

³²⁹ *Ibid.*, pp. 267-275.

ciones reglamentarias, la primera operación se concretó en agosto de 2000 cuando BBV adquirió en definitiva Bancomer. Al año siguiente, Citibank hizo lo propio con Banamex, y en noviembre de 2002 HSBC consiguió el control accionario de Bital. Serfín ya había sido comprado por Santander Mexicano y lo propio ocurrió con Inverlat a cargo de Bank of Nova Scotia. A raíz de tan importantes operaciones, la proporción del capital foráneo respecto al capital total de la banca se elevó continuamente. Así, para el cierre de 2003 esa proporción ascendía a 82.3%, distribuida por origen nacional de los recursos de la manera siguiente: España, 37.6% (BBV-Bancomer y Santander-Serfín); Estados Unidos, 27.6% (Banamex- Citibank, Bank of America y otros); México, 17.7% (Banorte, Inbursa y otros); Reino Unido, 10.1% (HSBC-Bital); Canadá, 10.1% (Scotiabank-Inverlat) y otros países, como Alemania, Holanda y Japón (Deutsche y Dresdner, ING y Abnamro, y Tokio).³³⁰

405

Desde una perspectiva de filosofía de la historia —o, si se quiere, evolucionista—, a los neobanqueros mexicanos, que compraron los bancos que se privatizaron entre 1991 y 1992, les ocurrió lo mismo que a los dinosaurios: tuvieron su oportunidad biológica para subsistir y no lo consiguieron. Las razones para su extinción fueron múltiples, complejas y, en cierta medida, no atribuibles a ellos. Mucho tuvo que ver en su desaparición un entorno de crisis macroeconómica grave; pero, debe decirse en contra, como conjunto tampoco mostraron inmensos merecimientos para la supervivencia. En una comparación, uno a uno con sus antecesores de la banca privada, los nuevos banqueros no salen precisamente muy bien

³³⁰ *Ibid.*, pp. 275-286.

librados. Desde luego, en la dinastía de los Legorreta todos los personajes eran muy superiores a Harp y a Hernández, y este contraste es todavía más abrumador entre Espinosa Yglesias y sus sucesores del grupo Vamsa en Bancomer. En Bital, los administradores de la banca mixta seguramente operaron mucho mejor que sus reemplazantes encabezados por Del Valle. Y qué decir en otros casos más abrumadores, para los que ni siquiera existe posibilidad de comparación: Rolando Vega y la familia Sáenz en Confía eran verdaderamente excelentes en comparación con Lankenau y sus depredadores; Sourasky en BCH no admite paralelo contra el asaltante que fue Carlos Cabal, y también de manera muy destacada el grupo Vitro en Banpaís contra otro delincuente de triste recuerdo, Ángel «El Divino» Rodríguez... En muy buena medida, las intervenciones bancarias que las autoridades tuvieron que acordar de 1994 en adelante se produjeron no sólo por la insuficiente pericia administrativa y experiencia bancaria de los neobanqueros, sino por su insuficiente solvencia ética. ¿Es necesario seguir?

Luego de la oportunidad histórica perdida, el país pasó a confrontar las inevitables consecuencias. ¿Quiénes podrían sustituir a los neobanqueros que, forzada e inexorablemente, habían tenido que entregar la estafeta? La sociedad mexicana se había quedado claramente sin opciones. Ya no había disponibles los grupos empresariales ni los capitales libres con los cuales se pudiera entrar al negocio bancario, para poseerlo y operarlo, porque no sólo se trataba de un asunto de voluntad empresarial para tomar en propiedad a los bancos, sino también de otra cuestión de importancia estratégica: poder capitalizarlos. Tuvo así que entrar al relevo la banca del exterior.

DESAPARICIÓN DE LA BANCA ESTATAL

La experiencia internacional

En su libro sobre la expropiación bancaria, Tello justifica esa acción con el argumento de que «tampoco se trataría del primer caso en el mundo capitalista». Acto seguido se regodea citando a Francia, que había nacionalizado su banca muchos años atrás y que recientemente había ampliado la influencia del Estado en ese campo. Menciona también el ejemplo de Costa Rica, otro país con una participación extendida del gobierno en el sector bancario.³³¹ La refutación no provino —como en el campo académico— de polemistas opuestos a sus opiniones. Mucho más fuerte resultó la réplica emanada de la realidad dura y concreta. En todos los países con economía de mercado, donde existía una participación importante del gobierno en la propiedad de bancos, el proceso se ha revertido en la dirección de una privatización parcial o total. A continuación se hace un recuento breve de los ejemplos en Francia y Portugal, en el ámbito europeo, y de Costa Rica y Perú, en América Latina.

407

La privatización de la banca en esos países, total o parcial, forma parte de un proceso evolutivo caracterizado por el fracaso y el desprestigio de la economía planificada y dirigida. Avances esenciales en ese proceso fueron el desplome de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín y el advenimiento de la democracia y de la economía de mercado en los otrora países comunistas. En el mundo occidental la transformación

³³¹ Tello, *La nacionalización de la banca...*, p. 126.

se expresó en los movimientos de reforma pro-mercado que se iniciaron en Gran Bretaña, siendo primer ministro Margaret Thatcher, y en Estados Unidos, durante el primer periodo presidencial de Ronald Reagan. El muy exitoso programa de privatizaciones que se puso en ejecución en Gran Bretaña fue punto de referencia y orientación para los esfuerzos de corte semejante que se instrumentaron después en otros países.

408

En América Latina, la revolución hacia la democracia, la apertura y el mercado se inició tímidamente a principios de la década de 1980. Empezó con los esfuerzos por salir de la crisis de la deuda y con los planes de ajuste macroeconómico y estabilización. Nadie imaginó que, después de décadas de inflación galopante, su erradicación sería tan difícil y requeriría de la aplicación de complicados programas heterodoxos. A continuación sobrevinieron los programas de apertura comercial, que romperían una situación añeja de proteccionismo y falta de competencia. Por supuesto, las políticas de desregulación han sido parte importante de esas reformas orientadas a consolidar la economía de mercado. Aunque no en México, en otros países de América Latina había una tradición antigua de políticas para controlar los flujos financieros. Estas políticas también han sido objeto de modificaciones orientadas hacia la liberación. Ya en tiempos más recientes, se ha hecho hincapié en los programas para combatir la pobreza y la marginación. Está claro también que un capítulo fundamental de esa revolución han sido los programas de privatización. En este último contexto se inscriben los procesos de privatización de bancos que se describen a continuación.³³²

³³² Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Washington, The World Bank, 1995, pp. vii-viii.

La experiencia europea

El primer caso a abordar es necesariamente el de Francia, pues ha sido el más importante. El sistema bancario francés es muy antiguo y ha experimentado durante su larga vida una evolución continua, que puede analizarse desde perspectivas diversas. Una de ellas es, por supuesto, la relativa a la propiedad de los bancos y de las instituciones financieras. En el periodo de la posguerra (tras concluir la Segunda Guerra Mundial), la política económica de Francia estuvo fuertemente influida por corrientes afines a la planificación y a la intervención estatal. Fue en tal ambiente que ese país atestiguó una muy poderosa tendencia de influencia estatal en la propiedad de los bancos. En los estudios sobre el tema se habla de dos importantes olas de nacionalización de bancos.³³³

409

El 2 de diciembre de 1945 se promulgó una ley, a cuyo amparo se nacionalizó el Banco de Francia y varios bancos comerciales de gran importancia. Entre ellos figuraron *Crédit Lyonnais* y *Société Générale*, ambas instituciones —como se sabe— con gran arraigo, prestigio y antigüedad en ese país.

Más de tres décadas después se verificó una segunda y última oleada de nacionalizaciones bancarias, derivada de una ley promulgada el 11 de febrero de 1982. Con base en ese ordenamiento, se transfirieron a propiedad del gobierno las acciones de un conjunto importante de bancos e instituciones financieras cuyo capital se encontraba en manos de inversionistas privados de nacionalidad francesa. Fue así que pasó a control del gobierno el capital de 36 instituciones bancarias y dos instituciones financieras, incluyendo, por supuesto, a

³³³ D. Philon, «Les banques: nouveaux enjeux, nouvelles stratégies», *Documentation Française*, 1998.

410 sus subsidiarias. Este segundo proceso de nacionalización comprendió a otros dos grandes bancos: Suez y Paribas. Esa política trajo una transformación muy profunda a la organización del sector financiero de Francia. Así, para 1984, de los 208 bancos que no eran controlados por inversionistas extranjeros, 124 (o sea, casi 60%) eran propiedad del gobierno francés. Otra estadística reveladora es la siguiente: en ese año, 82% de las cuentas corrientes en los bancos registrados oficialmente ante las autoridades y 67% de los créditos correspondían a los bancos estatizados.

La evolución inversa comenzó a mediados de los años ochenta. También respecto al proceso de reprivatización de los bancos se habla en los estudios publicados de oleadas; de tres, para ser precisos. El proceso se inició con una ley promulgada en julio de 1986, mediante la cual 73 bancos pasaron de poder del gobierno a manos del sector privado. La segunda fase de la privatización bancaria se extendió de 1993 a 1994, periodo durante el cual se concretó la privatización de otros 14 bancos. En 1996 se añadieron las privatizaciones de dos subsidiarias bancarias del consorcio Renault y otras dos de Crédit Lyonnais que se transfirieron al grupo Pacífico. La tercera ronda de privatizaciones bancarias se concluyó en el bienio 1997-1998. Durante esa fase se transfirieron al sector privado algunos bancos que eran filiales de tres grandes compañías de seguros que también fueron privatizadas (GAN, UAP y AGF). Así, como consecuencia de ese importante movimiento de privatizaciones bancarias, la participación del gobierno en la propiedad del sector bancario se redujo a aproximadamente una cuarta parte del total de los depósitos y de las carteras de crédito.

Portugal fue otro país europeo en donde por un tiempo muy prolongado hubo una muy fuerte participación del gobierno en la propiedad de los bancos. También tuvo lugar ahí un proceso inverso, que se concretó en un retiro paulatino del sector público. Es probable que este recuento deba partir del golpe militar de Estado de 1974, del cual se derivó la estatización de numerosas empresas en diversos sectores de la economía. Esta política tuvo una incidencia particularmente marcada en los sectores financiero y bancario.³³⁴

En términos generales, la reforma económica que dio lugar a la liberalización gradual de los controles gubernamentales —y eventualmente a los programas de privatización— se inició en Portugal hacia fines de los años ochenta. En esa política se involucró a la totalidad de los sectores de la economía, pues todos habían caído en una regulación excesiva durante el periodo de estatización. Bajo el esquema de economía estatizada, los bancos no sólo pasaron a propiedad del gobierno sino que su operación se sujetó a una serie de controles, en particular sobre las tasas de interés. El movimiento hacia la liberalización, se repite, abarcó la totalidad de la economía, aunque aquí se ponga énfasis en el caso de la banca.

411

La privatización de los bancos se inició en Portugal en 1988. Con base en una ley expedida en julio de ese año, se permitió que se traspasara a inversionistas privados hasta 49% de las acciones de varias instituciones bancarias. De un to-

³³⁴ Natalia Pimenta Monteiro, «The Impact of Privatisation on Wages. Evidence from the Portuguese Banking Industry», Universidade do Minho, Working Paper, 2004, pp. 9-10.

tal de 11 bancos en el país, esta primera fase de privatización contempló tan sólo a los cuatro más rentables. La segunda etapa se inició en abril de 1990; año en el cual las autoridades iniciaron el traspaso, a manos de inversionistas privados, de la totalidad de la participación accionaria del gobierno en los bancos

412 Así, para mediados de 1992 habían quedado privatizados 10 de los 13 bancos que existían en Portugal. Dos de ellos fueron vendidos al sector privado en 1991, tres en 1994 y los cinco restantes fueron privatizados subsecuentemente en 1990, 1992, 1993 y 1996. Según las fuentes consultadas, en la mayoría de los casos las acciones de los bancos privatizados regresaron a manos de los grupos empresariales portugueses que habían sido sus propietarios antes de la expropiación.

Experiencia en América Latina

En Costa Rica, fue en 1948, en el eufórico contexto de la posguerra y con el propósito de impulsar un desarrollo rápido y dirigido, que se expidió un ordenamiento que autorizaba la creación de bancos comerciales del Estado. Por un tiempo, en la estructura del sistema bancario costarricense predominaron cuatro instituciones: el Banco Central de Costa Rica, el Banco de Los Trabajadores, el Banco Cooperativo y el Banco Solidarista.³³⁵ En ese sistema predominaban las decisiones de control emanadas del Banco Central, cuyos técnicos determinaban el tamaño de las carteras crediticias, su distribución

³³⁵ Cursos virtuales UNED, <http://www.uned.ac.cr/pund/recursos/cursos/banca%comercial/files/cap%20%20prin.h.capitulo1>.

por sectores y zonas, las tasas de interés tanto pasivas como activas, y las comisiones por otros servicios. Los acreditados de los bancos tenían incluso que someter a la consideración de la burocracia del instituto central sus planes de negocio y sus planes de inversión.

A principios de los años ochenta, la economía de Costa Rica sufrió una crisis muy profunda. Para salir de ella, las autoridades discurrieron una estrategia basada en la apertura de la economía al mercado. En la transformación de la banca, la figura principal fue el entonces director del Banco Central de Costa Rica, Eduardo Lizano, quien planteó una revolución semejante para el sistema bancario. Como parte de esas reformas se fueron eliminando los topes de cartera y los controles para las tasas de interés. De manera paralela, con la ayuda y la asesoría de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Estados Unidos (AID por sus siglas en inglés), se empezó a impulsar el establecimiento de instituciones financieras privadas.³³⁶

413

El proceso resultó muy exitoso, aunque su avance fue gradual. En 1982, los bancos privados de Costa Rica tenían apenas 5% del crédito sobre la cartera bancaria total. Pero la participación de los bancos privados fue aumentando de modo paulatino a partir de las reformas de apertura a las que ya se ha hecho referencia. La lentitud de ese proceso se explica en parte por impedimentos regulatorios que las autoridades removieron poco a poco. Un caso fue la libertad concedida a

³³⁶ Luis Liberman, gerente general, Banco Interfin, «El futuro de la banca costarricense. Un péndulo sin extremos», *Actualidad Económica*, <http://www.actualidad.co.cr/346/65-banca.htm>

los bancos privados en 1995 para que pudiesen ofrecer a su clientela depósitos a la vista. Esta facultad fue un factor importante para agilizar su operación.

414 A la par de la apertura del sector bancario a la operación de bancos privados y la desregulación de la intermediación, también se ha observado una participación creciente de la banca internacional. Todo ha sido parte de una evolución general. En el proceso de consolidación del sector bancario, esa participación activa de la banca internacional se concretó, entre otras operaciones, en la adquisición del banco BAC San José por parte de GE Consumer Finance; Interfin, un grupo netamente local, fue adquirido por Scotiabank de Canadá; el Banco Uno, regional, fue comprado primero por el Banco del Istmo de Panamá para luego pasar a formar parte del consorcio inglés HSBC.

En 1992, con aprobación de la Asamblea Legislativa, se creó un grupo de trabajo para analizar los problemas que afectaban al sistema financiero de Costa Rica y proponer las soluciones correspondientes. Significativamente, uno de los principales problemas detectados fue el relativo a la situación que presentaban los bancos estatales. Éstos padecían, en general, una situación de cartera morosa, activos con baja rentabilidad y una telaraña de subsidios poco transparentes, cuyas finalidades no eran claras ni se habían planteado explícitamente. Más adelante, se autorizó que los bancos privados tuvieran acceso al redescuento del Banco Central, y recibirían otros depósitos y captaciones, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera.

Hoy existen en Costa Rica tres bancos estatales (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica y Banco Crédi-

to Agrícola de Cartago), 12 bancos privados y una institución de carácter híbrido o mixto denominada Banco Popular y de Desarrollo Comunal. La distribución de los depósitos se encuentra como sigue: banca estatal, 54%; bancos comerciales, 26%; Banco Popular y de Desarrollo Comunal, 10%; y otros intermediarios financieros (financieros no bancarios, cooperativas de ahorro y préstamo y mutuales hipotecarias) el restante 10%.³³⁷

No es posible anticipar cuáles serán las tendencias evolutivas de la banca en Costa Rica. Una de ellas, muy poderosa, será seguramente hacia la apertura del sistema, lo cual implica en parte la participación en el sector de instituciones privadas. Ésta tiende a ampliarse, impulsada por la fuerza de los empresarios locales y por la actividad de la banca internacional. Como lo confirman la mayoría de los observadores, hay tendencias muy claras a la globalización y a la especialización en materia financiera, las cuales no operan claramente en favor de los bancos estatales. Sin embargo, ante las incertidumbres que se presentan en el horizonte cabe citar, para concluir, la opinión de un experto en el tema:

415

Costa Rica es una nación donde a nivel político y por razones históricas es muy difícil tener una discusión racional sobre la banca. En ocasiones pareciera que lo importante no es dotar al país de servicios bancarios de primer mundo, sino de quién los provee. Por esta circunstancia, es posible una reacción política a la concentración que se da en el sistema y la competencia que enfrentan los bancos del Estado. No me sorprendería que en algún momento, en los próxi-

³³⁷ Banco Central de Costa Rica.

mos años, haya una regresión en la legislación actual para proteger a esos bancos. Sin embargo, el desarrollo del país y su inserción en un mundo cada vez más globalizado hará que las leyes bancarias en el 2026 establezcan una cancha más pareja sin las distorsiones del presente.³³⁸

416

En sus detalles incidentales, el desenlace de la banca estatal en Perú fue muy diferente al de Costa Rica. Con todo, la tendencia fue semejante. Puede leerse en Durand que la estatización bancaria en Perú se empezó a gestar cuando se debilitaba la concertación social que había promovido el presidente Alan García, para darle viabilidad a su gobierno, sucesor del régimen disfuncional y estancado de Fernando Belaúnde Terry en 1985.³³⁹ Por el lado de las organizaciones empresariales, al parecer, ese acuerdo empezó a fracturarse porque algunos líderes y otros grupos lo juzgaron como una concertación selectiva que los había marginado. Por otro lado, y de mucha mayor importancia, los sindicatos denunciaron que se había tratado exclusivamente de una alianza con el capital, de la cual se había excluido a los trabajadores. Así, los sindicatos reclamaron contra su exclusión con demandas urgentes de aumentos de salario y la convocatoria a un paro nacional.

Los economistas expansionistas (los «audaces») que rodeaban al presidente Alan García recomendaron que el go-

³³⁸ Liberman, *op. cit.*

³³⁹ Francisco Durand, «Empresarios y política en el Perú: de la concertación a la estatización de la banca», en Celso Garrido (coord.), *Empresarios y Estado en América Latina: Crisis y transformaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Ebert/UNAM/UAM, 1988, pp. 267-285.

bierno obligara al sector privado a tomar unos títulos que en su denominación revelaban su naturaleza: bonos compulsivos. También recomendaron que se redujese el monto legal de salida de divisas de 10 mil a 4 500 dólares trimestrales. El sector privado se opuso a esas disposiciones, lo que pudo haber dado lugar a la sorpresiva medida de estatizar los bancos, anunciada por el presidente Alan García el 28 de julio de 1987.

Nunca se aclararon las causas concretas por las cuales el citado presidente tomó esa medida estatizadora, pero averiguarlas no es nuestro propósito aquí. Lo que sí interesa es relatar de manera breve el proceso por el cual se revirtió finalmente la estatización de la banca en Perú. La primera reacción fue una agresiva campaña publicitaria que puso al gobierno de Alan García a la defensiva. La protesta empresarial fue seguida por la movilización de los partidos de derecha: Acción Popular y, sobre todo, el Partido Popular Cristiano, que postuló como candidato presidencial al escritor Mario Vargas Llosa. El primer retroceso del gobierno consistió en la devolución, a los antiguos propietarios, de las acciones de las empresas no financieras que estaban en poder de los bancos. Y todos esos movimientos estuvieron acompañados por la decisión inquebrantable de los banqueros de defender su caso por la vía legal. Relativamente poco tiempo duró en Perú la banca estatizada; en 1990 Alberto Fujimori derrotó en las urnas a Vargas Llosa y, al llegar a la Presidencia, una de las primeras medidas importantes que decretó fue la devolución de la banca a manos privadas.

¿PODRÍA VOLVER A OCURRIR?

«Y el dinosaurio seguía ahí...»

418

¿Podría volver a ocurrir en México la expropiación de la banca privada? La interrogante parecería pertenecer al campo de la ciencia ficción, si no fuera porque existen una serie de fuerzas intelectuales, sociales y políticas que promueven o promoverían porque así sucediera eventualmente. Sin embargo, que haya fuerzas con ese deseo no significa que éste se vaya a materializar. Incluso si esas fuerzas promovieran una estrategia de política económica favorable a la medida o si alguna organización política con la que simpatizaran alcanzara el poder por la vía del triunfo electoral, ello no significaría automática ni necesariamente que hubiera una segunda expropiación de los bancos en México. Este desenlace, cabe repetirlo, sólo existiría como una posibilidad eventual.

El ambiente se ha modificado sensiblemente respecto al que prevalecía en la década de 1970. Se acabó la llamada Guerra Fría —la confrontación militar, ideológica y económica entre Estados Unidos y la extinta Unión Soviética—, la planificación central y la economía de Estado cayeron en un desprestigio que no las agobiaba cuando México fue gobernado por los presidentes Echeverría y López Portillo. Desde entonces, el país se ha ido alejando de las prácticas económicas dirigistas que florecieron en el pasado, tales como el recurso a precios controlados, precios de garantía, empresas estatales y mecanismos gubernamentales para la distribución de bienes de consumo masivo. Con todo, el marco jurídico para que las autoridades intenten la expropiación de cualquier cosa

subsiste intocado. «Y cuando desperté, el dinosaurio seguía ahí...», relató el literato Augusto Monterroso.

El peligro no deviene, como ya se mencionó en «Daños al derecho de propiedad», de que la ley le conceda al Estado mexicano la facultad de expropiar sin necesidad de un pago previo o inmediato. En México, una expropiación sólo puede hacerse por causa de utilidad pública, pero —según la ley correspondiente— en la categoría de utilidad pública puede caber prácticamente cualquier cosa u objeto que se le ocurra a la autoridad. Así, en el extremo, una expropiación puede incluso responder a un deseo caprichoso de la persona que esté detentando el poder político.

419

Entre los vectores activos que empujan hacia la eventual aplicación de esa ley están, primero, ciertas escuelas o corrientes de pensamiento. Habiendo encontrado refugio institucional en algunas universidades públicas y en otros centros de investigación, esas corrientes de pensamiento siguen predicando y captando adeptos vía la endogamia. Dada la pluralidad social que debe caracterizar a toda comunidad democrática, es perfectamente comprensible que existan y se cultiven formas distintas de comprender y estudiar el fenómeno económico. Lo que sorprende es la insensibilidad y la sordera de los practicantes de esos enfoques ante dos estímulos de no escasa importancia: las lecciones que brinda la realidad y el impacto de los críticos que pretenden polemizar con ellos sobre los puntos de vista que sostienen. Esos practicantes han mostrado ser inmunes a los golpes provenientes de la experiencia práctica —de la realidad vital— y ajenos a las opiniones de quienes piensan diferente.

Se pueden citar muchas pruebas de lo anterior, pero la

420 providencia nos ofrece una oportunidad preciosa y actual, proveniente precisamente del principal promotor de la medida expropiatoria de 1982. El más reciente libro de Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*,³⁴⁰ es una joya invaluable, pues confirma que en lo fundamental las ideas y las concepciones de ese autor no se han modificado en más de dos décadas de historia mexicana y mundial. La introducción a esa obra es la parte más reveladora, porque deja ver que en su mente aún prevalece el maniqueísmo sobre los asuntos económicos, el gusto por el voluntarismo bienhechor, el desdén por la parte ejecutiva y pragmática orientada a satisfacer los «derechos sociales» —que son indiscutibles— y un consecuente desinterés por el importantísimo asunto del «cómo»: ¿cómo operar para llegar a los fines deseados?

La discusión sobre si el Estado debe intervenir o no en la economía es hasta cierto punto anacrónica. Lo importante y lo actual es dilucidar las formas en que debe darse esa intervención. En el pensamiento de Tello parece como si el estatismo fuera un fin en sí mismo y no un conjunto de políticas orientadas a alcanzar las aspiraciones del desarrollo autosostenido e incluyente:

A partir de 1982, se da un cambio de rumbo. Se pone en práctica una nueva estrategia económica, distinta a la que prevaleció en el país durante varias décadas. Con la estrategia neoliberal que se instrumentó, se buscó reducir el papel del Estado y la economía...

³⁴⁰ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2007.

En dicha introducción, Tello justifica la intervención del Estado en la economía con base en las promesas plasmadas en el texto de la Constitución de 1917. Que para el legislador constituyente haya sido legítimo establecer que «[t]odo individuo tiene derecho a la protección de la salud», que «[t]oda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo» y que «[t]oda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa», no significa que el analista y el historiador dejen de hacerse las preguntas pertinentes sobre la mejor manera de alcanzar esas metas. Pero a Tello, ya se ha dicho, la parte ejecutiva de las cosas lo tiene sin cuidado. No ha caído en la cuenta de que la consecución de esas metas deseables e indiscutibles no requiere necesariamente una participación directa del gobierno con políticas activistas. Incluso, en algunos casos esas finalidades podrían alcanzarse con mayor eficacia a través de los mecanismos de mercado.

421

En sus conclusiones, Tello invoca «las lecciones que se pueden sacar de lo mucho que el Estado ha hecho en México a partir de 1920 para promover el desarrollo». Pero a partir de ahí, no hace ninguna evaluación crítica y analítica de esas lecciones. Así, después de una letanía sobre las políticas intervencionistas que el Estado mexicano puede volver a poner en ejecución, Tello recomienda enérgicamente para el futuro más de lo que se aplicó durante los sexenios de Echeverría y López Portillo. Las amenazas inflacionistas, dirigistas y proteccionistas están ahí, a flor de piel:

poner al servicio del crecimiento económico con justicia social, las opciones que ofrecen las políticas fiscal, monetaria, crediticia y de

relaciones económicas con el exterior. Ello no es una tarea menor. Implica trascender el limitado concepto de «estabilidad macroeconómica» al que han estado sujetas esas políticas, a fin de orientarlas a la producción...³⁴¹

422

Intelectuales de esa corriente de pensamiento han tenido interconexión explícita, directa o indirecta, con partidos políticos y en particular con un partido muy importante del escenario político de México. Algún sociólogo podría trazar un mapa de las vinculaciones correspondientes, simplemente partiendo de los agradecimientos que se prodigan al margen de los artículos o de los libros que escriben los fieles de ese culto. Para ilustrar el punto pueden citarse innumerables ejemplos, pero se recuerdan aquí sólo dos. En un multicitado artículo en este trabajo, escrito de manera mancomunada con el economista preferido de José Andrés de Oteyza, se hace un agradecimiento especial a Rogelio Ramírez de la O, uno de los economistas más cercanos que tuvo el candidato Andrés Manuel López Obrador. En su último libro, ya mencionado, Tello hizo lo propio con José María Sbert, en su tiempo el mentor favorito de José Ramón López Portillo.³⁴²

Entre los economistas académicos que simpatizaron y trabajaron de manera directa en la preparación de la plataforma electoral, de la que en su momento se denominó Coalición por el Bien de Todos, estuvieron el experto en cuestiones de pobreza, Julio Boltvinik, y otro pensador joven que, junto con Rogelio Ramírez de la O, jugó un papel destacado en ese

³⁴¹ *Ibid.*, p. 772.

³⁴² *Ibid.*, p. 16.

grupo electoral. Hay el rumor, muy difundido, de que con base en una tesis de grado de Gerardo Esquivel, se preparó el libro *Un proyecto alternativo de nación* del entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador.³⁴³

En su momento, el trabajo mencionado pasó por el implacable lente crítico de un periodista independiente. En 130 apretadas páginas, Jaime Sánchez Susarrey hizo una revisión cuidadosa de todas las propuestas incluidas en *Un proyecto alternativo de nación*: política económica, política-política, política social, política agraria, política exterior, política indigenista y «un nuevo pacto social». Lo que conviene recordar, para los fines de esta disquisición, es la absoluta incongruencia entre el costo de los programas que se prometieron en esa campaña y la disponibilidad de recursos, que inexorablemente es siempre limitada. La construcción de refinerías, el incremento del presupuesto para el combate a la pobreza, las becas para la tercera edad y los discapacitados, los medicamentos y la atención médica gratuitos, y las «30 universidades y 200 preparatorias con cupo para 300 mil estudiantes de educación superior y 400 mil de media superior» tendrían un costo total de «352,092 000 000».

423

Hay que subrayar que este presupuesto es adicional a lo que se está gastando actualmente en educación, salud y desarrollo social. La pregunta, y perdón por la insistencia, es de dónde saldrán esos recursos. Porque todas las medidas propuestas para ahorrar, incrementar la recaudación o recortar las secretarías y los celulares son en absoluto

³⁴³ Andrés Manuel López Obrador, *Un proyecto alternativo de nación*, México, Grijalbo, 2004.

insuficientes para alcanzar ese monto. Simple y llanamente no hay forma.³⁴⁴

424 Los hechos citados, además de confirmar la práctica usual en absolutamente todas las campañas políticas, revelan una forma de pensar común a los economistas de la escuela de pensamiento a que se alude en las primeras páginas: hay en esa forma de pensar una cultura del gasto por el gasto; como si gastar fuera equivalente a invertir y a progresar. El factor fundamental de los recursos con los cuales se financian los gastos pasa a un segundo plano. Y cuando las cosas se descomponen, se empieza a recurrir a medidas autoritarias o buscar algún chivo expiatorio.

En el entorno continental de América Latina hay un movimiento que propicia esa forma de pensar en los partidos que la patrocinan. «Un fantasma recorre el subcontinente, el fantasma del neopopulismo», podría decirse, parodiando a Marx. Es muy creíble el rumor de que el presidente Hugo Chávez de Venezuela hizo contribuciones a las campañas políticas de Ollanta Humalá en Perú, López Obrador en México y Rafael Correa en Ecuador. Pero lo importante no es realmente el dinero que se haya transferido, sino la identificación general con formas de pensar, enfoques, propuestas y políticas económicas deseadas. Si se hace abstracción de matices e intensidades, el eje es mucho más extenso que el que salta a la vista en una primera ojeada. No sólo es la falange La Habana-Caracas-Quito-La Paz, porque hay también lazos

³⁴⁴ Jaime Sánchez Susarrey, *Un proyecto irresponsable de nación*, México, Diana, 2006, pp. 139-140.

de identificación con Kirchner en Argentina y, en menor medida, con Lula en Brasil. Una posibilidad a la que no se le ha prestado suficiente atención es el efecto imitación que se podría difundir entre los países con gobiernos de ese corte si la falange se fortaleciera aún más.

Es manifiesta la antipatía de los gobiernos neopopulistas hacia las políticas económicas promercado. Si en su momento Kirchner y Lula se plegaron a la necesidad de cuidar la salud de las finanzas públicas y la disciplina monetaria, no fue porque la idea les resultara muy grata a su corazón. Con toda seguridad, López Obrador incluyó entre sus famosos 50 compromisos de campaña que respetaría la autonomía del Banco de México y el equilibrio de las finanzas públicas por estrategia electoral y por cálculo comunicacional. Nada más, porque su inclinación natural es hacia el gasto público desbordado, santificado con el sacro argumento de que constituye el motor del crecimiento económico. Exactamente la misma idea a la que se dio plena operatividad durante los gobiernos de Echeverría y de López Portillo, y que puede adivinarse en el último libro de Tello.

425

El neopopulismo nos presenta y nos propone las mismas recetas estructuralistas de siempre. Cuando en 2007 Tello escribe que se «requiere, sobre todo, de un Estado sólido, fuerte» y que debe recurrirse a «todos los instrumentos y políticas que durante décadas se han utilizado en México», parece que es Horacio Flores de la Peña quien está hablando. Esos instrumentos son «la planeación, el desarrollo regional, las entidades y empresas públicas, la regulación, la política de desarrollo rural, la de empleo y de salarios, la industrial, la de desarrollo social y la de relaciones económicas con el exterior,

entre otras». ³⁴⁵ Y en esa línea de reflexión, pudo Tello muy bien haber agregado: ... y recurrir a la transferencia forzada de empresas privadas a manos del gobierno, y a acciones de expropiación.

426 La expropiación es y ha sido un instrumento tradicional en la caja de herramientas del economista heterodoxo (estructuralista). El instrumento ha sido utilizado ampliamente por los gobiernos populistas asesorados por los economistas de ese perfil. Cabe recordar que la expropiación bancaria de 1987 fue recomendada a Alan García por sus asesores económicos de esa filiación: «los audaces». Los gobiernos del neopopulismo no se han contenido, al menos no demasiado, para recurrir al mecanismo de la expropiación. Sin afán de ser exhaustivos en esta materia, apenas en agosto de 2006 Hugo Chávez expropió los campos de golf de Caracas con la intención de utilizar los terrenos para la construcción de viviendas de interés social. En un caso mucho más trascendente, «sorpresivamente y en víspera de cumplir sus primeros 100 días en el gobierno», el presidente Evo Morales de Bolivia expropió las reservas de hidrocarburos, incluyendo los pozos y las refinerías. En suma, un escenario preparado para que se emulase la práctica y otros gobiernos «hermanos» siguieran el ejemplo de las expropiaciones.

Contrarrestar «La ley del embudo»

En la primera década del siglo XXI, el contexto internacional se ha modificado de manera significativa, en contraste con

³⁴⁵ Tello, *Estado y desarrollo económico: México...*, pp. 770-771.

el que prevalecía en los años setenta del siglo pasado. En el actual ambiente, la única fuerza verdaderamente importante que se vislumbra en favor de la economía dirigida y estatista proviene de los regímenes populistas que llegaron al poder en algunos países de América Latina. Aparte de eso, todas las demás tendencias visibles empujan en el sentido opuesto. La economía dirigista es cerrada, estatizada y sobrerregulada. Por su parte, la globalización, que es una fuerza inexorable, empuja hacia el rumbo de la economía abierta, desconcentrada y liberalizada. Se dice que la globalización es inexorable, en razón de que está principalmente impulsada por los avances tecnológicos. Éstos han logrado metafóricamente «encoger al mundo», según la famosa frase del personaje principal en *La vuelta al mundo en 80 días*, novela de Julio Verne. Los seres humanos podemos viajar cada vez más rápidamente y comunicarnos con congéneres de otras latitudes a costos más bajos.³⁴⁶

427

Cuando los mercados de bienes y servicios y de factores de la producción tienden a interconectarse cada vez con mayor intensidad, no es un ambiente favorable para que haya expropiaciones y nacionalizaciones de empresas productivas. En el contexto de un mundo crecientemente interconectado, el comercio internacional, la inversión extranjera y los flujos financieros entre países tienden a avanzar en forma integrada. El tema de la ubicación se ha vuelto fundamental para las empresas que operan internacionalmente. En igualdad de circunstancias, no es previsible que sean elegibles como des-

³⁴⁶ Guillermo de la Dehesa, *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 17-25.

tinios de ubicación los países en donde existen amenazas de expropiación.

428 En ese sentido, el caso de los bancos es muy distinto al de las empresas que se dedican a la explotación de recursos naturales o a otras actividades productivas. Las empresas de hidrocarburos que expropió el presidente Evo Morales en Bolivia operaban en ese país porque en su territorio existían yacimientos que no estaban disponibles en otras latitudes. Ésa era la razón por la que estaban trabajando en territorio boliviano Total Fina Elf, British Petroleum y la brasileña Petrobrás; en cambio, los bancos son meramente empresas de servicio. Sobre la forma en que operan los bancos internacionales pueden surgir muchas críticas, pero no se puede argumentar que «están saqueando —como lo dijo el presidente Morales— la riqueza nacional».

Las reformas económicas en América Latina han avanzado de manera paralela al fortalecimiento de la globalización. La consolidación de la democracia en los países del área ha sido parte de esa evolución. A fines de los años setenta y principios de los ochenta, prácticamente nadie imaginaba las profundas reformas económicas que se implantarían en el futuro en las naciones latinoamericanas. Como se ha dicho, esas reformas han involucrado renegociaciones de deuda, programas de estabilización, tratados de liberalización comercial, planes de desregulación y programas de reprivatización. No obstante la importancia de dichas reformas, la transformación estructural de esas economías no ha concluido. Al igual que en México, en muchas otras naciones de la región existen reformas en espera de instrumentación.

¿Y hacia adelante qué? Se ha apreciado en algunos países

del subcontinente cierto cansancio respecto a las reformas pendientes, pues llevarlas a cabo requiere de acuerdos políticos fuertes. Con todo, en el horizonte futuro es mucho más probable que se mantengan los avances conseguidos en ese ámbito que esperar retrocesos imprevistos. Es decir, es previsible esperar en el futuro un clima político en el que se valoren y conserven la estabilidad macroeconómica, la apertura al exterior y el funcionamiento de los mercados. Esto, en contra de una posible reversión hacia el proteccionismo, el inflacionismo y la economía estatizada. En el primero de los contextos delineados, será mucho menos probable que tengan lugar medidas de expropiación y de nacionalización. El común denominador en ambos horizontes será necesariamente los programas para combatir la pobreza y la marginación.³⁴⁷

429

México ha sido un actor importante en ese proceso latinoamericano de búsqueda de la modernización económica. De hecho, quizá fue uno de sus pioneros ya que, por razones de crisis, tuvo que involucrarse desde temprano en esfuerzos para la renegociación de la deuda externa y planes para sofocar la inflación mediante la adopción de programas heterodoxos de estabilización. Lo previsible es que, prospectivamente, el país se concentre en lo que le falta por hacer y no en revertir los avances conseguidos. En México están pendientes varias de las llamadas reformas de segunda generación. Sobresalen en dicha agenda una reforma fiscal, la denominada reforma energética (que involucraría a PEMEX y al sector eléctrico) y la modernización del marco normativo para el empleo. Lo que cabe esperar es que los gobiernos concentren su atención en

³⁴⁷ Edwards, *op. cit.*, pp. 313-314.

la resolución de esos asuntos y no en que estén mirando obsesivamente por el espejo retrovisor para acordar retrocesos parciales o generales.

430 El avance más importante que ha logrado México en las últimas décadas es seguramente el relativo a la consolidación definitiva del sistema democrático de gobierno. Y, al amparo de ese salto, han tenido lugar varios otros progresos importantes; entre ellos, por ejemplo, el de la autonomía del Banco de México. En general, de esa evolución han emanado una serie de candados, por así decirlo, que pondrían un freno a la aplicación eventual de políticas desestabilizadoras. Esto es importante, pues a partir de los resultados de esas políticas surgiría la tentación para tomar otras medidas de corte verdaderamente compulsivo.

¿Sería imaginable que en materia de política económica vuelva a aplicarse un esquema parecido al que se siguió durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo? Si no pudieran bloquearlo, al menos lo dificultarían, hasta quizá hacerlo imposible, cuatro candados institucionales y operativos. Al efecto, en primer lugar cabe citar el caso del endeudamiento del sector público con el exterior, el cual tiene que ser autorizado por el Congreso. En ese mismo orden, el financiamiento de un déficit fiscal creciente sería mucho más complicado estando presente un banco central autónomo, que no sólo estaría en posibilidad de rehusarse a conceder financiamiento para ese déficit, sino que incluso podría denunciarlo a la opinión pública por los medios de comunicación. El tercer candado derivaría de la práctica de la transparencia, vía por la cual la opinión pública se encontraría avisada de manera pormenorizada no sólo de los déficit fiscales,

sino de la evolución de la deuda pública interna y externa, y de los saldos de la reserva internacional. Probablemente del hecho de contar con un régimen de flotación cambiaria derivaría el cuarto candado. De seguirse una política económica desestabilizadora, en el comportamiento del tipo de cambio se manifestarían con toda oportunidad los desequilibrios económicos. Así, en un ambiente en que el tipo de cambio se deprecia en cascada sería muy difícil que el gobierno siguiera gastando, endeudándose y amenazando con aplicar medidas autoritarias.

431

No sería lo mismo expropiar a una banca privada mexicana que a una banca internacional. Como se recordará, el régimen del presidente López Portillo exceptuó de la expropiación bancaria al Citibank, que era entonces el único banco extranjero que operaba en México. Previsiblemente, esto se debió al menos a dos razones. Primera, porque era difícil que esa administración se atreviera a expropiar a una institución que no sólo era acreedora de México, sino que fungía también como líder entre los bancos acreedores. Sólo un insensato arremete contra su prestamista y acreedor. Asimismo, atacar a la banca internacional mediante el expediente de una expropiación implicaría convertir un problema político exclusivamente interno en uno de tinte diplomático, que involucraría nada menos que al gobierno de Estados Unidos.

Desde otra perspectiva, expropiar bancos extranjeros sería muy diferente a expropiar empresas transnacionales que explotan un recurso natural que es propiedad de una nación. Sería mucho más difícil esgrimir argumentos de soberanía nacional en el primero que en el segundo de los casos aludidos. Expropiar empresas extranjeras que explotan recursos

432 naturales no implica prescindir hacia el futuro de los insumos indispensables para los equipos operativos que requiere esa explotación. Pero en el caso de la banca no sería tan fácil trazar esa dicotomía entre proveeduría y servicios operativos. La banca extranjera no sólo le ha ofrecido a México capital bancario y capacidad empresarial en ese sector, sino otro insumo igualmente importante: crédito. Una expropiación decretada de los bancos extranjeros no sólo privaría al país de los dos primeros elementos mencionados, sino también —y de consecuencias mucho más graves y duraderas— de financiamiento. El daño no sería menor.

Es difícil concebir un proyecto de inversión que no tenga un contenido importado, el cual puede ser muy importante sobre el costo total del proyecto. En consecuencia, casi todos los proyectos de inversión requieren de crédito externo, en divisas, para pagar la adquisición de los equipos que provienen del exterior. Por lo general, aunque existen otras fuentes financieras de menor importancia, los créditos del exterior suelen conseguirse con la banca internacional. Así que prescindir de este canal de financiamiento sería muy costoso para cualquier país con la aspiración de impulsar sin obstáculos su desarrollo económico.

Otra eventual expropiación bancaria en México enfrentaría otras fuerzas disuasorias de una naturaleza diferente. Las personas no olvidan con facilidad. A ningún estadista le gustaría que asociaran políticamente su figura histórica con la de los ex presidentes Echeverría y López Portillo. Con ambos, la posteridad ha sido muy cruel. Al primero de ellos se le recuerda como un individuo atolondrado y de escasas luces intelectuales. Al segundo, como un hombre frívolo e insensato.

¿Eran así? Probablemente ambos tenían algo de esos rasgos, pero lo que cabe destacar aquí es su desprestigio. Adoptar de manera deliberada la estrategia económica que siguieron esos presidentes cuando tuvieron el poder implicaría, si se quiere indirectamente, convocar su recuerdo. Repetir el acto expropiatorio de la banca equivaldría a equiparse con el perfil del ex presidente López Portillo. Nada más le faltaría a quien así actuara, invocar al estereotipo del noble can que perrunamente trata de defender una paridad cambiaria insostenible.

La expropiación bancaria que se decretó en 1982 empezó pronto a perder credibilidad, en razón de que casi nadie aceptó las razones oficiales que se esgrimieron para intentar justificarla. Cualquier nuevo intento de expropiar a los bancos enfrentaría de manera exacerbada este difícil problema de legitimidad. En su momento, una de las razones por las que se repudió la estatización bancaria, decretada en Perú por Alan García, fue que no se explicaron los motivos. Así, el siguiente estatizador de la banca en México —en el remoto caso de que llegara a intentarla— se enfrentaría con grandes dificultades para justificar una decisión tan drástica y controvertida. Como se ha dicho, que un sistema bancario muestre deficiencias no quiere decir que tenga necesariamente que ser expropiado. El problema presentaría así ribetes casi filosóficos: ¿cómo justificar lo que no tiene justificación?

La adición de todos los factores mencionados parecería constituir un escudo formidable contra la posibilidad de que los bancos sean estatizados nuevamente. La dificultad es que a los impulsos de sentido contrario se agrega una exclusividad inmanente que les pertenece sólo a las falanges que simpatizarían con una medida de esa naturaleza: «la ley del embudo».

De un lado es ancho y permisible todo lo que para los demás —el resto de los mortales— debe ser justificadamente restringido y estrecho. Los poseedores del bien absoluto y de la bondad infinita son merecedores indiscutibles de una licencia o de un fuero proscritos para el resto de quienes pueblan este infortunado país que es México. Los merecedores de ese fuero mesiánico pueden exigir un tratamiento preferencial, pues sus motivaciones son intrínsecamente irreprochables y no necesitan plegarse a ninguna despreciable ley humana. Así, las procaces elecciones de la mezquina democracia burguesa eran innecesarias, pues les correspondía el poder por razones de superioridad ontológica. Y si les correspondía sin discusiones el poder político, también tenían y tienen el derecho universal —y hasta cósmico— de expropiar a la crematística y acaparadora banca comercial privada. Amén.



CONCLUSIONES

RESPECTO A LA BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TEMA

Muy loable y constructivo desde el punto de vista intelectual fue que en su momento, a 20 años de la expropiación de la banca, se convocara a un coloquio para reflexionar sobre los antecedentes, las causas, las implicaciones y las consecuencias de ese acontecimiento tan discutido. Sin lugar a dudas, las reflexiones y los trabajos que emanaron de esa convocatoria vinieron a enriquecer de manera muy importante los conocimientos sobre el tema; en particular, de los testimonios y de los recuerdos se desprendieron revelaciones que, de no haber mediado ese evento, se hubieran perdido.

Aunque en el título del volumen que se editó al efecto, *Cuando el Estado se hizo banquero*, se pone especial énfasis en las «consecuencias de la nacionalización bancaria en México», éstas fueron precisamente las que recibieron menos atención en el cónclave que en su momento organizaron Gustavo del Ángel, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila. Hasta el momento, el análisis de esas consecuencias ha sido incompleto y desbalanceado. No obstante, el aspecto que sin duda ha merecido mayor atención es el referido a los efectos de la

expropiación bancaria sobre los derechos de propiedad. Carlos Elizondo Mayer-Serra ha hecho una contribución importantísima a este asunto. Sin embargo, desde una perspectiva económica, nos parece más ilustrativo, por su enfoque, el trabajo sobre el tema de Isaac Katz.

436 En su introducción, los editores de *Cuando el Estado se hizo banquero* proclaman que la colección de trabajos recopilados intentaba «ser comprensiva», en cuanto al análisis de las causas y de las consecuencias de la nacionalización bancaria. Está claro que esto último no se logró plenamente. Por ejemplo, no se recopiló en ese volumen un solo trabajo sobre la indemnización posterior a la expropiación. El importante tema de la extranjerización de la banca mereció apenas una brevísima mención y no hubo referencia alguna sobre otras consecuencias de mucha importancia —aunque hayan tenido una causalidad indirecta—, como la quiebra de la banca estatizada durante los tres meses posteriores a su estatización, la interrupción evolutiva de la banca y la tendencia en el mundo a que desaparezcan los bancos en manos de los gobiernos.

SOBRE LOS ANTECEDENTES DE LA EXPROPIACIÓN BANCARIA

Aunque la mayoría de los analistas que han escrito sobre el tema no lo hayan considerado así, ese acontecimiento tuvo varios antecedentes que operaron como coadyuvantes para que ocurriera. Entre ellos uno —la tradición expropiatoria existente en México— tenía raíces que se remontaban a la propia promulgación de la Constitución de 1917. A conti-

CONCLUSIONES

nuación, un resumen de los antecedentes del acto expropiatorio.

- La tradición expropiatoria que empezó a arraigar en México desde la década de 1930 con base en el artículo 27 constitucional.
- La existencia de una tesis en favor de que el gobierno mexicano adoptara el papel de empresario y conformara un sector productivo estatal grande.
- La formación de la llamada banca mixta —bancos comerciales con mayoría accionaria en manos del Estado—, cuyo desarrollo estimuló la idea de que el gobierno mexicano era un buen empresario bancario.
- La inconveniencia, para pensadores con una mentalidad autoritaria, de que los banqueros discutieran con las autoridades. Quienes así pensaban, no se daban cuenta de que ese contrapunto era una expresión de la indispensable oposición política que necesitaba México y que no se daba en la arena política.
- La inflación es altamente perjudicial para un desarrollo sano del sector bancario. Éste fue el principal tema en las discusiones que históricamente tuvieron los banqueros privados con las autoridades, y les asistía la razón.
- La política económica que se aplicó durante el gobierno de Luis Echeverría condujo inexorablemente al desenlace de crisis económica en que concluyó ese sexenio.

EL CONTEXTO Y LAS CAUSAS DE LA EXPROPIACIÓN BANCARIA

La expropiación bancaria decretada en septiembre de 1982 fue la consecuencia de una serie de causas que se gestaron en forma secuencial. Si cada una de esas causas no hubiera llevado a la inmediata siguiente, lo más probable es que no se habría producido el acto expropiatorio, aunque los asesores económicos radicales de López Portillo se lo hubieran propuesto.

438

La expropiación bancaria que decidió el presidente José López Portillo hacia las postrimerías de su sexenio tuvo una causalidad originada en los factores siguientes: en la estrategia económica que se adoptó, en la corriente de pensamiento subyacente en esa estrategia, en los asesores que profesaban ese pensamiento económico, en los resultados que fatalmente se obtuvieron y en la reacción del gobierno que necesariamente tuvo que contraatacar, dados rasgos de personalidad del presidente en turno; y, sobre todo, los consejos que le sugerían los asesores económicos con quienes se identifica su hijo, José Ramón López Portillo.

Del análisis que se ha venido realizando —con la inclusión del presente trabajo— sobre el proceso que desembocó en la expropiación bancaria de septiembre de 1982, han emanado los que creemos nosotros son varios consensos que cabe citar a continuación.

- Un error del gobierno fue decretar la expropiación bancaria y también aplicar un control generalizado de cambios.
- La intensa especulación que se generó a partir de prin-

CONCLUSIONES

cipios de 1981 no fue impulsada, ni menos causada, por la banca privada.

- La política económica en los sexenios de Echeverría y López Portillo —o más bien los encargados de diseñarla y aplicarla— dejaron puniblemente de tomar en cuenta los incentivos de los agentes económicos. En el caso específico de las fugas de capital, los incentivos actuaban exactamente en el sentido contrario de lo que deseaban las autoridades.
- El gobierno de José López Portillo aplicó la misma estrategia económica que la administración precedente de Luis Echeverría, a sabiendas de los resultados catastróficos que se habían producido: devaluación, inflación galopante, sobreendeudamiento, crisis de la balanza de pagos, estancamiento de la actividad económica, etcétera.
- A los principales economistas de la administración de López Portillo —y con ellos el presidente— tal vez los encegueció el hecho de contar con la opción del petróleo en un entorno de crecimiento continuo de los precios de los hidrocarburos: «a nosotros no nos va a ocurrir lo mismo...»
- Un gobierno puede hacer concertaciones con el sector privado para alcanzar una variedad de fines, pero no para negociar el mantenimiento de una paridad cambiaria. En el caso de la administración de López Portillo, la Alianza para la Producción tuvo éxito para ese fin.
- La crisis económica que estalló a fines del sexenio del presidente López Portillo fue causada por la aplicación de una política económica semejante a la que se instru-

mentó durante el sexenio de Luis Echeverría.

- Al estallido de la crisis contribuyó —además de los factores causales gestados a partir de la política económica aplicada— el deterioro que sufrieron los términos de intercambio de México desde principios de 1981 y la elevación de las tasas de interés internacionales.
- La total contradicción existente en la instrumentación de una política económica de corte expansionista con el mantenimiento de un tipo de cambio fijo o semifijo. Esta lección vale tanto para lo que sucedió en el sexenio de Luis Echeverría como en el de José López Portillo.

440

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA EXPROPIACIÓN DE LA BANCA

Una de las principales aportaciones de este trabajo proviene precisamente del tratamiento comprensivo que se intentó dar no sólo a la materia de las consecuencias de la expropiación bancaria, sino a sus antecedentes y al entorno complejo en que se gestó esa medida. En el caso específico del estudio de las consecuencias, se intentó ser comprensivos, mas no definitivos o absolutos. Éste es un punto de la mayor importancia que requiere aclaración. Cubrir todos los aspectos del acontecimiento no implica intentar decir la última palabra sobre esos temas. No tendría sentido esa pretensión, aparte de que sería imposible lograrla. No es así como avanza la ciencia y, en lo específico, el conocimiento del pasado.

La aspiración de lograr una cobertura total de las consecuencias de la expropiación bancaria se quedó quizá incon-

CONCLUSIONES

clusa, pues a las claras se ve —caímos en la cuenta hacia las etapas finales de la investigación— que hubo una faceta que no se pudo analizar: la del desperdicio de toda una generación de banqueros cuya formación se quedó frustrada a raíz del acto expropiatorio. Entre las características de la banca privada que resultó expropiada, sobresale que era una eficiente escuela de capacitación para profesionales en banca. En la banca privada las carreras eran prolongadas y de ellas emanaban especialistas con muy buena preparación intelectual y moral. Ese capital humano se perdió a raíz de la expropiación de los bancos y el asunto merece, sin duda, ser rescatado por otros investigadores. Se nos antoja que esa investigación puede hacerse con base en entrevistas.´

441

Pero aparte de lo anterior, en el aspecto sin duda más importante, que es el ámbito de las consecuencias de la expropiación bancaria, hubo un asunto que ni siquiera recibió mención en el volumen *Cuando el Estado se hizo banquero*: el relativo a si el acontecimiento expropiatorio podría volver a ocurrir en México. En el importante libro de Elizondo Mayer-Serra sí se aborda esa cuestión, pero se trata tan sólo de un breve comentario: «un acontecimiento como la expropiación de los bancos es ahora menos probable». ³⁴⁸

ARTICULACIÓN SECUENCIAL

Como se asienta en la introducción del presente trabajo, la extensión de esta obra se derivó de la complejidad del tema y

³⁴⁸ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 12.

del hecho de que éste presenta al menos tres estadios evolutivos: antecedentes, causas contemporáneas y repercusiones o consecuencias. Pero la extensión del trabajo admite otra explicación a partir de la ya mencionada articulación secuencial de causas y efectos, que en última instancia desembocó en la expropiación bancaria.

442 Así, vista la expropiación bancaria como la culminación de un proceso evolutivo, su primera etapa empieza con la existencia de una corriente de pensamiento que es cultivada por un grupo importante de practicantes. Éstos escribieron, hicieron propuestas y hasta proselitismo en favor de su causa durante largo tiempo. Eventualmente, algunos de los dilettantes destacados de esa corriente lograron acomodo en el poder, en cargos muy cercanos e influyentes sobre la persona que tenía el mando supremo. Merced a esa influencia, surgió la propuesta y aplicación de una serie de políticas económicas que arrojaron resultados desfavorables. Aunque desde la perspectiva «ortodoxa», la obtención de esos resultados desfavorables hubiera sido previsible, el diagnóstico se desdeñó y descartó por no resultar congruente con la nueva forma de proponer la conducción de la economía. Frente a esos resultados desfavorables y desestabilizadores, surge una reacción gubernamental que, desde cierta perspectiva, asume la forma de una revancha vengativa, pues la realidad se negó tercaamente a plegarse a la visión que le vendieron al poderoso los practicantes de aquella escuela de pensamiento que se habían acercado con una propuesta diferente.

Para pasar de un mero esquema explicativo a una crónica, bastaría con agregar al marco anterior la mención de ciertas instituciones y los nombres de responsables en la gestación

de esa secuencia histórica. A fin de cuentas, esos actores fueron los artífices —y también se convirtieron en víctimas— de un desenlace catastrófico. Entre las víctimas se contaron —con todos los defectos y las fallas que pudieron haber tenido— los propietarios de los bancos privados y los principales funcionarios que manejaban la banca que resultó expropiada en septiembre de 1982.

¿PODRÍA VOLVER A OCURRIR?

443

Finalmente, lo que más puede importar en una investigación retrospectiva es el horizonte prospectivo. Las enseñanzas y las implicaciones pueden ser fundamentales, en razón de que —como proclamó Cicerón— «la historia es maestra de la vida». Así que no resultan ociosas ni irrelevantes las preguntas: ¿y hacia adelante qué?, ¿podría volver a ocurrir en México una expropiación bancaria? Al análisis de esta cuestión se dedica el capítulo final del presente trabajo. Por la importancia y la complejidad de ese asunto, dicho capítulo pudo muy bien haberse constituido en las conclusiones de la investigación. Nadie puede conocer el futuro, ni saber, en lo específico, lo que pasará a la vuelta de 6, 12, 18, 24, 30 o más años. Como se aprecia, esa periodización se presenta por sexenios; el enfoque no es casual.

De concretarse una nueva expropiación de la banca, ocurriría muy probablemente en apego más o menos cercano a la secuencia causal de la que se habla en el inciso inmediato anterior. Sobre todo, el inicio de esa secuencia se presenta como el más plausible, pues sigue existiendo una escuela o

corriente de pensamiento que es proclive a propuestas de política gubernamental de dos tipos. En primer lugar, a la aplicación de una política económica que llaman «alternativa», basada principal, aunque no exclusivamente, en la utilización del gasto público como palanca para el desarrollo económico. En segundo, al recurso a medidas económicas de corte compulsivo, como —por ejemplo— tratar de subir los salarios por decreto, determinar de manera discrecional las tasas de interés o impedir la entrada al país de las importaciones que se consideran indeseables.

444

El proceso presentaría, desde luego, una segunda etapa de no menor importancia. Ciertamente, quienes profesan la aludida corriente de pensamiento no tienen, al momento de escribir estas líneas, articulación con quienes detentan el poder político. No la tienen ahora y es previsible que tampoco la tengan a mediano plazo, pero más hacia adelante quién sabe. Los mencionados profesantes sí cuentan con vínculos, muy visibles, con algun(os) partido(s) político(s) que aspira(n) a llegar al poder. Se dirá que en la plataforma de ninguna organización político-electoral importante está asentada la promesa de estatizar la banca o algún otro sector productivo. El argumento es obviamente superficial. Tampoco en ningún programa de la administración de Luis Echeverría estaba prometido que expropiaría las tierras agrícolas del Valle del Yaqui. Tampoco cuando Alan García llegó al poder en Perú, en su primer periodo de gobierno, anunció que tenía pensado estatizar la banca. Lo mismo vale para José López Portillo, quien tampoco prometió a los votantes que, de llegar al poder, expropiaría la banca.

COLOFÓN

Que en México pudiera concretarse una nueva expropiación bancaria se presenta como un evento aleatorio, es decir, un hecho cuya materialización es un asunto de probabilidades. Se trata ciertamente de un acontecimiento poco probable, porque tendrían que concretarse en sucesión al menos tres eventualidades. En primer lugar, que llegara al poder un grupo o un gobernante para el cual no fuera totalmente incongruente una propuesta de esa naturaleza. En esa situación, tal vez sería necesario que el gobernante, quizá respaldado por un partido político importante y con un apoyo social más o menos amplio, empezara a tomar medidas en general incongruentes con un esquema de economía de mercado. Es posible imaginar una circunstancia semejante, aunque en la realidad no fuera a suceder exactamente de esa manera. Eventualmente puede concebirse que en esa circunstancia se aplicara una política económica neokeynesiana con un fiscalismo muy activo. En ese contexto, no sería imposible que se empezaran a aplicar medidas dirigistas y de control. En México, por ejemplo, no sería remoto que ello implicara retrocesos en la apertura comercial. No hay que olvidar que una propuesta muy propagada durante la última campaña electoral fue la de renegociar el capítulo agropecuario del TLC. Como es obvio, de haberse concretado esa acción, habría sido la puerta de entrada para la eventual denuncia definitiva del Tratado. Y resulta lógico que, en un contexto semejante, actos de expropiación y de nacionalización no serían imposibles de concebir.

El entorno internacional prevaleciente en la época actual y hacia los años por venir, se perfila diferente en comparación

446 con el que se observaba a fines del sexenio de López Portillo. Sin embargo, existen en este panorama elementos favorables para la implantación eventual en México de una política económica neopopulista. Ésta se podría dar simplemente como emulación de la conducción económica que realizan otros regímenes neopopulistas de América Latina. Ya Hugo Chávez de Venezuela encabezó un bloqueo exitoso en contra del tratado que hubiera implantado el libre comercio en el continente americano. Evo Morales, en Bolivia, llevó a cabo nacionalizaciones, y no se descarta que Rafael Correa haga lo propio en Ecuador. Todos esos líderes veneran abiertamente al patriarca Fidel Castro.

En el otro lado, se tienen fuerzas muy poderosas que impulsan la globalización, la democracia política, la interconexión de los mercados de bienes y servicios, financieros y hasta laborales. En ese lado operan también las fuerzas en favor de la integración económica. En ese orden, en Europa se está marcando la pauta de lo que probablemente veremos en el futuro, con los países que otrora formaron parte de la órbita comunista, como Polonia, Hungría, la República Checa y otros, tratando de llegar a formar parte de la Unión Económica Europea. La internacionalización de la banca es parte de esa poderosa tendencia hacia la globalización económica. No es muy probable que algún gobierno intente expropiar en su territorio bancos extranjeros sin sufrir consecuencias que implicarían un muy alto costo social. Ciertamente, México estaría en esa tesitura. Por todo ello, una segunda expropiación de la banca se presenta como una posibilidad de ocurrencia más bien remota.



BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

«Aclaraciones necesarias», desplegado, *Excélsior*, viernes 3 de septiembre de 1982, p. 21A.

Acosta Romero, Miguel, *Derecho bancario*, México, Porrúa, 1979.

«Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.», *Diario Oficial*, 24 de junio de 1937.

Aghelvi, B.B. y M.S. Khan, «The Monetary Approach to Balance of Payments Determination: an Empirical Test», *International Monetary Fund, Staff Papers*, 1977.

«Alianza para la Producción», *Comercio Exterior*, enero de 1977.

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *La nueva banca*, México, s.e., 1992.

Arriola Woog, Carlos, *Los empresarios y el Estado (1970-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1991.

Asociación de Banqueros de México, «Informe del presidente de la Asociación de Banqueros de México, C.P. Víctor Manuel Herrera», XLVIII Convención Bancaria, *Revista Bancaria*, vol. xxx, núm. 6, junio de 1982.

—, desplegado, *Excélsior*, 5 de septiembre de 1982, p. 22A.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.

448

Banco de México, *Sesión del Consejo de Administración celebrada el 4 de mayo de 1971*, México, s.e., s.f.

—, *Informe Anual 1981*, México, s.e., 1982.

—, *Inconveniencia del control de cambios*, México, s.e., 20 de abril de 1982.

—, «Política de banca central expresada en las convenciones bancarias nacionales, 1924-1981. Presencia del Banco de México», documento 22, México, s.e., 1982.

—, *Informe Anual 1982*, México, s.e., 1983.

—, «Consideraciones sobre política cambiaria», exposición del director general del Banco de México ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1985, mimeografía.

Banco Nacional de Comercio Exterior, México: *La política económica del nuevo gobierno*, México, s.e., 1971.

Barker, Terry y Vladimiro Brailovsky, «La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial», *Investigación Económica*, octubre-diciembre de 1983.

Bazdresch, Carlos, «Reseña del libro de Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*», *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1985.

449

Bennet, Douglas y Kenneth Sharpe, «El Estado como banquero y empresario; el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano. 1917-1970», *Foro Internacional*, julio-septiembre de 1971.

Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996.

Bueno, Gerardo M. (coord.), *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, México, Tecnos, 1977.

—, «Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido», en Gerardo M. Bueno (coord.), *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, México, Tecnos, 1977, pp. 21-51.

Camp, Roderic Ai, *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, México, FCE, 1992.

Centeno, Roberto, *Economía del petróleo y del gas natural*, Madrid, Tecnos, 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cordera, Rolando, «Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México», en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

450

Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

Cuadra, Héctor, «Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917», en José María Martinelli (comp.), *Lecturas sobre Derecho Económico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, s. f.

Cursos virtuales UNED, <http://www.uned.ac.cr/pund/recursos/cursos/banca%comercial/files/cap%20%20prin.h.capitulo1>

De la Dehesa, Guillermo, *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza, 2000.

«Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal a emitir

Certificados de Tesorería», *Diario Oficial*, lunes 28 de noviembre de 1977.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

«Decreto que adiciona con un párrafo quinto el Art. 28 Constitucional», *Diario Oficial*, 17 de noviembre de 1982.

«Decreto que adiciona el Art. 27 Constitucional», *Diario Oficial*, 29 de diciembre 1960.

«Decreto que crea Petróleos Mexicanos», *Diario Oficial*, 20 de junio de 1938.

«Decreto que establece el control generalizado de cambios», *Diario Oficial*, miércoles 1 de septiembre de 1982. 451

«Decreto que reforma y adiciona el párrafo sexto del Art. 28 Constitucional», *Diario Oficial*, 20 de enero de 1960.

Del Ángel, Gustavo, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE/El Trimestre Económico, 2005 (Lecturas del Trimestre, 96).

Diario Oficial, 3 de noviembre de 1982; 14 de enero de 1985; 18 de julio de 1990.

Durand, Francisco, «Empresarios y política en el Perú: de la concertación a la estatización de la banca», en Celso Garrido (coord.), *Empresarios y Estado en América Latina: Crisis y transformaciones*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Ebert/UNAM/UAM, 1988, pp. 267-285.

Echeverría Álvarez, Luis, *Sexto Informe de Gobierno*, México, s.e., 1976.

Edwards, Sebastian, *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Washington, The World Bank, 1995.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, FCE, 2001.

452

Espinosa Yglesias, Manuel, *Bancomer. Logro y destrucción de un ideal*, México, Planeta, 2000.

Esteva, Gustavo, *Batalla en el México rural*, México, Siglo XXI, 1980.

Excélsior, 11 de marzo de 1984.

Fleming, Marcus J., «Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates», *International Monetary Fund Staff Papers*, noviembre de 1962.

Flores de la Peña, Horacio, *Teoría y práctica del desarrollo*, México, FCE, 1976.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2005.

Frankel, Jacob y K. Froot, «Chartists, Fundamentalists and Trading in the Foreign Exchange Markets», *American Economic Review*, vol. XLI, abril-mayo de 1996.

Furubotn, Eirik G. y Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.

Gama Vera, Aurelio, «La definición de la frontera agrícola en México», *Revista de Estadística y Geografía*, vol. IV, núm. 5, 1984.

Garavito, Rosa Albina, «La reestructuración de las paraestatales», *El Cotidiano*, febrero-marzo de 1985.

453

García Arias, Jorge, *Economía política de la estabilidad cambiaria*, España, Consejo Económico y Social, 2002 (Colección Estudios, 135).

Girón, Alicia, «El sistema financiero mexicano, regulación, desregulación y extranjerización», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE/El Trimestre Económico, 2005 (Lecturas del Trimestre, 96).

Gómez, Rodrigo, «Presentación en la Primera Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano», celebrada en Antigua, Guatemala, en *Textos de Rodrigo Gómez*, México, s.e., 1967.

Gómez G., Joas, «Una aproximación a la clasificación de las empresas estatales en México», en *Primer Coloquio sobre Empresa Pública*, México, UAM-Azcapotzalco, s.f.

González, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. xv, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981.

Gracida Romo, Elsa M., «La década de 1970 en México: etapa de la transición del pensamiento económico», en María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.

454

Graf, Pablo, «Policy Responses to the Banking Crisis in Mexico», en *Bank for International Settlements, Bank Restructuring in Practice*, Basilea, agosto de 1999 (BIS Policy Papers, 6).

Granados Chapa, Miguel Ángel, *La banca nuestra de cada día*, México, Océano, 1982.

Hanley, Thomas H. et al., *Mexican Banking Privatization. A Milestone in Adaptation to Global Banking*, Nueva York, Salomon Brothers, 1991.

Hayek, Friedrich A., «The Use of Knowledge in Society», *American Economic Review*, 1945, vol. xxxii.

Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982)*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Hernández Trillo, Fausto y Omar López Escarpulli, «La banca

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

en México, 1994-2000», *Economía Mexicana*, segundo semestre de 2001.

«Intervención del Lic. José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio Nacional, en el acto de ratificación de las bases para la concertación de acciones en diez ramas industriales ante el Presidente de la República, el 10 de diciembre de 1976», *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976.

Katz, Isaac M., *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999. 455

—, «Eficiencia judicial y desarrollo económico. El caso de los juicios mercantiles», en prensa.

Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, MacMillan, 1936.

Krauze, Enrique, «El timón y la tormenta», *Vuelta*, núm 73, diciembre de 1982.

—, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1946)*, México, Tusquets, 1997.

—, *Mexicanos eminentes*, México, Tusquets, 1999.

«La política económica del sexenio de Echeverría: ¿qué salió mal y por qué?», *Foro Internacional*, núm. 79, enero-marzo de 1980.

Lagunilla Ñarritu, Alfredo, *Historia de la banca y la moneda*, México, Jus, 1980.

Lajous, Adrián, «Industria azucarera, causas de la quiebra», *Excélsior*, viernes 19 de octubre de 1984.

——, *Mi cuarto a espadas*, México, Edamex, 1985.

456 Lajous, Alejandra (coord.), *Gobierno de Miguel de la Madrid. Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988, Sexto Año*, México, FCE, 1988.

«Ley de Expropiación», *Diario Oficial*, 25 de noviembre de 1936.

Lieberman, Luis, «El futuro de la banca costarricense. Un péndulo sin extremos», *Actualidad Económica*, <http://www.actualidad.co.cr/346/65-banca.htm>

López Obrador, Andrés Manuel, *Un proyecto alternativo de nación*, México, Grijalbo, 2004.

López Portillo, José, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1977, México, s.e., 1977.

——, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 1982.

——, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988.

Mackey, Michael W., *Report of Michael W. Mackey on the Compre-*

hensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank Savings, FOBAPROA, and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1998, julio de 1999.

Mancera, Miguel, *Inconveniencia del control de cambios*, folleto, s.e., 1982.

Manero, Antonio, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.

457

Martínez Nava, Juan Manuel, *El conflicto Estado-empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, tesis doctoral, México, El Colegio de México, 1982.

Martínez Ostos, Raúl, «El Banco de México, 1925-1946», apéndice en M.H. de Kock, *Banca central*, México, FCE, 1964.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 1994.

«1970-1976: Consolidación del poder personal. Las contradicciones» [recuadro], *Proceso*, 6 de noviembre de 1976, núm. 1.

Mundell, Robert A., «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, noviembre de 1963.

——, «A Reply: Capital Mobility and Size», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, agosto de 1964.

Murillo, José Antonio, «La banca después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE/El Trimestre Económico, 2005 (Lecturas del Trimestre, 96).

458

North, Douglas C. y R.P. Thomas, «The First Economic Revolution», *Economic History Review*, vol. XXX, 1977.

Novoa Monreal, Eduardo, «La nacionalización en su aspecto jurídico», en José María Martinelli (comp.), *Lecturas sobre Derecho Económico*, México, UAM-Iztapalapa, s.f.

Pasquel, Alfonso, «Los 90 días que conmovieron al Banco de México», *Vuelta*, mayo de 1983.

Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, Barcelona, Seix Barral, 1979.

Peñaloza Webb, Miguel, *La conformación de una nueva banca. Retos y oportunidades para la banca mexicana*, México, McGraw-Hill, 1994.

Pérez López, Enrique, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987.

Philon, D., «Les banques: nouveaux enjeux, nouvelles straté-

- gies», *Documentation Française*, 1998.
- Pimenta Monteiro, Natalia, «The Impact of Privatisation on Wages. Evidence from the Portuguese Banking Industry», Universidade do Minho, Working Paper, 2004.
- Pintado Rivero, José, «La razón de ser de la banca múltiple», en Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca Múltiple. Primer ciclo de conferencias de alto nivel*, México, s.e, febrero de 1978.
- Posner, R.A., *The Economic Analysis of Law*, Boston/Toronto, Little Brown, 1972.
- Proceso, diciembre de 1994.
- Ramírez, Carlos, «De la Madrid: hemos podido crecer, pero no hemos sabido distribuir», *Proceso*, núm. 181, 21 de abril de 1980.
- Rangel Couto, Hugo, *El Derecho económico*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982.
- «Razones, convenios, problemas y esperanzas de la Alianza para la Producción», *Comercio Exterior*, mayo de 1977.
- «Reunión de la Alianza para la Producción», *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976.
- Riker, W.H. y D.L. Weimer, «The Political Economy of Transformation: Liberalization and Property Rights», en J.S.

Banks y F.A. Haunshek (eds.), *Modern Political Economy. Old Topics, New Directions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Rosernzweig, Fernando, «Moneda y bancos», en Daniel Cosío Villegas et al., *Historia moderna de México*, vol. VII, t. XI, *El Porfiriato, la vida económica*, México, Hermes, 1974.

460 Ruiz Durán, Clemente, *90 días de política monetaria y crediticia independiente*, México, Universidad Autónoma de Puebla/División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1984.

«Rumoradas», *Proceso*, 4 de noviembre de 1976.

Sales Gutiérrez, Carlos, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1983-1988*, México, Páginas del Siglo XX, 1992.

Sánchez Susarrey, Jaime, *Un proyecto irresponsable de nación*, México, Diana, 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, «Decreto que modifica la Ley Orgánica del Banco de México, en relación con el depósito legal» (2 de marzo de 1945), en

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958.

—, «Iniciativa del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas» (29 de diciembre de 1974), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legis-*

lación bancaria, México, 1980, t. II.

—, «Iniciativa del decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México» (27 de diciembre de 1970), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, México, 1980, t. II.

—, «Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares» (3 de mayo de 1941), Art. 26. fracción XV, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación bancaria*, México, s.f., t. IV. 461

—, «Ley Orgánica del Banco de México» (26 de abril de 1941), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82*, México, s.e., 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, s.e., 1980.

Solís, Leopoldo, *Economic Policy Reform in Mexico. A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press, 1981.

Stuart Mill, John, *Principles of Political Economy*, Londres, Longmans Green, 1902.

Suárez, Eduardo, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, 1976.

Suárez Dávila, Francisco, «Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)», en María Eugenia Romero Sotelo (comp.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.

462 —, «La administración de la banca nacionalizada (1982-1988). Tesis e hipótesis», en Del Ángel, Bazdresch y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE/El Trimestre Económico, 2005 (Lecturas de El Trimestre Económico, 96).

Técnicas Financieras, mayo-junio de 1968.

Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1978.

—, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

—, *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2007.

Tinbergen, Jan, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North Holland, 1956.

Villarreal, René y Rocío R. de Villarreal, «Las empresas públicas como instrumentos de política económica en México», *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1978.

Wikipedia, la enciclopedia libre, «Gabinete de José López Portillo» (<http://es.wikipedia.org>)

Wilson, Carrol L. (director del proyecto), *Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES)*. *Energy. Global Prospects, 1985-2000*, Nueva York, McGraw-Hill, 1977.

Zaid, Gabriel, «Más progreso improductivo y un presidente apostador», *Vuelta*, núm. 73, diciembre de 1982.

—, *La economía presidencial*, México, *Vuelta*, 1987.

463

ENTREVISTAS

Luis Enrique Mercado, director general del periódico *El Economista*, junio de 2007.

Jesús Puentes Leyva, mayo de 2007.

Antonio Sacristán Colás, 8 de marzo de 1983.

José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 1982, p. 66.

CUADROS

Cuadro 1, Banca privada y banca nacional. Intermediación en moneda extranjera (en porcentajes sobre su captación y financiamientos totales)

Cuadro 2, Entidades paraestatales registradas en la Sepanal, 1970-1976

Cuadro 3, Emisiones de certificados de tesorería (Cetes) (en miles de millones de pesos)

Cuadro 4, Instrumentos y objetivos

- Cuadro 5, Cálculo de la pérdida total (en millones de pesos)
Cuadro 6, Soluciones compensadoras para resarcir a los bancos por falta de ingresos
Cuadro 7, Valuación de la banca privada según criterio
Cuadro 8, Indemnización a ex banqueros de las instituciones más importantes (en millones de pesos)
Cuadro 9, Grupos financieros

GRÁFICAS

- Gasto público, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB)
Gasto público, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB)
Crecimiento del PIB, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje)
Crecimiento del PIB, gobierno de José López Portillo (porcentaje)
Déficit del sector público, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB)
Déficit del sector público, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB)
Deuda externa pública, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (miles de millones de dólares)
Deuda externa pública, gobierno de José López Portillo (miles de millones de dólares)
Deuda externa privada, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (miles de millones de dólares)
Deuda externa privada, gobierno de José López Portillo (mi-

- les de millones de dólares)
- Billetes y monedas en circulación, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (millones de pesos)
- Billetes y monedas en circulación, gobierno de José López Portillo (millones de pesos)
- Inflación, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje)
- Inflación, gobierno de José López Portillo (porcentaje)
- Índice de tipo de cambio real, gobierno de Luis Echeverría Álvarez
- Índice de tipo de cambio real, gobierno de José López Portillo 465
- Importaciones de bienes y servicios, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB)
- Importaciones de bienes y servicios, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB)
- Cuenta corriente, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (porcentaje del PIB)
- Cuenta corriente, gobierno de José López Portillo (porcentaje del PIB)
- Evolución del tipo de cambio, gobierno de Luis Echeverría Álvarez (pesos nuevos por dólar)
- Evolución del tipo de cambio, gobierno de José López Portillo (pesos nuevos por dólar)



LA ESTATIZACIÓN BANCARIA EN MÉXICO 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 enero de 2009. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Bodoni Ornaments. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.



