


LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA, *25 años después.*

LA HISTORIA CONTADA POR SUS PROTAGONISTAS
TOMO I

Amparo Espinosa Rugarcía  Enrique Cárdenas Sánchez,
editores



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 © 2008

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

Primera edición, 2008
ISBN: 978-968-9221-05-0

Impreso en México

Fotografías de la portada del periódico *El Universal*.

ÍNDICE



PRÓLOGO

Amparo Espinosa Rugarcía

7

INTRODUCCIÓN.

HISTORIANDO EL PRESENTE:

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

Enrique Cárdenas Sánchez

11

LOS PRESIDENTES

MIS TIEMPOS

José López Portillo

61

CAMBIO DE RUMBO

Miguel de la Madrid

125

VARIOS ALTOS FUNCIONARIOS

UNA VISIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE LA
NACIONALIZACIÓN BANCARIA Y SUS
CONSECUENCIAS

David Ibarra

161

4

TESTIMONIO SOBRE LAS CONDICIONES QUE
PREVALECIAN EN MÉXICO Y QUE LLEVARON
A LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Gustavo Romero Kolbeck

181

EL PROCESO QUE LLEVÓ
A LA NACIONALIZACIÓN DE LOS BANCOS

José Ramón López Portillo

205

LA CRISIS DE 1982
Y LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Jesús Silva Herzog Flores

295

RECUERDOS Y REFLEXIONES ACERCA
DE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

Miguel Mancera Aguayo

357

ÍNDICE

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

Leopoldo Solís

381

LA BANCA NACIONALIZADA
Y LA REGULACIÓN HACENDARIA

Carlos Sales Gutiérrez

419

5

ENTREVISTA A FRANCISCO GIL DÍAZ
CON MOTIVO DEL XXV ANIVERSARIO
DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Francisco Gil Díaz

455

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO EXPROPIÓ LA BANCA PARA
CALMAR SUS ANGUSTIAS

Adrián Lajous Martínez

489

PRÓLOGO



La Fundación Espinosa Rugarcía (Fundación ESRU), y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), organizaron el día 7 de septiembre del 2007, una reunión plural para conmemorar el xxv aniversario de la nacionalización de la banca privada mexicana bajo la premisa de que es posible intercambiar verdades diferentes, de manera respetuosa, en aras de un mayor bien.

La Fundación ESRU y el CEEY consideran que estamos viviendo en un contexto de polarización social en el que se asoma el fantasma del autoritarismo y que, por ello, más que una necesidad académica, es una obligación ciudadana reflexionar con miras al futuro sobre un acontecimiento que muchos asocian al ejercicio autoritario del poder y que es una herida social que no ha dejado de supurar.

Veinticinco años después de la nacionalización de la banca privada mexicana, la población apenas la recuerda. A primera vista, parecería lo contrario: en una encuesta realizada unas semanas antes de la reunión (agosto de 2007), en la zona metropolitana de la ciudad de México, la mitad de la población encuestada respondió que sí cuando se le preguntó si sabía qué era la nacionalización de la banca. Sin embargo, al pre-

guntársele por datos concretos, se hizo evidente que no hay recordación ciudadana más allá del nombre, de un episodio que muchos consideran el parteaguas de la historia económica y política del México contemporáneo.

Únicamente 26% de los hombres y mujeres que dijeron recordar la nacionalización de la banca mencionó correctamente al presidente José López Portillo como su autor y sólo 14% dijo que la fecha en que se llevó a cabo, fue el 1 de septiembre de 1982. Tampoco respondieron correctamente a otras preguntas igualmente elementales.

8

Sin embargo, la escasa memoria no impide que los juicios sean tajantes ni que estén polarizados: alrededor de 50% de los encuestados que dijeron saber qué era la nacionalización de la Banca opinó, sin vacilar, que el pago que se les dio a los banqueros fue justo, como si supieran los pormenores de lo ocurrido; el otro 50% dijo, con la misma certeza, que no lo fue.

Aproximadamente 50% afirmó que la causa de la nacionalización fue una medida populista que el presidente López Portillo adoptó, manipulado por sus consejeros, para ganar aceptación mientras que otro 50% más bien se inclinó a pensar que la medida se tomó con el fin de mejorar la situación del país, independizarnos de la economía internacional y para que la banca fuera de todos los mexicanos.

Hubo dos únicos consensos entre la población encuestada: una abrumadora mayoría, más de 82% opina que una iniciativa futura de expropiación bancaria debe pasar obligatoriamente por el Congreso antes de ser aprobada y 97% opinó que la banca no debe estar en manos extranjeras. Poca memoria, algo de ignorancia y mucha polarización social: sin duda, una mezcla explosiva.

Más allá de los escasos consensos y de las muchas polaridades que caracterizan hoy a nuestro país haciendo peligrar

su estabilidad, o tal vez precisamente por ello, la Fundación ESRU ha definido como una de sus prioridades el fomento del diálogo continuo y respetuoso, de alto nivel, en torno a temas que sean, o que hayan sido, particularmente polarizados en la vida nacional.

Por eso invitamos a expositores calificados de diferentes perspectivas económicas, sociales y políticas a hablar sobre la nacionalización de la banca. No todos aceptaron y lo lamentamos. Su presencia habría enriquecido nuestra reunión con sus particulares puntos de vista. Pero la mayoría aceptó. A ellos les agradezco su participación en un foro plural, para hablar de un episodio complejo y pasional, que sucedió no hace demasiado tiempo. Ciertamente una tarea difícil de realizar y que requiere de enjundia.

9

La Fundación ESRU y el CEEY, promotores de este evento, se crearon a partir de un legado de mi padre, Manuel Espinosa Yglesias, quien murió hace siete años. Sé que, si él viviera, hubiera estado en esa reunión, participando ardiente y constructivamente, como lo hizo siempre durante su vida, cuando se trataba de temas de interés nacional, aunque éstos lo hubieran afectado adversamente a él, aunque los vientos no estuvieran moviéndose a su favor, como ocurrió con la nacionalización de la banca.

En nombre de la Fundación ESRU y del CEEY, mi reconocimiento a los panelistas por el interés con que realizaron los trabajos que aquí se presentan, al doctor Enrique Cárdenas por el interés y cuidado con que organizó los paneles, y a Julio y Manuel Serrano Espinosa por su colaboración entusiasta en los preparativos de la reunión.

Amparo Espinosa Rugarcía
Presidenta Fundación ESRU

INTRODUCCIÓN
HISTORIANDO EL PRESENTE.
LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

*Enrique Cárdenas Sánchez*¹

La nacionalización de la banca privada que ocurrió en México el 1 de septiembre de 1982 constituye un verdadero parteaguas en la historia contemporánea del país. Es un evento que acompañó el cambio radical que estaba ocurriendo entonces en el mundo. Sin duda, México era un país distinto antes de la nacionalización —en términos de sus características económicas y políticas— al que conocemos el día de hoy. Su transformación se aceleró precisamente a partir de ese evento.

11

De alguna manera, en 1982 culminó un modelo de crecimiento que ya había dado de sí. Su debilidad era notoria desde los inicios de los años sesenta, pero el Estado se rehusó entonces a aceptarlo. El modelo de economía mixta era cada vez más inoperante: existía un fuerte proteccionismo que se intensificó a partir de 1961 con la política de «mexicanización» en el sector minero que luego se propagó a otros sectores de la economía; la carga fiscal era reducida, un sistema relativamente regresivo resultaba insuficiente para financiar la inver-

¹ Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

sión pública necesaria para estimular el crecimiento; habían aumentado los oligopolios auspiciados por el Estado y las empresas públicas en sectores estratégicos de la economía; había una necesidad creciente, desde los años sesenta, de recurrir al endeudamiento externo para complementar el ahorro interno y mantener altas tasas de crecimiento. El sector exportador era débil y altamente dependiente de unos cuantos productos.²

12

Todas estas debilidades macroeconómicas se ahondaron durante el régimen del presidente Luis Echeverría. Su gobierno no sólo profundizó el modelo de sustitución de importaciones y le dio mayor preponderancia a la participación del Estado en la economía, sino que tuvo que recurrir a la impresión de dinero, al sistema bancario y al endeudamiento externo en una proporción mucho mayor para poder mantener una alta tasa de crecimiento económico. Evidentemente, ese camino no podía seguirse por mucho tiempo, por lo que la consecuente crisis en la balanza de pagos terminó con la devaluación del peso en agosto de 1976, después de 22 años de haberse mantenido fija la paridad de 12.50 pesos por dólar. Aquel sexenio terminó también con un enfrentamiento entre el gobierno y el sector privado, que tuvo que recomponer el presidente José López Portillo, comenzando con el memorable discurso de su toma de posesión. Al poco tiempo, el hallazgo de grandes yacimientos de petróleo, en una época de precios al alza, le dio a México una palanca de crecimiento que no tenía desde hacía al menos dos siglos. La abundancia

² Esta visión de los años 60 la desarrollo en otro trabajo, pero admito que no es aceptada universalmente. Ver *La política económica en México, 1950-1994* México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

de financiamiento internacional a interés muy bajo —incluso tasas negativas en términos reales— complementó las posibilidades de financiar una enorme inversión, lo que fue aprovechado tanto por el gobierno como por el sector privado.

Crecer se volvió el paradigma esencial: había que «administrar la abundancia» y salir de una vez por todas de aquel subdesarrollo en el que México estaba inmerso. La tasa de crecimiento del país en esos años fue la más alta del siglo. Pero no hubo cambios en la estructura económica. Los desequilibrios macroeconómicos pronto se presentaron nuevamente y ello devino en una enorme crisis cambiaria. Su desenlace culminó, precisamente, con la nacionalización de la banca y el estallido de la crisis de la deuda. A partir de entonces, México tuvo que emprender un «cambio de rumbo» que lo transformaría en los decenios siguientes. Apertura económica, autonomía del banco central, reprivatizaciones, inmersión total en la globalización: todos ellos factores con ventajas y complicaciones, pero que, ciertamente, darían como resultado un país muy distinto al que existía antes de 1982.

13

Ese año inició también el cambio del régimen político. Entonces llegó a su culminación el sistema presidencialista, luego de haber alcanzado su máximo esplendor. Y es que se habían observado las consecuencias del autoritarismo presidencial en el que una persona podía modificar los destinos del país sin consultar con nadie, sin ningún contrapeso. El presidente mandaba y tomaba decisiones sin importar si éstas tenían o no respaldo jurídico, pues tenía el poder para hacer que las reglas se cambiaran para acomodarse a su decisión. Los supuestos poderes de la Unión estaban plenamente supeditados al poder presidencial.

Ello no quiere decir que no hubiera ciertas reglas no escritas de comportamiento, de balance entre los poderes fácticos del Estado mexicano. No sólo existían esas reglas, sino en realidad habían sido exitosas en la promoción del crecimiento del país desde los años treinta, pero con el paso del tiempo las relaciones de poder del régimen político habían variado hasta convertirse, en algunos casos, en complicidades no siempre sanas para el país. Los empresarios eran interlocutores del gobierno para los asuntos económicos, pero no se metían en política. Eso se lo dejaban al sistema. El gobierno consultaba con los empresarios —particularmente con los banqueros— sobre los elementos esenciales de la política económica que habría de seguir, y hubo decenios enteros de colaboración entre ambos actores. Pero eso se fracturó en el sexenio de Echeverría, si bien López Portillo logró restablecerlo en sus primeros años.

Sin embargo, la nacionalización de la banca rompió esas reglas no escritas del sistema, lo que desembocó en un proceso de polarización social, en una confrontación con el sector privado. Una pérdida de «confianza» que no pudo restablecerse sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de manera más bien efímera. La nacionalización rompió los lazos entre el gobierno y los empresarios, orillando a éstos a participar activamente en política. Y ello desató una fuerza cívica que, con el tiempo, cambiaría el régimen político también. Menos de 20 años después de aquel 1982, el régimen priísta fue vencido; la alternancia en el poder tuvo su origen precisamente en aquel movimiento político. Es evidente, entonces, que la nacionalización de la banca es un parteaguas en la historia contemporánea de México, pues dio lugar a un cambio de

rumbo que tendría enormes repercusiones económicas, pero también políticas y sociales.

Lo que resta de este capítulo introductorio comprende dos partes. La primera destaca la importancia y dificultad de escribir historia a partir de sus protagonistas. También describe sucintamente quiénes y por qué participaron en este proyecto, así como algunos puntos relevantes que abonan a la validez del presente estudio que está basado, esencialmente, en testimonios de los actores principales. Finalmente, se describe la metodología utilizada y se menciona a quienes participaron en la elaboración de este trabajo.

15

La segunda parte recorre cronológicamente los hechos ocurridos en varias etapas. En ellas se pueden distinguir aquellos puntos que han sido poco valorados en el pasado, los puntos de inflexión o de quiebre que destacan los momentos o decisiones clave que determinaron el derrotero del país, y se establecen algunas preguntas relevantes para investigaciones futuras, cuya respuesta ayudaría a comprender mejor este hecho histórico y sus consecuencias en el mediano y el largo plazo.

UNA HISTORIA CONTADA POR SUS PROTAGONISTAS

El estudio de la historia a partir de sus protagonistas es siempre enriquecedor pero muy difícil de realizar. La razón más frecuente es que los protagonistas pueden no estar «listos» para hablar, puede parecerles demasiado pronto para dar a conocer hechos que todavía atañen a personas que aún viven o están presentes en la memoria colectiva o, como en este caso, porque «las heridas siguen supurando». Además, es po-

sible que, efectivamente, haya pasado poco tiempo y quizás no haya suficiente perspectiva histórica.

Por otra parte, los estudios basados en testimonios pueden tener una buena dosis de subjetivismo que les reste credibilidad, o que incluso algún protagonista busque modificar la «historia» al dar un testimonio total o parcialmente falso.

16 Pero si los protagonistas están en el ánimo de develar la verdad, este método tiene la gran virtud de encarnar la historia como nada más lo puede hacer. Escuchar sus testimonios, desde sus propios ángulos, permite mejorar significativamente nuestra comprensión del fenómeno. Permite sortear la dificultad de obtener documentos o incluso la inexistencia de éstos. Permite cruzar la información para verificar la validez de cada testimonio y así aumentar el grado de objetividad. Permite también acercarnos al «momento» histórico y sopesar la importancia que los personajes mismos tuvieron en el desenlace de los hechos.

Pero, desde luego, este método tiene la dificultad de que no todos los protagonistas quieren hablar y no sabemos con cuánto se quedan en reserva. Por tanto, un factor esencial es que estén presentes todos los personajes relevantes, o de no ser esto posible, que por lo menos aquellos que falten hayan dejado algún testimonio de su propia versión. Con estos elementos, más el análisis independiente realizado por expertos que puedan ver los hechos con mayor distancia, con más objetividad y con acceso a otro tipo de información documental o verbal, se complementan los datos relevantes necesarios para acercarse un poco más a la verdad. Así, con todos estos elementos reunidos, las piezas faltantes del «rompecabezas» serán más bien pocas y no impedirán formarse una idea clara de los hechos.

En el caso del análisis histórico de la nacionalización de la banca privada en México que tuvo lugar hace 25 años fue muy afortunado contar con casi todos los protagonistas más relevantes de esa historia.³ Y esto se debió, en buena medida, a la generosidad de la Dra. Amparo Espinosa Rugarcía, quien además de presidir la Fundación ESRU —que financió todo este proyecto—, convocó a las figuras más prominentes de la época en un tono de reconciliación, de genuina búsqueda de las razones de cada personaje para hacer lo que hizo, y de la comprensión cabal de un hecho histórico que sigue afectándonos como sociedad y como país. Y desde luego, la respuesta positiva de actores directos e indirectos, a favor y en contra de la nacionalización, permitió llevar a cabo una discusión respetuosa, de altura y altamente civilizada. Así se logró ese tono de reconciliación y de verdadera búsqueda de las razones que llevaron a la toma de decisiones tan graves para México. Esto no es fácil, ni tampoco es siempre posible. Por eso, a título personal, deseo agradecer nuevamente a la Dra. Espinosa Rugarcía por su iniciativa, y a todos los participantes por haber aceptado contribuir a esclarecer nuestra historia.

17

Para este volumen contamos con las memorias de los dos presidentes involucrados, José López Portillo y Miguel De la

³ Sólo faltaron el licenciado José Andrés de Oteyza, entonces secretario de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial, y el licenciado Carlos Tello Macías, quien estuvo a cargo del proyecto de la nacionalización y fue designado director del Banco de México para implementar el control de cambios. Lamentablemente, ambos protagonistas prefirieron no participar en este volumen y en el seminario organizado por la Fundación ESRU y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias el 7 de septiembre de 2007.

Madrid.⁴ Eso nos permite revisar, desde su propia perspectiva, por qué López Portillo tomó la decisión, cuándo y en qué circunstancias lo hizo, cómo lo manejó, qué motivaciones tuvo. Y por otra parte, el relato del presidente De la Madrid de cómo obtuvo la candidatura y cómo, todavía antes de ser declarado presidente electo por el Congreso, al momento de la nacionalización, debió asumir la decisión a pesar de estar en contra de ella. Las dificultades que tendría su gobierno le eran evidentes, así como las confrontaciones con los líderes empresariales suscitadas por la nacionalización.

Luego, contamos con la participación de los funcionarios principales. Es por todos conocida la constante pugna al interior del gabinete económico de López Portillo; las diferencias afloraron desde el principio, cuando el presidente estableció la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual casi de inmediato se enfrentó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Su primer secretario, Carlos Tello, y el de Hacienda, Julio Rodolfo Moctezuma, no lograron entenderse y ambos fueron reemplazados; el siguiente titular de la SPP, Ricardo García Sáinz, tampoco duró mucho en su

⁴ Estos testimonios están tomados de sus respectivas memorias, ya publicadas. Al escoger los pasajes que se incluyen en este volumen, intenté recoger lo mejor posible la visión de cada personajes sobre el tema. Los textos relevantes de López Portillo estaban mucho más dispersos por su propia metodología, pero traté de elegir aquellos pasajes que, además de abordar la crisis que llevó a la nacionalización, tocaran puntos o hechos relevantes mencionados por otros protagonistas en sus propios testimonios. Por ello se incluye, en el caso de Miguel de la Madrid, cómo obtuvo la candidatura presidencial del PRI y su relación con los empresarios ya entrado en su gobierno. Desde luego, la selección de los textos es enteramente mi responsabilidad.

encargo. Sólo Miguel de la Madrid se mantuvo en ese puesto por varios años, hasta que fue designado candidato a la presidencia, el 25 de septiembre de 1981. Pero además estaba la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) — que había tomado enorme relevancia por las perspectivas del petróleo y de Pemex como empresa pública— cuyo secretario, José Andrés de Oteyza, también tuvo una enorme influencia en el presidente. De Oteyza no sólo era un secretario de Estado importante, sino también su amigo. Otros que no eran secretarios —como el mismo hijo de José López Portillo, José Ramón, y Carlos Tello,⁵ entonces director general de Financiera Nacional Azucarera (FINASA)— participaban en las reuniones de gabinete económico y fueron actores directos en la planeación y convencimiento del presidente de nacionalizar la banca. De estos personajes,⁶ solamente contamos con el testimonio amplio y detallado de José Ramón López Portillo, entonces subsecretario de Planeación de la SPP, pero que por razones personales y afectivas estuvo muy cerca de la toma de decisiones, e incluso influyó determinadamente en ellas.

-
- ⁵ Si bien Carlos Tello Macías declinó la invitación a participar, afortunadamente ha escrito mucho sobre este tema. Lo más relevante es su libro *La nacionalización de la banca en México*, que fue editado por Siglo XXI en 1984 y ya va en su sexta reimpresión. Su trabajo es reiteradamente citado en varios de los capítulos de este volumen y en esta misma introducción.
- ⁶ Lamentablemente, ya fallecieron Julio Rodolfo Moctezuma y José María Sbert. Este último fue amigo muy cercano de López Portillo y de acuerdo con las memorias de éste y el testimonio de otros protagonistas, también participó activamente en la planeación de la nacionalización bancaria y en la toma de la decisión.

Entre aquellos que estaban en el bando opuesto se encontraban, desde luego, el secretario de Hacienda que sustituyó a Moctezuma, David Ibarra Muñoz, y el director del Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck. Sus testimonios se encuentran en este volumen, lo mismo que los de quienes los sucedieron en el cargo en marzo de 1982: Jesús Silva Herzog Flores en la SHCP y Miguel Mancera Aguayo en la dirección general del Banco de México. También contamos con las aportaciones de tres altos funcionarios que sin estar en un primer nivel en ese tiempo tuvieron injerencia directa o indirecta en la toma de decisiones: Leopoldo Solís, entonces subdirector general del Banco de México; Carlos Sales, director general de crédito en el gobierno de López Portillo y subsecretario de la banca nacionalizada con Miguel De la Madrid; y Francisco Gil Díaz, alto funcionario de la Secretaría de Hacienda en esos años y en los subsecuentes, hasta llegar a ser su titular en el gobierno de Vicente Fox.

Por el otro lado se encuentran los testimonios de los directamente afectados: los ex-banqueros. Lamentablemente, no fue posible invitar a todos ellos por razones de espacio y balance del libro. En primera instancia, tenemos el testimonio de Carlos Abedrop Dávila, quien era presidente de la Asociación de Banqueros de México y del Banco del Atlántico. A él correspondió representar a los banqueros ante las autoridades y coordinar muchas de las gestiones y acciones iniciales que realizaron en su defensa ante la autoridad. Tenemos a continuación el testimonio póstumo de Manuel Espinosa Yglesias y el de su hija Amparo, como principales accionistas de Bancomer, el banco más grande del país, el cual aporta una amplia visión de los hechos hasta la misma indemniza-

ción de la banca. Agustín Legorreta Chauvet, ex-presidente y director general de Banamex, también testifica ampliamente sobre la nacionalización de la banca y sus secuelas de mediano y largo plazo. José Pintado Rivero, ex-director de Banca Comermex, hace lo propio, al igual que José Carral, representante del Bank of America, el banco privado internacional que más le prestó a México en aquellos años.

Dado que los ex-banqueros decidieron defenderse jurídicamente ante el acto expropiatorio y, posteriormente, ante el cambio al artículo 28 de la Constitución que definía el servicio de banca y crédito como exclusivo del Estado, se invitó a participar a un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de aquellos años. Atanasio González Martínez fue uno de los únicos dos ministros de la Corte que votaron por que se revisara el fondo del amparo interpuesto por los banqueros, lo cual fue desechado por el pleno. En su testimonio alude a la oportunidad que perdió la Suprema Corte de contribuir al equilibrio de los poderes públicos de aquella época en México.

Pero la nacionalización de la banca fue más allá del ámbito financiero y trastocó la política. A partir de entonces tomó fuerza un movimiento empresarial que con los años cobró gran trascendencia hasta llegar a la alternancia en la presidencia. Por ello contamos con la participación de José María Basagoiti, cuya familia había sido fundadora y accionista de Banamex desde el siglo XIX y hasta el momento de la nacionalización, y quien encabezaba la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en 1982. Participó activamente, junto con Manuel Clouthier (presidente del Consejo Coordinador Empresarial) y Emilio Goicoechea (presidente

de la Confederación de Cámaras de Comercio), en el movimiento «México en la libertad» que dio inicio a la participación política activa de los empresarios mexicanos arropados por el Partido Acción Nacional (PAN).

22 Posteriormente, contamos con la colaboración de dos periodistas reconocidos por su análisis y perspectiva histórica. Miguel Ángel Granados Chapa y Sergio Sarmiento dan cuenta, en su participación durante el seminario y en un trabajo más amplio respectivamente, de los orígenes y consecuencias de la nacionalización de la banca. Así se pretendió incluir testimonios desde la sociedad de tan trascendente evento.

Y, finalmente, se invitó a tres destacados académicos que han tomado este tema como una de sus especialidades en su trabajo profesional y sobre el que han escrito profusamente. Carlos Elizondo Mayer Serra analiza a detalle por qué se tomó esa decisión y por qué se dieron —o no— las reacciones inmediatas por parte de los diferentes actores políticos y de los mismos afectados. Soledad Loaeza Tovar analiza minuciosamente las repercusiones políticas de la nacionalización y cómo ésta desembocó en la destrucción de lo que ella llama el Estado jacobino. Su participación realza convincentemente la trascendencia de la nacionalización en el México contemporáneo. Y Gustavo del Ángel Mobarak se adentra en las consecuencias de que la banca fuera manejada por el Estado, ejemplificando con mayor detalle el caso de Bancomer.

Dado que están casi todos los protagonistas más relevantes, es interesante destacar algunos puntos generales que enriquecen esta historia y abonan a su validez.

Primero. No se presentan contradicciones fácticas en los diversos testimonios de los protagonistas. Hay algunas diferencias en fechas, por ejemplo, que se deben más bien a cues-

tiones de memoria y no de fondo. Después de todo, ya han pasado 25 años. Sí hay, desde luego, diferencias importantes en las perspectivas, visiones, e interpretaciones de lo ocurrido, así como respecto a lo que se considera que fueron las consecuencias más trascendentes de la nacionalización. Esto es natural, pues se trata más bien de interpretaciones subjetivas que reflejan el lugar en que se encontraba cada uno, su papel en los eventos y su convicción al respecto. Pero los hechos, como tales, son esencialmente verídicos y sobre ellos no existen contradicciones entre los diversos autores. Las versiones más bien se complementan entre sí. Eso da tranquilidad y aumenta el grado de veracidad de los testimonios, pues nadie vio previamente el trabajo de los demás.

23

Segundo. El diagnóstico del origen de la crisis es semejante entre los diversos autores.⁷ Los hechos iniciales son esencialmente incontrovertidos, aun si incluimos entre ellos lo escrito por Carlos Tello, que no aparece en este volumen.⁸ Las diferencias aparecen en torno a los diversos propósitos políticos de algunos protagonistas, el modelo político que se quería implantar o consolidar, así como las repercusiones o consecuencias de diversas medidas de política económica (en particular el manejo de la política cambiaria y las devaluaciones). Todos los participantes coinciden en marcar la caída de los precios del petróleo —que interrumpe la tendencia de expansión macroeconómica— en 1981 como el inicio de la

⁷ El análisis más completo de este diagnóstico inicial en este volumen se encuentra en el trabajo de Leopoldo Solís.

⁸ La nacionalización de la banca... op.cit y *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006* México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

crisis, si bien aún era posible enfrentarla con efectividad. Sin embargo, las diferencias afloran conspicuamente sobre la manera en que se debía enfrentar la crisis.

24 Tercero. Entre los diversos puntos de vista destacan, claramente, los modelos económicos que cada protagonista considera en su actuar. Cada modelo refleja, inevitablemente, la diversidad ideológica de los protagonistas y su opinión sobre qué instrumentos se debían utilizar para enfrentar la inflación, la fuga de capitales y el desequilibrio en la balanza de pagos. Estas diferencias de enfoque fueron esenciales en toma de decisiones y en los errores cometidos, con consecuencias sumamente graves para el país. Si no se entienden estas diferencias en las percepciones teóricas de cómo funcionaba la economía, es difícil entender ciertos comportamientos de los protagonistas, lo que puede llevar a trivializar las acciones del presidente y de los demás actores en esta historia. Por ejemplo, pensar que era posible hacer crecer la economía prácticamente sin límite y sin presiones inflacionarias a través del gasto público siempre y cuando se controlaran los costos, explica por qué el presidente y su equipo no querían depreciar el tipo de cambio ni entendían los efectos de la sobrevaluación del tipo de cambio en las fugas de capital.

La revisión de los hechos por parte de los personajes —que necesariamente se repiten— agrega valor a cada testimonio pues muestran sus visiones y el ángulo desde el que se observaba la realidad. Y las variantes son interesantes y naturales, por el origen mismo de cada participante y el papel específico que jugó. De hecho, esta diversidad de visiones contribuye en forma importante a la comprensión del fenómeno.

Para concluir esta sección, sólo resta mencionar la metodología que se siguió para la compilación de estos testimonios y aportaciones. En primer lugar, se invitó a los protagonistas a participar, pidiéndoles que prepararan un ensayo de unas 8 mil palabras. Algunos de ellos aceptaron de entrada y simplemente nos remitieron su contribución.⁹ De los tres testimonios ya escritos,¹⁰ yo elegí las partes relevantes y, por tanto, es mi responsabilidad esa selección. A todos los demás participantes¹¹ les hice una entrevista larga que fue transformada en un borrador por una persona especialista con quien discutí cada una a profundidad.¹² Ese borrador fue presentado a cada autor, quien lo revisó, hizo los ajustes que consideró pertinentes y nos los remitió nuevamente. En algunos casos intercambiamos comentarios y sugerencias adicionales, y el

⁹ Ese fue el caso de José Ramón López Portillo, Amparo Espinosa Rugarcía, José Pintado Rivero, Miguel Ángel Granados Chapa, Sergio Sarmiento, Carlos Elizondo Mayer Serra, Soledad Loaeza y Gustavo del Ángel.

¹⁰ Es el caso de José López Portillo, Miguel de la Madrid y Manuel Espinosa Yglesias.

¹¹ David Ibarra Muñoz, Gustavo Romero Kolbeck, Jesús Silva Herzog, Miguel Mancera Aguayo, Leopoldo Solís Manjarrez, Carlos Sales Gutiérrez, Francisco Gil Díaz, Carlos Abedrop Dávila, Agustín F. Legorreta Chauvet, José Carral, Atanasio González Martínez y José María Basagoiti.

¹² Los especialistas que auxiliaron en este trabajo fueron Josefina Lusardi, Martha Poblett, Kathia Thornton y María Elena Torres Chimal. La grabación y transcripción de las versiones estenográficas estuvo a cargo de Norma Arrás y Carlos Tirado y la corrección de estilo fue de Sandra Luna. El diseño y formación del libro fue realizado por el Centro de Estudios Avanzados en Diseño, A.C.

autor fue corrigiendo los borradores subsecuentes hasta quedar satisfecho con su escrito. Hubo dos salvedades: en el caso de Jesús Silva Herzog se tomaron como base de su escrito las partes relevantes que publicó recientemente en sus memorias,¹³ pero su contribución se enriqueció con la entrevista y del trabajo de redacción posterior. En el caso de Francisco Gil Díaz se mantuvo el formato de entrevista, por su propia preferencia. A todos los protagonistas y a quienes me auxiliaron en la preparación de los escritos les estoy sumamente agradecido. Sin el esfuerzo de cada uno en su parte, este trabajo nunca hubiera sido posible.

A 25 AÑOS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA PRIVADA MEXICANA

De la revisión de todos estos testimonios surge una serie de puntos esenciales para la discusión y la mejor comprensión del origen, el desenlace y las consecuencias de la nacionalización de la banca. En este rápido recorrido se buscará destacar aquellos puntos que han sido poco valorados en el pasado, algunos que incluso han pasado desapercibidos para la memoria colectiva. Se destacarán puntos clave, algunos de los cuales habían librado hasta ahora el escrutinio detallado de los investigadores, con lo que se contribuye a una mejor comprensión de la realidad.

De aquí surgen también, con claridad, los puntos de inflexión que, en opinión de los protagonistas, muestran quie-

¹³ *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.

bres, eventos y decisiones trascendentales que afectaron el derrotero que siguió el país. Este es un punto esencial, pues su identificación nos permite ubicar aquellos momentos y circunstancias que llevaron a los actores principales a tomar ciertas decisiones, o a encarar de determinada manera las situaciones fuera de su control. Y desde luego, se plantearán algunas preguntas que hasta el momento parecen no tener una respuesta clara o, cuando menos, única. Se destacarán naturalmente nuevos cuestionamientos sobre la explicación de los hechos, nuevas preguntas que invitan a investigaciones futuras, nueva luz sobre los hechos que, en algún sentido, contribuye a reescribir nuestra historia contemporánea.

27

Con el fin de lograr estos objetivos —y como una forma de invitar a la lectura de este volumen—, esta sección sigue un orden cronológico de lo que aquí se relata. No pretende ofrecer una presentación sintética ni un resumen de cada participación, sino la detección lo más objetiva posible de estos puntos esenciales, sin apología de algún punto de vista en particular.

EL CAMBIO DE PARADIGMA

Al inicio de los años setenta ocurrió, en forma evidente, un cambio rotundo en la economía mundial. El rompimiento del acuerdo de Bretton Woods en 1971 marcó un cambio de época;¹⁴ comenzaba a dejarse atrás el proteccionismo para dar

¹⁴ El acuerdo de Bretton Woods, establecido al término de la Segunda Guerra Mundial, fijaba el dólar norteamericano a una cierta cantidad de gramos de oro, y todas las demás monedas tenían una paridad fija con respecto al dólar. En 1971, cuando Estados Unidos se rehusó a cambiar dólares que estaban en las reservas de los bancos centrales

paso a una economía global, abierta al intercambio comercial con cada vez menos barreras, una economía con fuerte movilidad de capitales y, por tanto, con la imposibilidad de mantener un sistema de tipos de cambio fijos. David Ibarra Muñoz menciona en su participación que México no se percató cabalmente de estos cambios y se aferró al esquema que hasta entonces la había venido funcionando: una economía volcada al mercado interno en la que la prioridad única era el crecimiento. El gobierno que no lograra un alto crecimiento económico era sinónimo de fracaso.

Entonces el mundo cambió, pero México fue incapaz de hacerlo. De hecho, José Ramón López Portillo inicia su ensayo haciendo hincapié en que el rechazo del gobierno mexicano en 1979 de entrar al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), visto en retrospectiva, constituyó realmente una decisión fundamental. Él afirma que el país se aferró al esquema tradicional en que el proteccionismo —encarnado en la política de «mexicanización» establecida a principios de los años sesenta y que limitaba la participación accionaria de extranjeros en ciertos sectores— y la inversión pública en sectores estratégicos habían sido los motores del crecimiento del país. Por su parte, David Ibarra opina que

européos por su equivalente en oro, el Acuerdo de Bretton Woods se rompió. Después de meses de negociación entre los países más desarrollados, se suscribieron los llamados Acuerdos del Smithsonian, que dieron lugar a la devaluación del dólar con respecto a las monedas europeas y al abandono del sistema de tipos de cambio fijo. A partir de entonces aumentaron los flujos de comercio y de capital y se ha mantenido el sistema de tipos de cambio fijo que está vigente hasta nuestros días.

México no estaba preparado para ingresar al GATT. No había un plan específico ni una estrategia que lo recomendara. No se argumentó entonces, con suficiente fuerza, porqué México debía hacerlo.

Se reforzó entonces la idea del nacionalismo económico, de la «mexicanización» como la entendía José López Portillo, como un privilegio para los mexicanos que, en reciprocidad, le debían solidaridad al país. Ideológicamente, el cambio —o más bien su ausencia— no se percibe cabalmente, pero ocurre una transformación importante en las condiciones económicas mundiales. Los «estructuralistas», como los denominaba el mismo presidente, tenían claro su propósito nacionalista y antidependentista; los «monetaristas», en cambio, no supieron detectar el cambio que estaba ocurriendo, o al menos no fueron capaces de articular y defender la necesidad de modificar el modelo. Y, evidentemente, era más sencillo no cambiar, sobre todo porque el modelo hasta entonces había sido aparentemente muy «exitoso». Por tanto, se consolidó la idea de que la meta y objetivo último era crecer, crear empleo, sin mayor cuidado por la estabilidad de precios, que pasó a segundo término.

29

EL DESENLACE MACROECONÓMICO DE 1981

Hay pleno consenso entre todos los participantes respecto a que el gasto público estaba creciendo demasiado en 1981. Si bien había cierta preocupación por la estabilidad de precios, de alguna manera se asumía que mientras la inflación no fuera elevada, aquello no era motivo de preocupación. El presupuesto de 1981 fue concebido como expansionista, en palabras del propio José López Portillo, pero relativamente moderado. No obstante, unos meses después, el presidente tuvo que ordenar

una reducción del 4 por ciento al gasto público para eliminar las presiones inflacionarias. Pero no fue posible aplicar el ajuste y muy pronto tampoco se podría detener la inercia del gasto. Pemex fue afectado por ello, lo mismo que otros sectores que «estaban a la mitad de la ejecución de proyectos de gran envergadura» y se estimó que era contraproducente detener esas inversiones. Se buscaba la suficiencia alimentaria, creación de infraestructura, etc., pero se gastó mucho y se gastó mal. Hasta aquí la concordancia en puntos de vista.

30

Varios de los participantes consideran que el punto de inflexión fue justamente hacia mediados de 1981, cuando cayeron los precios del petróleo. Hay concordancia en que antes se podía haber hecho algo para evitar el problema. El programa de ajuste de principios de 1981 así lo indicaba, pero no se cumplió. ¿Por qué no se hizo nada? ¿Cómo es que no se escuchó a Hacienda ni al Banco de México, que recomendaban la reducción del gasto y el ajuste al tipo de cambio? Pese a su insistencia en que se devaluara bruscamente el peso, el presidente decidió no hacerlo y continuó la expansión del gasto. Aquí surge, sin duda, una de las preguntas cruciales: ¿Por qué López Portillo decidió ignorar las recomendaciones de su secretario de Hacienda y del director del Banco de México? Los testimonios y ensayos que aquí se presentan ofrecen varias respuestas, que vale la pena destacar.

Por un lado, el modelo de los estructuralistas, apoyado por dos asesores extranjeros, los profesores John Eatwell y Ajit Singh,¹⁵ al no contar con un sector monetario y calcular los

¹⁵ Aparentemente, el modelo había sido desarrollado por un funcionario

precios a partir de los costos, indicaba que sí era posible obtener altas tasas de crecimiento sin inflación a través de la expansión del gasto público. La idea es que se estaban rompiendo los «cuellos de botella» que impedían el crecimiento del país y su conversión en una nación no dependiente. Es decir, el «modelo» permitía seguir creciendo casi sin límite, mientras que una devaluación del peso implicaría el encarecimiento de las importaciones, el aumento de los costos y, por tanto, una mayor inflación.¹⁶ Por otra parte, devaluar no estimularía las exportaciones pues éstas eran en su inmensa mayoría petroleras, cuyo precio estaba determinado internacionalmente y el único proveedor era el gobierno. Por tanto, un ajuste al gasto y una devaluación del tipo de cambio lo único que lograrían sería generar inflación y estancamiento económico. Entonces, de acuerdo con la lógica del modelo, no sólo no era recomendable devaluar sino que era preciso mantener el tipo de cambio fijo y seguir expandiendo el gasto público. Esa era, evidentemente, la recomendación que los oídos presidenciales preferían escuchar, y no la que le proponían Hacienda y Banco de México de reducir el gasto y devaluar el peso. Después de todo, la primera era una recomendación de sus asesores y permitía seguir creciendo y generando empleo.

31

mexicano, Vladimiro Brailovsky, asesorado por sus profesores de la Universidad de Cambridge, Eatwell y Singh. Véase nota 6 del ensayo de Gustavo Romero Kolbeck.

¹⁶ Estos asesores ingleses publicaron un artículo entonces que fue sumamente influyente y que recomendaba la continuación del gasto público. Ver Eatwell, John y Ajit Singh, «¿Se encuentra sobrecalentada la economía?», *Economía mexicana* (1981).

Una segunda respuesta está vinculada a la carrera para obtener la candidatura a la presidencia de la República. Conforme a sus Memorias, López Portillo estaba plenamente consciente de que la búsqueda por la presidencia llevaba a sus secretarios a ciertas acciones —o inacciones—. Es un hecho que hubo discrepancias enormes en las cifras económicas que presentaban la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda o el Banco de México. Ello desesperaba a López Portillo (véase su testimonio), quien decidió ordenar la creación del Sistema de Cuentas Nacionales en la SSP, ajeno al Banco de México, que tradicionalmente había calculado el PIB. Al parecer, estas discrepancias estuvieron relacionadas con la carrera presidencial. Por ejemplo, Gustavo Romero Kolbeck menciona que se «envenenaba al presidente diciendo que Hacienda y Banco de México lo estaban engañando por intereses políticos», cuando otros personajes estaban fuera de toda sospecha. Era el caso de José Andrés de Oteyza, pues era inelegible dada la nacionalidad extranjera de sus padres.

Pero quizás la discrepancia más grave, de acuerdo con el relato de José Ramón López Portillo —quien incluso afirma en su trabajo en este volumen que se le falseó y ocultó información al presidente—, es la relativa al déficit del gobierno federal de 1981. Y lo más serio es que esta discrepancia —consistente en que la SSP calculaba un déficit mucho menor que el estimado por la SHCP, que a la postre resultó el correcto— implicó que «las amarras se soltaran» y no hubiera suficiente control presupuestal, aun en contra de las órdenes formales del presidente. José Ramón López Portillo agrega que dicha discrepancia desapareció una vez que Miguel de la Madrid fue declarado candidato a la presidencia de la República por

el Partido Revolucionario Institucional (PRI). ¿Fue intencional la presentación al presidente de un déficit mucho menor al real? ¿O se trató simplemente de diferencias de cálculo? ¿Acaso la SPP realmente intentó detener el gasto a lo largo de 1981? De alguna manera, varios testimonios, como los de David Ibarra, Gustavo Romero Kolbeck, Jesús Silva Herzog y Francisco Gil Díaz, sugieren que el entonces secretario de SPP, Miguel de la Madrid, no hizo un gran esfuerzo por detener el gasto, sino más bien daba trámite a los requerimientos de gasto público. Romero Kolbeck comenta también que el secretario de la SPP nunca «se peleó con el presidente» y que incluso llegó a mediar entre los dos bandos contrincantes al interior del gabinete económico. En palabras de Jesús Silva Herzog, dado que la SPP «manejaba la chequera», no resulta casual que mientras existió esa secretaría, los últimos tres presidentes emanados del PRI —Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo— hayan sido previamente sus titulares.¹⁷ ¿Qué responsabilidad corresponde entonces a De la Madrid en la falta de control del gasto y el desboque de la crisis? ¿Qué hubiera sucedido si el secretario de Programación y Presupuesto hubiera tenido una posición más firme de control presupuestal? ¿Era todavía posible detener la crisis hacia fines de 1981 o principios de 1982? Quizás ya era demasiado tarde, de acuerdo con la mayoría de los testimonios que se presentan en el volumen. Se pudo haber paliado la crisis, lo cual ya era importante, pero difícilmente se pudo haber evitado.

¹⁷ Véase la nota 4 del capítulo de Jesús Silva Herzog en este volumen.

En esta misma línea de análisis, ¿qué hubiera hecho el presidente López Portillo de haber coincidido los cálculos del déficit que le presentaban y de haber sabido que el gasto estaba disparándose desde mediados de 1981? Aparentemente, había mucha soberbia entonces, como lo ejemplifica la reacción del secretario de Patrimonio y Fomento Industrial ante la caída de los precios del petróleo, comentada por Romero Kolbeck y Silva Herzog. También resulta difícil pensar que López Portillo hubiera forzado a una reducción del gasto, pues, como lo menciona en sus memorias, sentía la necesidad de terminar proyectos de infraestructura ya iniciados; además, de acuerdo con sus asesores, el exceso de gasto no era el causante de la inflación. Más bien se le había convencido que una devaluación «descompondría» toda la economía al elevar costos por las importaciones de bienes de capital e intermedios. Fue precisamente en este proceso que el presidente perdió confianza en su equipo financiero y hacendario que le recomendaban lo contrario. ¿Por qué habría de creerles entonces que era preferible una devaluación brusca ante la sobrevaluación del peso que ya entonces era evidente?

De hecho, uno de sus principales asesores, Carlos Tello Macías,¹⁸ reconocía que había un exceso de gasto y un creciente desequilibrio en las finanzas públicas, pero no vinculó ese hecho con el desequilibrio en la balanza de pagos. Según él, éste se debía esencialmente al mayor pago de intereses y a la fuga de capitales, que se aceleró a raíz de la caída de los precios del petróleo y por la decisión del gobierno de rehu-

¹⁸ La nacionalización de la banca, *op.cit.*, pp. 80-81.

sarse a vender petróleo a los debilitados precios del mercado internacional. Esta falta de conexión entre un fenómeno y otro es, a mi modo de ver, esencial y explica en gran medida la reacción del presidente López Portillo. En la postura contraria, casi todos los demás testimonios, especialmente los de Jesús Silva Herzog, Leopoldo Solís y Francisco Gil Díaz, así como los de los banqueros, relacionan el exceso de gasto con la inflación y la consecuente sobrevaluación de la moneda con la compra de dólares, ya sea para dejarlos en México (los «mexdólares»), o bien para sacarlos e invertirlos fuera del país, como «sacadólares».

35

Estos fenómenos se suman al endurecimiento del crédito internacional y a la elevación de las tasas de interés provocadas por la política monetaria contraccionista del presidente estadounidense Ronald Reagan. Así, se juntaban las dos hojas de la tijera mencionada por López Portillo, «como si hubiera una consigna»: la caída de los precios de las exportaciones mexicanas —sobre todo, pero no únicamente, del petróleo—, el aumento de las tasas de interés y la conversión creciente del crédito externo de largo a corto plazo: menos ingresos y más gastos; todo a la vez. De acuerdo con el testimonio de José Carral, del Bank of America, incluso la banca extranjera tomó medidas y dividió su cartera en dos: aquella que provenía de años atrás y estaba contratada en otras condiciones como a una tasa de interés fija, y los nuevos créditos que otorgaba a México y América Latina en un ambiente de elevadas tasas de interés, alta volatilidad y menos disponibilidad de recursos prestables.

**LA DEVALUACIÓN DE FEBRERO
Y EL AUMENTO SALARIAL DE MARZO DE 1982**

36

Todavía antes de la quinta y última Reunión de la República, que tuvo lugar en Guadalajara el 5 de febrero de 1982, el presidente López Portillo creía que podía apelar al «nacionalismo y solidaridad» de los mexicanos para evitar una devaluación. Ya para entonces la fuga de capitales era muy importante, así como la preferencia de los cuentahabientes por depósitos denominados en dólares en la banca comercial. El presidente ya sabía de las compras de inmuebles en el extranjero y tenía las primeras listas de «sacadólares», de acuerdo con sus memorias y el testimonio de Gustavo Romero Kolbeck. Pero su discurso de Guadalajara, lejos de inhibir la compra de dólares, la acentuó. Ya entonces había dicho que «defendería el peso como un perro», pero fue entonces, a partir de ese discurso, cuando la frase quedó en la conciencia pública. Como dirían David Ibarra y Francisco Gil Díaz, ese discurso echó leña al asador. Así lo consideró también el ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia, que estuvo presente, Atanasio González Martínez: el presidente ya «andaba mal». Los empresarios pensaron lo mismo y la fuga de capitales aumentó aún más¹⁹.

Ese es otro día clave en el desenlace de los hechos. Es un momento de inflexión. La fuga de capitales arreció y las reservas internacionales del Banco de México disminuyeron de inmediato. Los nuevos créditos que se conseguían eran insuficientes para impedir la reducción de las reservas. El tipo de cambio apenas aguantó unos días, dos semanas para ser exacto. A regañadientes, el presidente tuvo que devaluar el

¹⁹ Ver los testimonios correspondientes en este volumen.

peso, pues las reservas ya no lo podían soportar. De acuerdo con Miguel Mancera, Leopoldo Solís y otros testimonios, incluidos los de Manuel Espinosa Yglesias y Agustín Legorreta, una parte esencial del problema era que López Portillo no entendía de economía y estaba mal asesorado. Pensaba que la devaluación sólo provocaba un círculo vicioso, inflacionario, que nada resolvía en cambio sí perjudicaba. Creía que en realidad se trataba de un problema de flujo de caja, pues de pronto se secaba el crédito, por alguna razón la gente sacaba su dinero del país y, simplemente, ya no había reservas en el Banco de México para defender el peso. Es interesante destacar que López Portillo, al momento de publicar sus memorias, en la segunda mitad de los años ochenta, seguía pensando que la devaluación del peso lo «descomponía todo», como lo demostraban las depreciaciones continuas del peso durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

37

Tras la devaluación continuaron las diferencias y las disputas al interior del gabinete económico y ya para entonces la desconfianza hacia el secretario de Hacienda era evidente. Silva Herzog recuerda que, cosa insólita, dicho secretario no estuvo presente al anunciarse la devaluación del peso en los Pinos, sólo el director general del Banco de México y el director de Comunicación Social de la presidencia de la República. Por otra parte, de acuerdo con David Ibarra, los estructuralistas no entendían la dinámica del tipo de cambio al ocurrir las devaluaciones; en un momento dado se deprecia el tipo de cambio en exceso y con el tiempo disminuye un poco, pero no se puede forzar la apreciación antes de tiempo.²⁰ El pleito

²⁰ Este fenómeno se conoce en la literatura como el *overshooting* del tipo

de entonces era entre De Oteyza, que buscaba limitar la depreciación a 42 pesos por dólar, e Ibarra y Romero Kolbeck, que pensaban que debía quedarse en 46 pesos. Esta fue una discrepancia más que, dado el desconocimiento que López Portillo tenía de la economía, y su convicción de que era preferible devaluar lo menos posible, le causó mucho conflicto e indecisión. Intentó incluso manipular él mismo el mercado cambiario y manejar la política de deslizamiento del peso. Pensaba que debía fijarse nuevamente el tipo de cambio a la brevedad. El problema es que, como lo mencionan diversos protagonistas, el presidente nunca había estado convencido de hacer la devaluación y mucho menos de disminuir el gasto. Él mismo reconoce en sus memorias que no entendía nada de lo que pasaba.

Y esta incomprensión lo llevó a cometer uno de los principales errores de política económica de 1982: el aumento salarial del 10, 20, 30 por ciento a mediados de marzo. Al no entender que lo que la devaluación provocaba era un cambio en precios relativos y un ajuste a la riqueza de la gente que limitaba su gasto y su demanda de dólares —con lo que se iniciaba la corrección macroeconómica necesaria—, no se percató de la gravedad que significaba otorgar un aumento salarial de emergencia²¹. Tanto David Ibarra como Romero

de cambio, que menciona David Ibarra en su testimonio.

²¹ Aunque López Portillo había sido testigo de un ajuste salarial semejante tras la devaluación del 1 de septiembre de 1976 por Luis Echeverría, aparentemente no se percató entonces del daño que eso provocó a las expectativas, probablemente por la cercanía del cambio de gobierno entonces y el anuncio próximo de grandes yacimientos de petróleo.

Kolbeck se lo informaron, pero no les creyó. Por otra parte, era una cesión ante la presión de los obreros que evidentemente buscaban resarcir en algo los salarios. ¿Qué tanto se trató de una presión real y qué tanto López Portillo simplemente quiso reconciliarse con los obreros? ¿Hasta dónde llegaba realmente la fuerza de los sindicatos? ¿Qué tan insensatos eran? De acuerdo con David Ibarra y José María Basagoiti, los obreros estaban dispuestos a aceptar un aumento mucho menor, pero López Portillo mantuvo su decisión. La «intromisión» de David Ibarra en este asunto —que formalmente le tocaba al secretario del Trabajo— lo disgustó al grado de pedirle incluso su salida, como él mismo lo relata en este volumen. Aquel mismo día el presidente tuvo una diferencia con el director del Banco de México, Romero Kolbeck, porque éste no siguió al pie de la letra ciertas instrucciones sobre cómo «debería» manejarse el mercado cambiario, por lo que también fue removido de su puesto. En sus memorias, López Portillo dice que los despidos se debieron a la «insubordinación» de ambos.

39

Para muchos de los protagonistas, el citado aumento salarial fue un claro punto de inflexión que terminó por confirmarle a la gente las intenciones y políticas del gobierno. Además, tras el despido de las cabezas del equipo financiero gubernamental, vino el rompimiento con los empresarios, quienes se opusieron no sólo al aumento salarial, sino a la imposición de controles de precios. La creciente desavenencia entre ellos y el gobierno impulsó aún más la fuga de capitales, mientras que la expansión del gasto público se mantuvo no solamente en Pemex, sino también en varios otros sectores. Entonces vinieron nuevos intentos de ajuste, que tampoco

co se llevaron a cabo cabalmente. De acuerdo con varios de los protagonistas, como Leopoldo Solís y David Ibarra, eran «patadas de ahogado». De hecho, el intento de Jesús Silva Herzog, ya como nuevo secretario de Hacienda, de reducir el gasto y los enormes subsidios mediante un acuerdo entre varios secretarios de Estado, publicado en el *Diario Oficial*, no fue suficiente. El propio Silva Herzog coincide con Leopoldo Solís y Carlos Sales en que no había voluntad política de detener el gasto. Aquí surge otra pregunta: ¿A qué se debía esa falta de voluntad política? ¿Era ignorancia de los efectos que ello acarrearía, o simplemente el no querer detener un gasto que le llevara a la contracción económica y a la impopularidad, a pesar de las consecuencias? Lo que queda claro es que el presidente nunca relacionó el exceso de gasto con el desequilibrio de la balanza de pagos y con la fuga de capitales. Carlos Tello, en su análisis del desenlace de la crisis, tampoco lo hace. Más bien achaca el problema de la fuga de capitales a la especulación y a la poca solidaridad de los mexicanos ricos.²² Por eso hubo, desde principios de año al menos, discusiones en el seno del gabinete económico de la conveniencia y factibilidad de establecer un control de cambios. Romero Kolbeck, siendo director general del Banco de México, envió a Mancera a Europa para estudiar los países en que operaba un control semejante. El propio Miguel Mancera, ya siendo director del Banco, escribió un documento en el que expresaba la inconveniencia de establecer un control de cambios y por qué no funcionaría en México. Carlos Tello menciona

²² La nacionalización de la banca, *op.cit.*, pp. 81-93.

que ésa era una de las opciones que estaba considerando por encargo del presidente. Es decir, el control de cambios, a diferencia de la nacionalización de la banca, estaba en la mesa de discusión.²³

HACIA LA CRISIS DE LA DEUDA

Los meses siguientes continuaron el sórdido camino hacia la crisis de la deuda. La única manera posible de afrontar los requerimientos de divisas era contratando más crédito externo, que ya era todo de corto plazo. El último préstamo lo otorgaron Bank of America y National West a fines de junio. Se trató de un crédito enorme, el mayor otorgado hasta entonces, de 2 500 millones de dólares. Aquí surgen aún más preguntas: ¿Por qué, en vista de los problemas macroeconómicos por los que atravesaba México, aún se le hace semejante préstamo? ¿Qué tipo de garantías tuvo que dar el gobierno para obtenerlo? De acuerdo con algunos testimonios, entre ellos el de José Carral, todavía había cierto nivel de confianza de que el gobierno asumiría las medidas que se requerían. Además, él mismo acepta que aún se consideraba que era un buen negocio para el banco que representaba. Aquellos 2 500 millones de dólares, sin embargo, apenas duraron un mes. La demanda de dólares continuó, así como la preferencia de los depositantes por la moneda extranjera, de modo que para principios de agosto el gobierno tomó una medida drástica: establecer un incipiente control de cambios y pagar los «mexdólares»

41

²³ Ver el testimonio de Miguel Mancera y Carlos Tello *La nacionalización de la banca*, *op.cit.*

en moneda nacional. Desde tiempo atrás ya no había dólares en las reservas que respaldaran los 12 mil millones de dólares depositados en la banca mexicana.

42 Para muchos protagonistas, este fue otro momento de inflexión. Hubo una decisión fundamental que agravó el sentimiento antigubernamental y que a la fecha se mantiene en la conciencia pública. Según Miguel Mancera y Carlos Abedrop, el Banco de México había propuesto, junto con los banqueros, un esquema en que se respetaba hasta donde era posible el espíritu del contrato para mantener la confianza.²⁴ La propuesta no fue aceptada por el presidente, quien decidió —sin tener fundamento legal para ello, según Mancera— que se pagaran los depósitos a un tipo de cambio menor al de mercado. Ya para entonces el presidente tenía en su cabeza la idea del saqueo, del abuso que la gente había hecho de la libertad cambiaria al preferir el dólar al peso, según lo relata en sus memorias. Es evidente entonces la diferencia de opiniones sobre las causas de la fuga de divisas. La realidad parecía distinta para cada uno de los actores, inconsistencia que resultó sumamente grave pues afectó totalmente la toma de decisiones.

Y a lo anterior se agregó otra circunstancia vinculada al desequilibrio de la balanza de pagos: la crisis de la deuda. Para todos los protagonistas, el estallido de esta crisis fue

²⁴ El acuerdo era que los depositantes de «mexdólares» pudieran mantenerlos tal cual, que fueran negociables y que, una vez restablecida la situación y hubiera dólares en reservas, pudieran pagarse los depósitos en esa moneda, como estaba establecido en el contrato. O bien, si querían retirar sus depósitos, que pudieran hacerlo al tipo de cambio libre al momento de su vencimiento.

un catalizador que provocó la nacionalización de la banca. Al consumirse las pocas reservas que quedaban, después de aquel crédito jumbo de fines de junio, el gobierno tuvo que negociar un préstamo de emergencia con el Tesoro de los Estados Unidos que tomó la forma de compras anticipadas de petróleo por mil millones de dólares. Los relatos de López Portillo y de Silva Herzog de esas negociaciones dejan claro el origen de la irritación e indignación presidencial ante los abusos de Estados Unidos. Las condiciones que impusieron para la compra anticipada de petróleo fueron excesivas. De acuerdo con Soledad Loaeza, el mismo presidente Reagan, al enterarse del trato cerrado con México, llamó a su secretario del Tesoro, Donald Regan, *son of a bitch*.²⁵ Esa actitud vino a confirmar a López Portillo su noción de que México estaba sufriendo un complot para impedir su «independentismo», manifiesto en su política exterior para Centroamérica y el Diálogo Norte Sur (véanse sus memorias). ¿En qué medida aquella amarga negociación contribuyó a la desesperación del presidente, a hacerlo sentirse acorralado? ¿Hasta dónde ese evento en particular lo llevó a tomar una medida tan drástica como la nacionalización de la banca? Se trata de otro evento fortuito que, al parecer, sin embargo, contribuyó a la decisión presidencial. De hecho, a varios protagonistas no les cabe la mayor duda. Carlos Elizondo detalla esta y otras circunstancias en su análisis.

43

²⁵ Ver la nota de pie 41 de su artículo en este volumen.

LA DECISIÓN DE NACIONALIZAR LA BANCA

44 Desde febrero de 1982, el presidente López Portillo le encargó a Carlos Tello que preparara el proyecto de nacionalización de la banca. Evidentemente era un grupo secreto, muy pequeño, el que estaba al tanto de ello. Era lógico; de otra manera, la «efectividad» esperada de la decisión se habría nulificado, como lo explica José Ramón López Portillo. Nadie se esperaba nada²⁶. El presidente electo se enteró la víspera. Manuel Espinosa Yglesias no le creyó a su hija Amparo, quien se lo anunció el día anterior e incluso lo acompañó a la bóveda para decidir si retiraba sus acciones. Agustín Legorreta venía de un viaje de los Estados Unidos que había hecho por petición expresa del propio presidente López Portillo para tranquilizar a los banqueros extranjeros sobre la situación de México. El presidente tomó la decisión hasta el último momento, lo que no obsta para que los banqueros, según su propio relato, se sintieran profundamente engañados y traicionados, pues todavía el 16 de agosto aquél los había convocado para felicitarlos por su trabajo y compromiso con el país.²⁷

Al reunir los testimonios de los diversos protagonistas, queda claro que la decisión no fue una locura del presidente. Más bien éste estaba atribulado y no veía ninguna otra salida.

²⁶ Como ya se mencionó, el control integral de cambios fue una decisión discutida abiertamente y ya existía el antecedente de los «mexdólares».

²⁷ Es probable que este sentimiento de haber sido traicionados haya sido la causa por la que, de acuerdo con José Ramón López Portillo, algunos de los banqueros crearon un «fondo del desprestigio» que durante años financió una campaña propagandística en contra de José López Portillo.

Él mismo afirma haber tomado la decisión al estar escribiendo su último informe de gobierno, cuando reunió por primera vez la evidencia de lo que él consideró el «saqueo» del país, es decir, la información de quienes habían comprado inmuebles y hecho depósitos en Estados Unidos. Fausto Zapata y José Andrés de Oteyza le habían entregado las listas de estas personas, así como las cifras de la fuga: 60 mil millones de dólares fugados; a saber, 14 mil millones en depósitos en cuentas en Estados Unidos, 30 mil millones en compra en inmuebles (de los cuales sólo se habían pagado 9 mil millones y el resto correspondía a los pagos pendientes de las hipotecas), 12 mil millones de «mexdólares» y otros «picos más».²⁸ Esta cifra lo indignó y lo hizo pensar en lo absurdo del caso: por un lado, el país se estaba endeudando enormemente y, por otro, un grupo de mexicanos estaba sacando ese mismo dinero del país para invertirlo en la economía más grande del mundo. Según sus memorias, fue entonces cuando tomó la decisión.

45

José Ramón López Portillo menciona la cifra de 50 mil millones, en lugar de los 60 mil que cita su padre; si bien no parece tratarse de una grave diferencia, sí plantea algunas preguntas: ¿Por qué se contabilizan en la fuga de dólares todos esos conceptos? ¿Por qué se suman tanto los pagos ya hechos por inmuebles (9 mil millones) como los que quedaban pendientes (pagaderos probablemente a lo largo de los siguientes 20 años dado que se trataba de créditos hipotecarios)? ¿Por qué se incluyen los «mexdólares», que eran depó-

²⁸ Véanse sus memorias relativas al 31 de agosto de 1982, que aparece en este volumen.

sitos en la banca mexicana aunque estuvieran denominados en dólares, más aún cuando ya se había decidido pagarlos en pesos y a un tipo de cambio por debajo del precio de mercado? ¿Acaso no se estaban calculando equivocadamente las cifras? Suponiendo que los datos fueran correctos, se estaría hablando de una fuga efectiva de 23 mil millones de dólares (9 mil pagados en inmuebles, más 14 mil millones en depósitos en Estados Unidos), cifra muy inferior a los 60 mil millones de dólares que el presidente tomó como base para decidir la nacionalización de la banca.

46

López Portillo menciona en sus memorias que fue José Andrés de Oteyza quien le preparó esa información, usando a su vez la entregada por Fausto Zapata. ¿Cómo fue que el presidente aceptó la cifra de 60 mil millones, cuando era evidente que había errores graves en el cálculo? ¿Acaso alguien intencionadamente hizo caer al presidente en este error? Si así fue, ¿con qué motivos? Y en todo caso, ¿por qué pensar que los banqueros eran quienes promovían la venta de dólares, dado que ese retiro de fondos descapitalizaba a los bancos y trasladaba el negocio a su competencia en el extranjero? Según el testimonio de Agustín Legorreta, el presidente no entendía cabalmente el negocio bancario, lo que lo llevaba a interpretaciones —y decisiones— equivocadas. Al final, según la opinión de muchos de los protagonistas, la decisión de López Portillo fue de carácter político para intentar restablecer la fuerza del Estado. No fue una locura ni un momento de insensatez. Más bien se trató de una decisión, como señala Soledad Loaeza, que reflejó una enorme debilidad del Estado mexicano. En su perspectiva, López Portillo trataba de fortalecer al Estado y lo que menos deseaba era destruir

el sistema. Y ahí viene la paradoja mencionada por Basagoiti en su testimonio y avalada por Loaeza: López Portillo estaba determinado a proteger el sistema, «la Revolución», a hacer el cambio desde «las instituciones de la Revolución». Pero lo que hizo con la nacionalización de la banca fue precisamente «arrojar el cerillo que encendió el fuego» que terminó con el sistema político mexicano. Vaya paradoja.

Una conclusión generalizada, aunque no unánime —pero incluido José Ramón López Portillo—, de los protagonistas es que, vista en retrospectiva, la nacionalización de la banca fue una mala decisión. Incluso, durante la sesión de preguntas y respuestas del seminario, José Ramón dijo que si la devaluación de febrero hubiera logrado detener la fuga de capitales o si de algún modo hubieran cesado las fugas de capital, no se hubiera nacionalizado la banca. En otras palabras, si el mercado cambiario se hubiera controlado de alguna manera, no habría sido necesaria la expropiación bancaria. ¿Por qué no fue posible controlar el mercado cambiario? Por decisiones equivocadas de política económica, como no detener el gasto público, aferrarse a un tipo de cambio fijo, ignorar los mecanismos de funcionamiento de los mercados (especialmente del cambiario) y ceder ante las supuestas presiones de los obreros, entre otras.

La decisión de los banqueros de luchar sólo legalmente dejó ver el poder real que tenían así como el enorme arsenal de represalias que el Estado tenía a su disposición para inhibir cualquier protesta. ¿Dónde quedó la fuerza política de los banqueros que les atribuían muchos politólogos y la opinión pública en general? En realidad había una enorme asimetría entre el poder del gobierno y el de los banqueros.

Éstos también estaban acorralados y no tenían instrumentos jurídicos de defensa. Al final de cuentas, el servicio bancario era una concesión y, como lo mencionan Abedrop, Basagoiti y Gil Díaz, el gobierno incluso les regulaba las utilidades a través del encaje legal. Los banqueros no pudieron realmente hacer nada. Y otros grandes empresarios, como Televisa y los banqueros que tenían otros intereses industriales, temieron que hubiera más nacionalizaciones. La nacionalización fue una manifestación extrema del autoritarismo que rompió el arreglo que había existido por decenios entre el Estado y el sector privado. Como lo señala David Ibarra, con la medida se perdió la parte buena del corporativismo empresarial y el gobierno perdió la interlocución efectiva con el sector privado que le permitía llegar a acuerdos para beneficio del país. Una de las partes decidió que, dadas las nuevas reglas del partido, prefería «ya no jugar».

Naturalmente, como la decisión no fue consultada con el candidato ganador de las elecciones, las relaciones entre López Portillo y Miguel de la Madrid se tensaron fuertemente, hasta que llegaron al acuerdo de que se respetaría la constitucionalización de la medida, pero sin «amarrarle las manos» demasiado al futuro presidente de la República. El cambio al artículo 28 constitucional quedó relativamente ambiguo, para que los bancos no fueran organismos descentralizados, sino instituciones nacionales de crédito. De esta forma se permitiría la participación accionaria minoritaria del sector privado, lo que revertiría parcialmente la decisión de nacionalizar. Es interesante contrastar los testimonios reproducidos en este volumen sobre las relaciones entre ambos mandatarios.

LOS PRIMEROS MESES DE IMPLEMENTACIÓN

A raíz de la nacionalización y el decreto que implantaba el control integral de cambios, Carlos Tello Macías sustituyó a Miguel Mancera Aguayo en la dirección general del Banco de México mientras que Jesús Silva Herzog se mantuvo en la Secretaría de Hacienda. Tanto López Portillo como Miguel de la Madrid así se lo pidieron. El primero lo hizo, según Carlos Sales, porque Silva Herzog era el único representante de México con credibilidad en el extranjero, mientras que De la Madrid quiso así proteger la hacienda pública y las finanzas en esos últimos meses del sexenio lopezportillista. En opinión de Silva Herzog, si renunciaba, su reemplazo hubiera sido José Andrés de Oteyza.

49

Las dificultades entre Carlos Tello y el secretario de Hacienda iniciaron desde el primer día y continuaron hasta el 30 de noviembre, al concluir el sexenio de López Portillo y dejar Carlos Tello el Banco de México. Además del hecho de que los errores en los decretos del 1 de septiembre tuvieron que ser enmendados en uno más emitido el 6 de septiembre, la pugna entre ambos funcionarios se dio primero por el nombramiento de los directores de los bancos expropiados y, posteriormente, por la política cambiaria y de tasas de interés implantada por el Banco de México. Miguel Mancera y Carlos Sales llaman la atención sobre el subsidio que el gobierno federal otorgó a las empresas privadas a través de la banca expropiada, dado el diferencial de tipos de cambio en que se pagaban los depósitos en «mexdólares» (a 70 pesos por dólar) y la deuda externa de las empresas (50 pesos por dólar). En su análisis, Carlos Elizondo destaca que Carlos Tello casi no menciona este hecho o no le da importancia. El monto

casi llegó a los 80 mil millones de pesos, cifra irónicamente superior a la pagada como indemnización por toda la banca.²⁹ En opinión de Carlos Sales, fue probablemente por este subsidio que durante esta crisis no hubo tantas quiebras de empresas por problemas financieros.

50 Desde el primer día del gobierno de Miguel De la Madrid quedó claro que no revertiría la expropiación. En general, los protagonistas aceptan la explicación de que sería muy difícil que el mismo Congreso que había aplaudido la medida estuviera de acuerdo en revertirla. Sin embargo, parecen haber algunas salvedades que dan pie a nuevas preguntas. Primero, de acuerdo con el testimonio de José López Portillo, la designación de los candidatos a diputados y senadores de esa legislatura estuvo a cargo del presidente entrante salvo el caso del senador Jorge Díaz Serrano. Por tanto, podría haber sido mucho menos difícil para el presidente entrante lograr la anuencia de todos los integrantes del Congreso para hacer el cambio constitucional, pues a él debían su cargo. Incluso, se podría pensar que precisamente por este hecho no le fue difícil al presidente entrante revertir parcialmente la medida al permitir la participación accionaria minoritaria del sector privado en la banca nacionalizada.

Segundo, el juez que admitió en primera instancia las demandas de amparo, Efraín Polo Bernal, fue separado del Poder Judicial meses después, ya en el periodo de De la Madrid,

²⁹ Ver el testimonio de Carlos Sales en este volumen, y el detalle de todo el proceso de la indemnización en su libro *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1982—1988*, México, Páginas del Siglo xx, 1992.

por un problema que podría ser considerado como menor³⁰. ¿Hubo presión sobre el Tribunal Colegiado y luego sobre la Suprema Corte para fallar en algún sentido? ¿Hasta dónde se dejó que la Corte hiciera su trabajo en forma independiente? ¿Había presiones sobre el Poder Judicial en general? Atanasio González asegura en su testimonio que él no percibió presión respecto al asunto de la expropiación bancaria, pero reconoce que sí la hubo en otros sentidos. Por ejemplo, en ocasión de los amparos interpuestos en relación con los «mexdólares» se le presionó de manera directa para que fallara a favor del go-

51

³⁰ El problema fue que cobraba algún emolumento adicional a su trabajo en el Poder Judicial, como lo hacían muchos jueces entonces, cosa que estaba prohibido. Ver el testimonio de Atanasio González Martínez en este volumen.

³¹ Al relatar este hecho, Agustín Legorreta usa el término «desechar», a sabiendas de que éste no necesariamente concuerda con el término jurídico técnico, si bien mantiene el sentido de la conversación. Véase su contribución en este volumen.

pública este rechazo por parte de la Corte de que el gobierno podía romper las reglas establecidas a su antojo?.

LA BANCA EN MANOS DEL ESTADO

52

Si bien Miguel de la Madrid nunca buscó revertir la nacionalización bancaria, sí intentó diversas maneras para restaurar la confianza con el sector privado. Además de hacer diversas modificaciones a la Constitución para establecer límites claros a la participación del Estado en la economía y abrir la participación accionaria en la banca nacionalizada a la iniciativa privada, permitió intermediarios privados en el sector financiero, lo que dio lugar a la llamada «banca paralela». No obstante, algunos segmentos de la sociedad vinculados con los empresarios interpretaron estos cambios como intromisorios, pues, lejos de limitar al Estado, reflejaban una mayor injerencia gubernamental. Ello dio lugar a desencuentros con la cúpula empresarial que tendría repercusiones políticas serias, como lo analizan Carlos Elizondo y Soledad Loaeza.

De acuerdo con el testimonio de varios protagonistas y con el análisis de Gustavo del Ángel, la banca en manos del Estado funcionó bien en general. Su desempeño fue diverso, dependiendo del director de cada banco, si bien en algunos casos se importaron vicios del sector público como cierta corrupción y aumento injustificado de personal. Pero lo más relevante, en opinión de Carlos Abedrop, Agustín Legorreta, Manuel Espinosa Yglesias, Miguel Mancera, Francisco Gil Díaz y Gustavo del Ángel, fue la pérdida de capacidad de análisis, de valuación de riesgos por parte de los bancos, deficiencia que se trasladó a la Comisión Nacional Bancaria. La banca perdió así su capacidad más importante para asegurar

su solvencia en el largo plazo; se anquilosó su función principal. Por ello, independientemente de cómo se dio el proceso de reprivatización de la banca al inicio de los noventa, aquel anquilosamiento fue un elemento que afectó gravemente la salud del sistema bancario mexicano. Mancera y Gil Díaz mencionan, además, el criterio erróneo y absurdo de valuar la cartera vencida, cuyo origen se remontaba a los años setenta, lo que dejó muy endeble a la banca, al margen de qué tipo de accionistas compraron los bancos, si eran casabolseros o no. En opinión de Gil Díaz, el cálculo erróneo de la cartera vencida, aunado a la liberalización del sistema financiero, prácticamente aseguraba la entrada de los bancos a una crisis financiera de gran magnitud. En su opinión, ésta ocurriría inevitablemente, aun sin el llamado «error de diciembre». Visto así, ¿qué costo económico tuvo la nacionalización de la banca? ¿Fue en realidad la razón por la cual se llegó a su extranjerización?

53

Eso nos lleva a las interpretaciones del origen de la crisis de 1994-1995. En los testimonios que integran este volumen destacan dos visiones. Por un lado, Carlos Abedrop, Agustín Legorreta, José Pintado, Miguel Mancera y Francisco Gil Díaz consideran que la pérdida de capacidad de valuar riesgos al estar la banca en manos del Estado, junto con otros problemas como el déficit de gente especializada y el financiamiento mayoritario al sector público, fueron las causantes de la crisis de 1994-1995 y, poco más tarde, de la extranjerización del sistema bancario mexicano. Por otro lado, Jesús Silva Herzog y Carlos Sales consideran que la reprivatización adoleció de tales errores —como el precio de venta y la selección de los compradores— que irremediablemente condujo a la

crisis financiera del país y a la consecuente venta a bancos extranjeros. Independientemente de la opinión sobre este punto, no hay duda de que la nacionalización, directa o indirectamente, tuvo repercusiones de largo plazo en el sistema financiero y en la economía del país. En la encuesta que realizó recientemente Amparo Espinosa Rugarcía y que reporta en su contribución a este volumen, este es uno de los únicos dos consensos al respecto: la insatisfacción de que la banca en México esté en manos de extranjeros.

54

REPERCUSIONES POLÍTICAS

La nacionalización de la banca también tuvo consecuencias importantes en el ámbito político. Ya desde las elecciones de julio de 1982 hubo cierta ganancia relativa del PAN, aunque nada espectacular. La crisis económica ya estaba haciendo estragos, según la percepción de José López Portillo. La incipiente actividad política *expresa* de los empresarios se intensificó con la nacionalización bancaria, como lo señalan con detalle José María Basagoiti y Soledad Loaeza. Al solicitar su participación en las decisiones, López Portillo indicó a los empresarios que lo hicieran a través de los partidos políticos, con lo que restaba importancia a los líderes empresariales. Poco a poco algunos empresarios rompieron con el PRI, mientras que otros no podían hacerlo por la crisis; por ejemplo, las empresas del grupo Monterrey estaban muy comprometidas debido a su enorme deuda externa.

El movimiento «México en la libertad», promovido por los líderes empresariales Clouthier, Basagoiti y Goicoechea, solicitó el apoyo de los banqueros, pero éstos decidieron no participar. De acuerdo con Manuel Espinosa Yglesias, los

banqueros se dedicaron más bien a defender sus intereses y, fuera de los amparos que promovieron, ni siquiera actuaron en grupo. Tenían demasiado qué perder. Como lo reconoce Carlos Abedrop, los banqueros no hacen revoluciones, además de que temían el advenimiento de un golpe de Estado si las cosas se volvían inmanejables. Como lo rememora el mismo Miguel de la Madrid, durante su sexenio no quiso negociar con los empresarios en tanto no dejaran las manifestaciones públicas y les hizo saber su disgusto por la actitud beligerante que mantenían. Hubo, en realidad, un desdén inicial por parte de su gobierno. Me parece que el presidente De la Madrid no se percató de que el sistema político había quedado herido de muerte con la nacionalización, como lo mencionan Carlos Elizondo y Soledad Loaeza. La nacionalización fue, entonces, el origen de la alternancia en el poder que avanzó gradualmente y culminó en el año 2000. Puede decirse que la nacionalización fue la última gran decisión autoritaria de un presidente, aunque el autoritarismo continuó todavía por varios años.

55

CONCLUSIONES

Al revisar los testimonios de los protagonistas directos y los análisis de los expertos, es necesario destacar que no hubo contradicciones importantes en sus participaciones. Ello le agrega valor a lo dicho por ellos mismos y respalda la validez de los testimonios, toda vez que ninguno de los participantes tuvo acceso previo a los trabajos de los demás. Adicionalmente, dado que se incluye la versión de casi todos los protagonistas principales, se logra una imagen relativamente com-

pleta de los hechos, aunque sin duda falten muchos puntos por esclarecer.

56 De los textos aquí presentados se desprende que la decisión de expropiar la banca no fue una locura del presidente. López Portillo estaba atribulado, desesperado, enojado por la fuga de capitales y las compras en el exterior. Tomó esos supuestos hechos como afrentas casi personales. Además, leyó muy mal lo que ocurría... no comprendía realmente lo que estaba pasando, no entendía los mecanismos económicos que llevaban a la fuga de capitales ni la preferencia de la gente por dólares en lugar de pesos. Lo desconcertaba la actitud «anti-patriótica» de los «sacadólares». Y entonces encontró culpables de la crisis, cuando los problemas estaban en otro lugar. Acusó a los banqueros injustamente y tomó la decisión con base en información aparentemente equivocada, exagerada. Los asesores que sí escuchaba le aseguraban que se podía seguir creciendo sin causar inflación, mientras no aumentaran los costos y, por tanto, hubiera un tipo de cambio más bien fijo. Llegó incluso a pensar en un complot orquestado desde fuera del país y alentado desde dentro. En ese sentido, aunque pareciera lo contrario, no fue una decisión con un destinatario específico.

La nacionalización bancaria transformó, para siempre, el sistema financiero del país: trastocó las instituciones y de una manera u otra deterioró la competitividad del sistema bancario; menoscabó los instrumentos y las prácticas para una adecuada valuación de riesgos y supervisión bancaria, y se fortalecieron otros intermediarios financieros que en buena medida asumieron el papel de la antigua banca comercial privada. Al momento de la privatización, los bancos estaban

en una situación de debilidad y con problemas crecientes de cartera vencida. La forma en que se llevó a cabo la privatización parece haber tenido un impacto aún mayor y, al efectuarse simultáneamente el proceso de liberalización financiera, los problemas de cartera vencida se acumularon para desembocar en la crisis de 1994-1995. De ahí a la extranjerización sólo hubo un paso. Muchos protagonistas responsabilizan a la nacionalización de la banca, o al menos a la forma de su reprivatización, el que hoy la banca que opera en México sea esencialmente extranjera.

57

No cabe duda que el presidente se equivocó y que inició, sin quererlo, la destrucción del sistema político que había regido al país por más de medio siglo. En un intento por salvar ese sistema —pensando que era lo que debía hacer—, nacionalizó la banca y transformó al país para siempre. El impacto político e institucional fue notable. Incluso la figura presidencial fue afectada, pues en adelante ya no sería posible tomar medidas tan importantes sin algún tipo de consulta formal o informal, sin crear algún tipo de consenso previo a su implementación.

En el desenlace de los hechos que llevaron a la nacionalización de la banca se pueden detectar varios puntos de inflexión. Estos momentos fueron claves al tomar ciertas decisiones que alteraron en forma definitiva el devenir de la historia. Por tanto, es posible derivar de ellos lecciones importantes:

- * Caída de los precios del petróleo en el verano de 1981. La carrera por la candidatura a la presidencia está en su momento crucial. Jorge Díaz Serrano sale de la contienda; Da-

vid Ibarra y Gustavo Romero Kolbeck se quedan solos en su lucha por reducir el gasto y depreciar el tipo de cambio, mientras Miguel de la Madrid no toma un bando definido y, aparentemente, según José Ramón López Portillo, oculta y falsea información sobre el déficit público. En ese momento aún era posible corregir el rumbo y, en opinión de todos los protagonistas, evitar la crisis.

58

- * Mensaje presidencial en la quinta Reunión de la República, el 5 de febrero de 1982. Al hacerse patente la voluntad presidencial de defender el tipo de cambio a cualquier costo, se recrudece la salida de capitales y menos de dos semanas más tarde se tiene que devaluar el peso.
- * Aumento salarial del 10, 20 y 30 por ciento en marzo de 1982 que nulifica el efecto de la devaluación. Por diferencias sobre este tema y el manejo del mercado cambiario, las cabezas del equipo económico del gabinete son reemplazadas. Se recrudece nuevamente la fuga de capitales, lo que junto con la sequedad del crédito externo que «parece por consigna», llevan a la implantación del control de cambios a principios de agosto, pagando los «mexdólares» a un tipo de cambio fijo y menor al de mercado. La negociación de la deuda es interpretada como un «complot».
- * Al escribir su último informe de gobierno, a fines de agosto, el presidente reúne cifras sobre la fuga de capitales (infladas, por cierto) y toma la decisión de nacionalizar la banca. Con ese acto, López Portillo enciende el fuego que terminaría destruyendo el sistema político que tanto deseaba proteger.
- * A partir de la nacionalización de la banca, los triunfos de la oposición encarnada por el PAN aumentan gradualmente,

casi sin interrupción, que terminan con la alternancia de la presidencia de la República en el año 2000.

- * La decisión de la Corte de no revisar siquiera el fondo del asunto en noviembre de 1983 constituye una oportunidad perdida para el fortalecimiento institucional del Estado y la división y balance de poderes.

A partir de los testimonios y aportaciones de protagonistas y analistas que están conjuntados en este volumen, surgen preguntas de relevante interés histórico que será necesario estudiar más a fondo. Entre ellas, queda la interrogante sobre la importancia de la carrera por la candidatura presidencial en el desenlace de la crisis en el verano de 1981 y sobre el papel que jugó entonces el secretario de Programación y Presupuesto. También se cuestiona la fuerza real del Estado mexicano cuando tiene que tomar medidas excepcionales para poder sobrevivir. Similarmente, ¿hasta dónde existían verdaderos grupos de poder y en qué medida era un mito la fuerza que como grupo tenían los banqueros? ¿Tomó el presidente López Portillo decisiones trascendentales con base en información equivocada o intencionalmente parcial? De haber tenido la información correcta, ¿hubiera cambiado su proceder? ¿A qué se debe en realidad el cambio en el régimen político que ocurrió a raíz de la nacionalización de la banca?

Existen, sin duda, muchas preguntas como las anteriores que requieren una respuesta para poder avanzar. Este es, al final, el corolario del interés de la Fundación ESRU y del CEEY, al organizar el seminario y el Premio MEY 2007: entender los hechos y las razones por las cuales se tomaron decisiones tan graves para el país y que abrieron tantas heridas en la socie-

dad; que dejaron confrontado al Estado mexicano, quizás por muchos años, con los empresarios y con capas más amplias de la sociedad. El interés de la Fundación y del Centro es que, a través del diálogo abierto y franco, con respeto y civilidad, conozcamos mejor los hechos y comprendamos mejor las razones de cada protagonista para actuar como lo hizo. Sólo así podremos construir una idea más completa de nuestro pasado relevante, aquel que transformó a nuestro país para siempre, para seguir avanzando en una sociedad más unida y menos polarizada.

60



BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, Enrique *La política económica en México, 1950-1994* México, FCE, 1996.
- De la Madrid, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, FCE, 2004.
- Eatwell, John y Ajit Singh, «¿Se encuentra sobrecalentada la economía?», *Economía mexicana* (1981).
- López Portillo, José *Mis tiempos, biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988.
- Sales Gutiérrez, Carlos, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1982-1988*, México, Páginas del Siglo xx, 1992.
- Silva Herzog, Jesús, *A la distancia...*, *Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.
- Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984.
- *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006* México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

ANTOLOGÍA DE MIS TIEMPOS
DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO¹

RETROSPECCIÓN: 1981, AÑO CRUCIAL²

61

Fue en 1981 un año crucial en mi administración. Un cambio radical y repentino de corrientes económicas, correspondientes a factores políticos, tanto internos como internacionales, cortó cuatro años de ascenso continuo de nuestro desarrollo, sin precedentes en nuestra historia. Pasará tiempo para que se vuelva a presentar una oportunidad similar. En un mundo aplanado por la inflación y la recesión, nuestro crecimiento fue contrastante, subimos muy alto y, desde ahí, caímos a los niveles en que se encontraba el resto del mundo en desarrollo. No sólo fue el descenso, sino el contraste, lo

¹ Presidente de México, 1 de diciembre de 1976 a 30 de noviembre de 1982. Extractos seleccionados y editados por Enrique Cárdenas Sánchez con el fin de ilustrar el pensamiento del Lic. José López Portillo en relación a la nacionalización de la banca. Los subtítulos, salvo el primero, y la letra cursiva indican que fue escrita por el editor. Las palabras en negrillas son énfasis del propio José López Portillo.

² Extractos tomados de las páginas 1138 a 1156 de José López Portillo *Mis Tiempos*, México: Fernández Editores, 1988.

que hizo notable nuestro caso...³

Como efecto de la política de atracción de capitales hacia Estados Unidos, iniciada a fines de 1980 y que Reagan consolida y hace del conocimiento mundial en Ottawa, 1981 con todas sus conscientes consecuencias, se triplicaron las tasas de interés; al fortalecer el dólar, Estados Unidos succionó recursos y consecuentemente presionó contra el tipo de cambio, generando presiones especulativas en los mercados externos de capital, incluido, claro, el nuestro.

62

Se disminuyeron de este modo las ya costosas disponibilidades crediticias para los países en desarrollo, lo que, además de encarecer el precio del dinero, obligaba al endeudamiento a corto plazo; se reducía la capacidad de exportar; se retrasaban proyectos productivos y se generaba una creciente crisis de liquidez en el resto del mundo, pues los capitales emigraban principalmente a Estados Unidos.

Por efecto de la recesión y el proteccionismo, se redujeron los precios de las materias primas que exportan los países en desarrollo, principalmente el precio del petróleo. En efecto, los países industrializados realizaron esfuerzos tecnológicos sin precedente para abatir los consumos y para aprovechar otras fuentes de energía, lo que, junto con las reservas de com-

³ En el periodo 1978-1981 el Producto Interno Bruto en términos reales creció a una tasa promedio anual de 8.4%. En las décadas de los cincuentas y sesentas ésta fue el 6.1 y 7.0%, respectivamente. En los tres años posteriores a 1981, el producto real registró una tasa media de crecimiento real negativa, del orden de 0.8%. (SPP de 1970 a 1984, *Sistema de cuentas nacionales de México*, y Banco de México, de 1950 a 1970, *Indicadores económicos*.)

bustible que acumularon, causaron la baja en el precio del petróleo y se invirtieron nuestros términos de intercambio...

La situación propiciaba compras y pagos anticipados al exterior, lo que ampliaba el déficit financiero.⁴ Las inercias del gasto público y el privado provocaron que se compitiera por los recursos existentes, tanto internos como externos, lo que los encarecía. El sector privado contrajo su inversión productiva, no así el gasto especulativo, el suntuario, y se exacerbó como nunca la fuga de capitales.⁵ Todo ello, obviamente, actuaba, en expectativa, en la desconfianza, en la inflación y en la paridad monetaria.

63

Este cuadro general, en México tuvo, claro, una expresión muy concreta. Los intereses del dinero se dispararon a fines de 1980 y en 1981, sin nuestro consentimiento ni participación, del 6 al 20%. Tendríamos que pagar más, tanto por las deudas contraídas, como por las nuevas, indispensables, que tenían que contratarse a plazos cortos, si queríamos pagar y mantener el paso. De este modo en aquel año, 1981, prácticamente los 5 mil millones de dólares programados como endeudamiento contraído a corto plazo, habían de destinarse, sólo al pago del incremento del interés. Y seguiría esta carga para los años sucesivos (Se pagaron 5 mil 476 de intereses y 6 mil 297 de amortización).

⁴ En México, por ejemplo, en 1981 el déficit financiero del sector público ascendió a 866 mil millones de pesos; es decir, a 14.7% del PIB. En 1979 Y 1980 éste representó 7.4 y 8.0% del PIB, respectivamente.

⁵ En el periodo 1980-1981 la fuga de capitales en México, estimada a través del rubro de errores y omisiones de la balanza de pagos, ascendió a 10,333 millones de dólares. En 1982 se sumarían unos 8,400 millones adicionales. En mi estimación éstas son las cifras registradas mínimas. La real es mucho mayor. (Banco de México. *Informes anuales*.)

La baja del precio del petróleo fue brutal y tuvo un doble efecto, el precio en sí y el volumen que dejó de venderse en los momentos de desconcierto del mercado, que no se reconstituyó sino después de agosto de 1981. Los ingresos derivados del petróleo, constituían el 75% de nuestras exportaciones. Cualquier baja en volumen nos restaba dólares con los que contábamos, conforme a presupuestos, planes y contratos formalizados en momentos en los que nada hacía esperar un cambio tan radical.⁶ A estas cantidades había que sumar las que significaban la merma del precio de otras materias primas que, como la plata, otros minerales y todas nuestras exportaciones agrícolas, también la sufrieron. Por todos estos conceptos, en 1981 dejaron de ingresar al país, por lo menos, 10 mil millones de dólares con lo que ya contábamos presupuestadamente.

Muchas de nuestras otras exportaciones no petroleras tampoco aumentaban porque, en su mayor parte, correspondían a proyectos industriales en proceso (puertos industriales, fertilizantes, siderúrgicos, turísticos, pesqueros, expansión de nuestra agricultura, etc.) que todavía no generaban divisas ni sustituían importaciones. Eran una carga adicional. Y teníamos que concluirlos para evitar continuaran sólo sus efectos negativos (pago de intereses y no generación de recursos).

Aumentaron las importaciones (especialmente manufacturas) cuyo precio, en cambio, se revaluaba en relación a nuestras exportaciones. Además se precipitó principalmente

⁶ De haber prevalecido los precios y volúmenes de crudo exportados en la primera mitad del año, se estima que los ingresos por este concepto hubieran sido cercanos a 15 mil millones de dólares, es decir 1,700 millones de dólares más que las cifras realmente alcanzadas.

por parte del sector privado un exceso de compras con frecuencia anticipadas y otras innecesarias o superfluas (7 mil 918 en 1978; 11 mil 980 en 1979; 18 mil 486 en 1980; 23 mil 104 en 1981)...⁷

La presión por recursos financieros obligó al sector público a recurrir al endeudamiento a corto plazo y, al sector privado, a dolarizar su crédito y endeudarse en dólares, dado que la tasa de interés y el tipo de cambio resultaban más baratos y más expeditos. Ello provocó la dolarización del sistema financiero nacional. Todo lo anterior generaba presiones inflacionarias por la vía de la demanda, que se sumaba a la preponderante inflación de costos, tanto debido a mayores y más caras importaciones de bienes y servicios, como de recursos financieros externos.

65

En este contexto y en el transcurso de aquellos años, la composición y destino de la deuda externa cambió radicalmente: el saldo de la deuda de corto plazo que en 1980 representó el 4.4%, pasa a ser el 20.3% del endeudamiento total en 1981. Así, las divisas para financiar principalmente importaciones para proyectos productivos, se destinan cada vez más al pago de intereses y para cubrir una creciente fuga de capitales. Una parte creciente del gasto público se financia con deuda externa, lo que genera presiones inflacionarias, a la vez que se extrema la competencia interna por recursos con el sector privado, tanto nacional como extranjero, que impactó las tasas de interés activas.⁸ Esto fue conduciéndonos a que,

⁷ Inmuebles, fundamentalmente.

⁸ En el ámbito interno, la colocación de deuda pública a través de valores (CETES, Petrobonos y Bonos de la Deuda Pública), se elevó de 464 mil

de cada dólar contratado en el exterior, una parte creciente se destinara a actividades no productivas, pago de servicios, especulación, fuga de capitales, mientras que ese dólar demandaba del país un esfuerzo creciente derivado de mayores tasas de interés y más adeuda acumulada para pagarlo...

Como la responsabilidad política e histórica es sólo mía, más tendrán que ser las explicaciones que quiero reproducir aquí, antes de narrar el desplome de 1982, para hacer contemporánea la responsabilidad y comprensibles los tiempos.

66

Siempre dispuse de alternativas. Mi Gabinete para eso fue diseñado. En 1981 había quienes me recomendaban, desde julio, devaluar bruscamente y disminuir gasto público para corregir la inflación y los efectos combinados de las altas tasas de interés y baja del precio del petróleo; y había quienes, estando a regañadientes de acuerdo en frenar el gasto público, no recomendaban la devaluación brusca sino deslizante, y un control selectivo de importaciones para disminuir déficit en balanza comercial y presiones devaluatorias. Eran las inercias de la vieja pugna entre monetaristas y estructuralistas, claro, con sus variantes circunstanciales.

Recordamos que, al final de cuentas y después de los balbuceos de 1976, en 1977, aprovechando la oportunidad del auge petrolero, mi Gobierno optó por desarrollar con inversiones las potencialidades económicas del país significadas por sus materias primas, su fuerza de trabajo y su posición geográfica, a partir de la oportunidad petrolera cuyo creci-

millones de pesos en 1979 a 618 mil millones en 1980 y a 948 mil millones en 1981. Paralelamente, aumentaron las tasas de interés activas de 19.90%, en diciembre de 1979, a 28.10 y 36.60% para fines de 1980 y 1981, respectivamente. (Banco de México. *Indicadores Económicos.*)

miento nos traería autodeterminación financiera. Esa oportunidad era la base y eje que permitiría organizarnos para desarrollar el resto de nuestros recursos, no sólo para sustituir importaciones sino para ampliar, diversificar y añadir valor a las exportaciones (o sustituirlas como ahora suele decirse). Buscábamos autosuficiencia alimentaría y lanzarnos a la gran exportación a partir de los puertos industriales con siderurgia, fertilizantes, petroquímica básica, partes y equipos para surtir nuestras industrias principales, petróleo especialmente, así como desarrollo del turismo y la pesca. Para ello, necesitábamos recursos externos abundantes. La prioridad dada al petróleo en otras palabras, formaba parte de un proyecto cuyo propósito no era depender del petróleo, sino darle al país una plataforma más amplia de producción... Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, al industrial y al de energía, las divisas obtenidas o contratadas servirían para financiar otros vigorosos proyectos que significarían no sólo sustituir importaciones, sino, repito, ampliar, diversificar y añadir valor a nuestras exportaciones...

67

Se quebró en 1981 el gran propósito de mi administración.⁹

⁹ El primero de junio, López Portillo escribió en sus notas: «...HOY JORGE DÍAZ SERRANO ME PIDIO AUTORIZACIÓN PARA BAJAR EL PRECIO DEL PETRÓLEO. Arabia Saudita no baja su producción y fuerza al resto de la OPEP. Parece ser que hay acuerdo con los Estados Unidos. Convoco al Gabinete Económico para tratar el tema. Puede ser una catástrofe.

Al final de cuentas sigo pensando en la conveniencia del Plan Mundial de Energía. Muchas de las cosas ahí recomendadas se están haciendo; pero en forma desordenada y por oscuros designios y extrañas motivaciones. Nuestra economía, sin duda, se va a afectar. Ojalá, en cambio, se reactive la economía mundial. Cambian los signos de los tiempos. Parece un parteaguas.

En ese año y el siguiente, se acreditó, junto con la brutal dependencia, que nuestro sistema de economía mixta, nacionalista y mexicanizada, había sido eficiente para crear riqueza y autosostener su crecimiento en una situación internacional poco favorable, aunque no hostil; pero que esa riqueza y con la posibilidad de crecimiento era, cada vez más y en muy buena parte, sensible a las prácticas y actitudes que son propias de la clase social más poderosa y de los intereses extranjeros ante el mínimo riesgo en el entorno económico internacional en el que somos tan vulnerables. La situación económica se transformó de tal manera que se fugaron capitales, sacrificándose así el futuro de toda una Nación. Enfatizo que el fenómeno no es exclusivo de México. Toda América Latina lo padece, salvadas las diferencias específicas. De donde se sigue que es consecuencia de un factor general vinculado al «orden» internacional que nos rige.

Pero en nuestro país existe además un factor dramático: el sistema legal llamado de la ‘mexicanización’ de la economía que entrega a mexicanos la exclusividad en el desarrollo económico de importantes recursos, bienes y servicios, equivalente a la exclusividad que en materia política se otorga a los nacidos en esta tierra y de nuestra sangre. El criterio jurídico es elemental; pero no hay otro que atienda a una presunción básica: la lealtad y solidaridad al origen de los mexicanos a su Patria. Ninguna otra consideración explica ese privilegio.

Y en 1986 dijo: Primero de junio de 1981. Ese día, uno de los más vigorosos y exitosos esfuerzos nacionales, concluyó su ímpetu. En un día todo tranquilo, el Director de PEMEX pide autorización para bajar el precio del petróleo. Empieza la declinación. Lo anoto. Como un rayo» (Mis tiempos, op.cit. p.1058).

Pero, con alarma, se ha demostrado que lo que es evidencia en materia de lealtad política, es ingenuidad en materia económica: el dinero no tiene patria y sus dueños no cumplen valores de lealtad; sino de conveniencias. Es lo natural, corresponde a la lógica de los intereses particulares en el seno de una sociedad civil; como corresponde a la lógica política del Estado que la organiza, resolver los problemas de la contradicción entre los intereses público y privado...

Como ya lo explicamos, de 1977 a 1980, pudimos manejar con mayor eficiencia la deuda externa, que pasó del 28% del PIB en 1977, a 22% en 1979 y a 18% en 1980...

69

Pero en 1981 se disparó la contratación de la deuda externa a niveles sin precedente. Primero daré las cifras; después, las explicaciones. Ese año, en vez de contratar 5 millones de dólares, como lo teníamos programado, contratamos alrededor de 19 mil millones. La deuda total acumulada pasó, así, de 38 mil 813 a 52 mil 961 millones. En consecuencia, la participación de la deuda en el PIB pasó del 18% que tenía ya en 1980, a 22%; pero no al 28% que reflejaba los efectos de la devaluación de 1976. Destaco que las cifras sólo son comparables si se relaciona la deuda neta con el Producto Interno Bruto. El endeudamiento en 1982 —y anticipo el dato para tener el esquema completo—, aunque alto, 5 mil 913 millones de dólares, fue tres veces inferior al de 1981.

El gran problema se concentró, por ende, en aquel 1981 que era parte más alta y crítica de nuestros programas.¹⁰ To-

¹⁰ El 29 de junio de 1981, José López Portillo escribió en sus notas: «Después de las rutinas de la mañana, David Ibarra, en tono confidencial, me dice que ve la situación económica muy grave y que necesito designar un responsable único de su control. Obviamente parece ofrecerse para

dos iniciados, algunos ya concluidos, sobre todo los extractivos de petróleo; muchos a punto de concluir y otros a medias, pero que exigían, de todas suertes, recursos para no parar ritmo y oportunidad. Todavía, algunos, habían empezado en grande, en 1980, fundamentalmente puertos industriales. Ya se había dado en 1980 y 1981, una inversión que había causado importaciones pagadas. No podían dejarse truncos los proyectos que ya habían causado su efecto en el peso de la economía y no podían causar su beneficio. Hubiera sido un lastre improductivo, como en parte finalmente lo fue...

En aquella sazón pensé, y así lo resolví, que lo más costoso y estéril sería no concluir lo iniciado, considerando, como

ello. Añadió que están saliendo muchos dólares: que hay fuga de capitales. Alguien me quiere reproducir un clima como el de 1976. Rumores, fugas del dinero, intrigas. El año político de las decisiones graves. No acabo de entender qué pasa. Extraña psicosis. No sé si de afuera empiezan a actuar, tratando de desestabilizarnos. Hay algo raro. Desde luego, hasta que bajó el precio del petróleo, todo era confianza y alabanza. En cuanto bajaron los precios, se critica al Sistema para justificar la salida de dólares, encubriéndola con la falta de confianza que, dicen, debe imputarse al Gobierno...»

Y años más tarde, con relación al problema económico, José López Portillo reflexionó que por entonces ya estaba desatada la carrera por la candidatura presidencial, y que habría de tener consecuencias importantes. Así lo dijo: «Todo se concitaba. El futurismo andaba desatado como si no hubiera suficientes problemas... Es ése uno de los inconvenientes del sistema político mexicano: como se sabe que el próximo Presidente sale del Gabinete, las fuerzas se mueven, acomodan, intrigan y son las que, con el Presidente, influirán en las decisiones, en este caso críticas. Eran evidentes dos cosas: que miembros del Gabinete actuaban en función de cuidar su precandidatura y que yo estaba prevenido y hasta prejuiciado por ello. Inconvenientes del Sistema...» (Mis tiempos, op.cit, pp. 1074-1075).

factores limitantes, el alza de interés del dinero y la baja del precio del petróleo. Para tomar esta decisión tuve que vencer, otra vez, las contradicciones gravísimas entre la SPP y la SHCP, que me presentaban diferencias de hasta 300 mil millones de pesos en el cálculo del déficit. Se reproducía la vieja pugna.¹¹ Tuve, así, que medir nuestra capacidad de financiamiento, cuando el presupuesto de 1981, ambicioso como fue, ya estaba en pleno ejercicio. En él habíamos supuesto un precio de petróleo de 32 dólares por barril. En los primeros meses llegó a 36, lo que nos pareció excesivo; nos beneficiaba. La baja de mediados de 1981, nos ponía en nivel del presupuesto.

71

Por otro lado, suponíamos que la economía norteamericana se reactivaría y, en consecuencia, aumentarían nuestras exportaciones. Y además consideramos que el precio del dinero ya no subiría más y que el precio del petróleo tendía a

¹¹ El 16 de julio de 1981, José López Portillo anotó: «...Se me reproduce el clima de enfrentamiento entre SPP y Hacienda. Otra vez la información dispar. Otra vez me falta el apoyo confiable. Otra vez tener que resolver, solitariamente, entre contradicciones y reservas de los colaboradores. Pero alguien tiene que resolver. Y a mí me toca...»

Y tres años después, el presidente recordaba las pugnas entre las cifras proporcionadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la Secretaría de Hacienda, que no concordaban, y sus consecuencias en relación a la política cambiaría a seguir: «...Estaba yo entonces muy sensible en mis relaciones con el área financiera, que tenía sus razones en las alternativas que manejábamos. Ya hemos dicho que cuando una alternativa lo es, en ambos lados hay razones equiparables y que, si se opta por una, en la otra quedan vivas las razones. La cuestión que me molestaba era la de que, habiendo optado por una devaluación deslizando, las autoridades financieras manejaban la necesidad de la devaluación repentina y el ambiente se envenenaba más. La pugna entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda me condicionaba mucho la información para tomar decisiones». (Mis tiempos, *op.cit.*, p.1084).

estabilizarse, por lo que resolvimos recortar el presupuesto en forma realista, no devaluar bruscamente, sino seguir deslizando el peso, facilitando exportaciones y seguir con los proyectos fundamentales hasta terminarlos, sacrificando los de largo plazo, entre éstos los puertos industriales. Pero fundamentalmente se determinó controlar importaciones, como fórmula para racionalizar áreas prioritarias, uso de divisas y nivel de endeudamiento. Esto, debo decirlo, falló...

72

Los factores internos que, a partir de los externos, añadieron presiones y tensiones contradictorias: nuestro gasto público en expansión, con alto contenido de importaciones (válido en los supuestos); con proyectos productivos en proceso o inconclusos, que todavía no podían generar divisas ni sustituir importaciones y otros no directamente productivos, pero de fuerte inercia, en 1981 nos pusieron en una situación crítica, pues si bien, como nunca en nuestra historia nuestras exportaciones crecieron, también lo hicieron las importaciones y en este 1981, revirtieron y gastamos más en el exterior de lo que ahí nos ingresó y la diferencia, tremenda, la tuvimos que pagar en deuda.¹² Lo que más dañó este proceso

¹² El 17 de julio de 1981, el presidente López Portillo tuvo una reunión con los responsables extranjeros en la que mencionó aquella frase de la defensa del peso: «...Las preguntas de siempre, de esas que evidencian problemas de los que uno no quisiera hablar, porque causan lo que suponen. Pero ya está en la lengua de todos el problema de la paridad y la alarma, y declaré, terminante, que defenderé al peso como un perro. A ver qué efecto causa. Lo malo es no sentir la solidaridad de los responsables del área. Pero en fin. Ya terminó esta semana y la siguiente coincidirá con la reunión de Ottawa. A ver qué ocurre con los intereses del dólar. Sigue la sacadera de dólares. Hoy salieron 150 millones, aunque el Banco Nacional metió 100. No me explico el fenómeno. Estoy cierto que los que están prepagando y antepagando sus importaciones, tienen que gran parte la responsabilidad. Y, ya entrados en gastos, están

fue la modalidad del gasto privado que obviamente siempre reacciona conforme a sus intereses y que, entre 1980, 1981 y 1982, dolarizó su economía, sacó capitales y generó un ciclo de ineficiencia en el uso de nuestros recursos financieros que tuvimos que pagar primero con endeudamiento y, después, con devaluaciones deslizantes seguidas por devaluaciones bruscas, la caída desmoralizante del gasto, la suspensión del crecimiento del empleo, de los ingresos familiares y de las expectativas de crecimiento de corto y de largo plazo, dados los proyectos no terminados y la subutilización y deterioro de la planta productiva que se había logrado duplicar.

73

Así, el gran proyecto nacional se me deshizo en las manos después de 4 años y medio de éxito y sin que llegara a consolidarse. Ésa es la dimensión del drama que como dirigente del país viví. Y, obviamente surge, me surge, una cuestión que me quema las entrañas y angustia mi responsabilidad: ¿Pude haber evitado el colapso de 1981? Tendré que decir cuáles eran las alternativas que se me presentaban; por cuáles opté y por qué. Éste es mi testimonio. En algún momento, brutalmente ofendido, quise, en mi soberbia, formular un juicio. Me falta imparcialidad y perspectiva. Por ello, esto es, sólo, un testimonio.

Respecto de los factores que del exterior llegaron: altas tasas de interés, baja del precio de materias primas, reducción del mercad financiero; obviamente, cuando se presentaron, entre 1980 y 1981, eran absolutamente incontrolables para un país como el nuestro...

empeñados en la devaluación repentina. ¡Qué estallido tan inesperado en esta crisis! Y eso que el petróleo regresa a su nivel de exportación y ya se explicaron las cosas explicables». (*Mis tiempos, op.cit.*, p.1085).

Enfáticamente afirmo que cuando (1977) tomamos la decisión planeada de nuestro proyecto de desarrollo nacional, el alza de los intereses era absolutamente impredecible y contraria a precedentes. Nuestras decisiones de endeudamiento entre 1977 y 1980, fueron razonables y rentables, como se ha explicado. La política monetarista del neoconservadurismo era impredecible en 1980, cuando ni siquiera sabíamos que los republicanos llegarían a la presidencia. El presupuesto de 1981 fue razonable, aunque, debo reconocerlo, no recesivo. El nivel del déficit indicaba presiones inflacionarias.

No podría yo ser tan enfático en lo que al precio del petróleo se refiere. Estaba en un mercado más comprometido. Nunca en la historia había subido tanto. Como se desprende de mis notas, me alarmaban las alzas constantes y repentinas por cuanto desordenaban la economía internacional. Precisamente y en los momentos extremos del alza de precios, me dirigí a la opinión universal, proponiendo un Plan Mundial de Energéticos para corregir los excesos y defectos y preparar el paso a otra era energética. Y, además, prediqué con el ejemplo, mediante el Pacto de San José. Como quiera que sea, desde 1975 el mercado petrolero era de vendedor y al alza. Por eso apresuramos nuestros proyectos y los aceleramos; precisamente para aprovechar una oportunidad que nunca antes se había presentado en nuestra historia. Cuando aparecieron los riesgos y se perfilaron los peligros habían transcurrido ya las dos terceras partes del sexenio.

Afirmo que tomé la decisión correcta: aprovechamos la oportunidad en el momento preciso y por el tiempo que duró. El daño de nuestra economía no está causado por el endeudamiento contratado para la industria petrolera, en sí

sobradamente rentable, sino porque no pudimos terminar a tiempo los proyectos que completaban nuestro proyecto nacional... Ahora tenemos ya el petróleo en válvulas, con una plataforma de producción que, en toda circunstancia, es la fuente principal de divisas y, en un futuro no lejano, fuente segura de prosperidad. Concentramos gasto porque aprovechamos oportunidad. No fue un error invertir... Ciertamente, no sacamos de la circulación los dólares excedentes de la venta de petróleo, como ahora la visión retrospectiva lo recomienda. Se destinaron a otras inversiones, como lo he explicado y, cuando se pervirtió la economía, a financiar demanda de dólares que resultaron a cargo del déficit público. Debo reconocer igualmente que, en aquellas circunstancias, en un mercado muy competido de bienes, especialmente de construcción, las entidades del sector público y aun del privado, acumularon inventarios, anticiparon pagos que presionaron sobre el uso de los excedentes petroleros y sus consecuencias en el déficit. Confieso que nunca logré que se me elaborara un presupuesto de divisas que infructuosamente demandé, a pesar de enojos, regaños y sanciones...

75

Nada podíamos hacer con la retracción del mercado de dinero, también fuera de nuestro control. Y sólo hasta fines de 1981 se nos limitó a nosotros. De donde resulta que el problema no es contratar crédito, sino no poder hacerlo en términos rentables y suficientes en un mundo capitalista en el que el flujo del dinero como capital, ahorro y crédito, es en ese sentido la salud del sistema. Cuando se desajusta resulta incapaz de financiar el desarrollo de países pobres que aspiran a resolver sus problemas en el contraste de la desigualdad mundial, planteada como injusticia social para la política nacional.

Como quiera que sea, afirmo, y el tiempo lo hará evidente, que el daño irreversible no lo causó tanto la baja del precio del petróleo, ni el alza de los intereses, sino un efecto interno y morbosos de la mezcla de esos factores externos: la fuga de capitales, combinada, a su vez, con un factor externo incontrolable y agresivo: la imposibilidad de refinanciar en 1982, la deuda de corto plazo adquirida en 1981...

76

Estos efectos que se plantean como irreductibles en 1981, tuvieron respuesta hasta septiembre de 1982, después de un año de lucha tenaz en la que se recorrieron todas las alternativas.

En efecto, después del Quinto Informe de Gobierno, cuando fuimos cuantificando el daño combinado de precio de petróleo y alza de intereses, nos resultó la aterradora cifra de 10 mil millones de dólares que, de todas suertes, tenían que ingresar a nuestra economía o dejábamos de financiar nuestros proyectos e incumpliríamos con los pagos de la deuda. Resolví seguir adelante y autoricé contratar deuda por arriba de lo programado, desechando la alternativa de suspender inversiones muy avanzadas, respecto de las cuales habíamos adquirido equipos e insumos que no podíamos tirar a la basura. Seguiríamos adelante...

Al abrirse la diferencia de inflación con los E.U.A., resultaba una grave disparidad cambiaria, que propiciaba especulación y fuga de capitales.¹³ Era el momento (mediados de 1981) de resolver sobre el ajuste monetario. La alternativa era

¹³ Los criterios ortodoxos, que establecen la paridad de equilibrio conforme al diferencial de inflación entre México y el exterior, señalaban en 1981 una sobrevaluación del orden de 43%, lo que significaba llevar el tipo de cambio a 35 pesos por dólar, aproximadamente.

una devaluación brusca o una devaluación paulatina, rodeada de medidas sucedáneas y complementarias, tanto para ajustar la paridad y sus efectos ordinarios en la relación de intercambio, como fortalecer el ahorro interno y evitar la fuga de capitales. Disminuir la presión del sector público sobre los recursos internos, importar menos y exportar más.¹⁴

Opté por esta última alternativa. Al resolverla, implícitamente, acepté el aumentar la deuda externa para mantener reservas de dólares en el Banco Central y la libre convertibilidad de nuestra moneda. Libre convertibilidad que era una de las expresiones más generales de nuestra economía, propiciada por la convicción muy arraigada de que el control de cambios era imposible en un país como el nuestro, vecino de E.U.A. en 3 mil kilómetros de frontera y con el mayor tránsito de personas de uno a otro país entre todos los del mundo y un tráfico comercial fronterizo muy intenso e importante para nuestra economía. En pocas palabras, implícitamente aceptaba financiar la fuga de capitales, consecuencia morbosa del libre cambio, en proporción desconocida, pues faltaba información precisa y la inflación en el corto plazo era incontrolable, salvo con un programa recesivo muy intenso para el que no había razones suficientes ni previsorias para justificar

¹⁴ El tipo de cambio se deslizó a un ritmo promedio semanal de 5.7 centavos; es decir, 12.85 en el transcurso del año. Adicionalmente, se otorgaron Certificados de Devolución de Impuestos a la Exportación (CEDIS) por más de 8 mil millones de pesos, lo que significó un aumento en términos reales del 28%, respecto a 1980, representando un 9.5 del valor total de las exportaciones manufactureras. (Informes de Gobierno, Anexo estadístico-histórico, y Banco de México, Indicadores económicos.)

y adoptar. Ello nos habría hundido innecesariamente en una depresión de consecuencias insospechadas.

78 Soy terminante: no se trataba de optar entre el bien y el mal; sino entre inconvenientes, optar por el mal menor. Sólo controlando el cambio, cancelando la libre convertibilidad, podía evitarse que salieran capitales convertidos en dólares que el sector público ingresaba a la economía, vía deuda externa y excedentes del petróleo. Esta decisión, entonces, no se tomó. Se mantuvo la libertad cambiaria. Los que sacaban sus capitales afirmaban, para justificar su falta de solidaridad, que había desconfianza y que no era con el control como se combatiría la causa; sino «restableciendo la confianza». Esta se había perdido cuando cayó el precio del petróleo, y por ello la causa de la desconfianza no podía corregirse ya por actos del Gobierno y sí agravarse por la fuga de capitales.

Ésta, en consecuencias de círculo vicioso, sólo podía tener un correctivo razonable: el control. Entonces no lo establecí porque era una decisión extrema y porque confiaba en que las medidas que he llamado sucedáneas actuaran positivamente. Además, como lo he dicho y reitero, en el ámbito de la política interior, estaba por definirse la candidatura del Partido a la Presidencia de la República; por rendir el Quinto Informe y por celebrarse la Reunión de Cancún. Debía mantenerse la estabilidad y evitar las secuencias morbosas de una devaluación brusca. Sinceramente creí entonces y, a la luz de acontecimientos posteriores similares, sigo pensando ahora que, en aquellos momentos, era la decisión correcta, como lo voy a razonar. Particularmente finqué mi esperanza en una combinación eficiente de selección y reducción de importaciones, con control del gasto e inversión en áreas prioritarias,

completadas con un desliz del peso realista. La decisión radical la tomé un año después.

La inicial de ajuste consistió en lo siguiente: deslizar el peso diariamente en proporción vigilada y ajustable, de acuerdo con las circunstancias; encarecer y controlar las importaciones y abaratar, estimular y fomentar con créditos blandos y subsidios las exportaciones, que es el efecto inmediato y más positivo de una devaluación; se aumentó el rendimiento de los depósitos en pesos, para competir con el ahorro en dólares, que se permitió, dolarizando así nuestra economía, para evitar la fuga de capitales. Esta decisión, obviamente, estaba vinculada al manejo de otras decisiones económicas, principalmente contraer en un 4% el gasto público; moderar el presupuesto de 1982; orientar el crédito interno a actividades productivas.¹⁵ Todo ello tendría su impacto, vía costos, en la inflación que calculábamos se compensaría con la reducción de la demanda efectiva.

79

Era una decisión cautelosa, tomada en el supuesto de que la sociedad, que estaba disfrutando de un progreso sin precedente, entendía la fuerza de la solidaridad y concurriría con el Gobierno a defender los intereses generales. Bastaría, para ello, que se explicaran las razones superiores y se ganara tiempo para que se clarificaran las situaciones externas. Reflexión tan ingenua como las leyes de ‘mexicanización’ que descansan y se explican en la solidaridad de los ‘mexicanos’ a su Patria.

¹⁵ Se estimó que la reducción acordada del 4% en el gasto público, tendría un impacto del orden de 90 mil millones de pesos en el año. (Banco de México, Informe anual 1981.)

Con toda franqueza, planteé el dilema y expresamente solicité a empresarios y banqueros que me ayudaran a mantener este esquema alternativo de defensa del peso que, bien que mal, con altas y bajas, se mantuvo en lo que faltaba de 1981; pero al costo de endeudarnos con 19 mil millones de dólares, que fueron empleados en pagar las importaciones para nuestros proyectos y los de la iniciativa privada; pero también para importaciones superfluas y turismo inverso y estimo que, por lo menos, 10 mil millones de dólares, en salida de capitales durante 1981. Como lo investigué meses después, tanto en 1981 como en 1982, el pago de adquisiciones de inmuebles en el exterior resultó en proporciones inverosímiles y uno de los conceptos de mayor fuga de capitales presentes y futuros porque se trataba de deuda privada no registrada de salida de capitales, con lo que aumenta aquella cifra. No haber devaluado bruscamente en 1981 y contraído drásticamente el gasto público, es una de las responsabilidades que me imputan, principal y precisamente, los que sacaron los recursos del país, validos de la libertad cambiaria que obligaba al Gobierno a contratar deuda externa, traer dólares que adquirirían los ricos y sacaban del país. Lo hicieron por el argumento de que, como el dólar estaba barato, lo compraron y como estaba más seguro en E.U.A., lo sacaron. Así de simple y cierto. Después y para justificar su falta de solidaridad, acuñaron la tesis de que la política internacional de mi régimen y sus tendencias socializantes y proobreristas, si no es que populistas, habían recreado el clima de desconfianza de 1976. En su oportunidad me ocuparé de esta tesis. Ahora, en 1981, aparecían con virulencia los síntomas.

La otra alternativa era la devaluación brusca en julio o agosto de 1981, cuando se conjuntaba la baja del precio del

petróleo y confirmaba el alza de los intereses, sin que supiéramos lo que iba a ocurrir después. Como México crecía aceleradamente y el resto del mundo estaba sumido en la depresión económica y quería vendernos todo a precio de remate, pensé que la devaluación no iba a ayudarnos a corregir substancialmente el desequilibrio externo. Sólo exportábamos, substancialmente, petróleo, cuya demanda no iba a mejorar por la devaluación de nuestro peso, pues se vendía en un mercado internacional muy condicionado y en ese momento a la baja. La casi totalidad de la producción nacional era absorbida por el mercado interno que había crecido como nunca. En rigor, si uno de los efectos que se busca con la devaluación era aumentar las exportaciones, no petroleras, poco teníamos que vender. Más aún, nuestros productos básicos, subsidiados, como el azúcar, al llegar a la frontera y ser demandados, nos significaban un problema severo.

81

Por otro lado, los equipos, maquinaria, insumos en general, requeridos para el crecimiento y modernización del país, deberían seguir entrando y, con la devaluación, sólo los íbamos a encarecer con la certeza de retroalimentar el proceso inflacionario por la vía de los costos. Como ya lo dije, un impacto depresivo no nos conduciría a resolver ningún problema de corto o de largo plazo y menos frente a un servicio de la deuda que crecía debido al crecimiento impredecible de la tasa de interés. Nos esforzaríamos en que las importaciones suntuarias o redundantes, se pudieran evitar por controles conocidos. Así, sería suficiente limitar con licencias y encarecer con aranceles las importaciones inconvenientes y estimular las exportaciones posibles, sin la devaluación brusca, sino la deslizante.

Confieso, ahora que veo las estadísticas de las importaciones, que muchos de los controles acordados no funcionaron adecuadamente y que nuestra apertura comercial fue excesiva. Muchas razones podrían explicar el fenómeno. Hay una general: la presión de países productores que querían venderle a uno de los pocos que crecían y demandaban. Nuestro aparato de control fue insuficiente. Como lo decía yo en el seno del Gabinete Económico, en los momentos críticos, dependíamos de dos áreas muy ineficientes: Comercio Exterior y Aduanas. Como quiera, entonces estaba convencido de que podíamos limitar las importaciones como lo acordábamos en el Gabinete Económico. Por otro lado, el recorte y control presupuestal no fue tan eficiente como esperaba. De ello sólo me puede dar cuenta con los reportes obligadamente posteriores...

La gran incógnita, frente a la alternativa de la devaluación brusca, era prever con cuál de las dos se controlaban de mejor manera la inflación y la fuga de capitales. Yo pensaba entonces, y lo sigo pensando, lo he dicho ya lo repetiré, que una devaluación brusca, vecinos como somos de un país tan poderoso y atractivo como Estados Unidos, si no se tienen claras las ventajas ortodoxas, como no las teníamos entonces ni las tenemos ahora (1985).¹⁶ No concurre ni a controlar la inflación ni a contener la fuga de capitales. Produce lo contrario...

Desde luego y por la vía de los costos de lo mucho que tenemos que importar de los E.U.A., la economía fatalmente se infla y lo poco que se exporta de más, especialmente en la fron-

¹⁶ Y sólo menciono lo que ha ocurrido a fines de 1987, fecha en que reviso este documento.

tera, como efecto del diferencial ganado por la devaluación, son bienes subsidiados (alimentos, azúcares, gasolinas, diesel). Sólo una política de largo plazo de diversificación, intensificación de exportaciones con mayor valor agregado a partir de programas de puertos industriales, pesqueros, turísticos y comerciales podría haber hecho eficaz la opción de la devaluación. Pero, en el corto plazo de 1981 sólo crearía caos.

Las medidas que se toman para hacer efectivo el ahorro en pesos, frente a las ventajas del dólar, se expresan de una u otra manera en alzas de intereses que, vía costos, inflan la economía y retraen la inversión productiva y alientan rentismo y especulación. Así, la inflación se va retroalimentando con frecuencia por razones simplemente subjetivas «porque subió el dólar» y se establecen los círculos viciosos que bien conocemos, alimentados por desconfianza, afán de seguridad, ambición, expectativa de ganancias y «coberturas», todo lo cual, con detalles que podría enriquecer, propicia la otra corriente: la fuga de capitales. Con lo que se configura la contradicción a que me he referido.

En 1981, al optar por una devaluación paulatina y complementada, tomé la decisión contemporáneamente consecuente con la política de mi régimen; que los factores y fuerzas que actúan para desajustar nuestra economía, fundamentalmente vienen de afuera y sólo afuera tendrán mejoría. Entretanto, para corregir la contradicción entre los intereses particulares y públicos, sólo cupo hacer el esfuerzo nacionalista de características tan radicales como el que cumplimos en septiembre de 1982, cuando nacionalizamos la banca y controlamos los cambios. Sean cual fuere la proporción de efectividad frente a la fuga de capitales el Estado no puede cruzarse de brazos

y debe tomar, como las tomamos, medidas de control cambiario. Era eso o aceptar el desmoronamiento de la Nación desde el poder.

INICIOS DE 1982, LA REUNIÓN DE LA REPÚBLICA
Y LA DEVALUACIÓN DE FEBRERO

84

La situación económica al inicio de 1982 era cada vez más apremiante por la especulación y la fuga de capitales, sin poder detener el gasto público, y con la sensación de que había un complot internacional. Así, el 8 de enero de 1982 el presidente anotó:

«...Hoy mismo en la tarde me reuní con Ibarra, Aguirre, De la Vega, Oteyza y Sergio García Ramírez, para hacer un corte del 81 y ver perspectivas económicas del 82. La situación es dura: déficit, desbalance exterior, problemas de financiamiento y paridad, importaciones, exportaciones, nivel de gasto, inflación, que ponen en riesgo los logros alcanzados y abren la posibilidad de un cierre del periodo, negativo, ¡K.O. en el último round, habiendo ganado los previos! Requerimos, en consecuencia, de un esfuerzo de control, que ya autoricé. El entorno exterior es duro y nuestra economía atrayente y expulsante. Tengo que dominar la situación. Me voy a echar de cabeza para lograrlo. El año político, lleno de presiones». ¹⁷

Y días más tarde, el 29 de enero, reportó lo ocurrido en una junta de gabinete del día anterior, con la reflexión posterior, señalada como ‘ahora digo’, al revisar sus memorias entre 1985 y 1986:

¹⁷ José López Portillo, *Mis Tiempos*, op.cit. p.1157.

«... Ayer reunión de Gabinete cerrado para analizar la situación económica. Las autoridades financieras ya querían devaluar. Condicioné primero a la nueva publicación de aranceles altos, estímulos a la exportación y otra serie de medidas que junto con el desliz completan el diferencial paritario. En fin. Si tomo la decisión de devaluar bruscamente, será en ámbito de absoluto secreto.

Ahora digo:

85

Eran aquéllos, esfuerzos infructuosos, desesperados, para evitar la fatalidad de la devaluación que, sabía, sería una carga que arrastraría la economía estructuralmente sana, al abismo. Mi desesperación era ésa: un problema de liquidez, de caja, manipulado por muchos intereses; aquí los especuladores y sacadólares; afuera los bancos que se empecinan en devaluarnos, que sólo renuevan cortos plazos que nos angustian más la liquidez. E insisto en lo más grave: los efectos en cadena de la devaluación, fuera de previsiones económicas correctivas, dañarían la estructura todavía sana de la economía. Ése era mi temor. Ésas eran las características de una crisis que, por el camino de la liquidez, nos llevó al deterioro de las estructuras, conforme avanzó 1982 y se complicaron las cosas.¹⁸

Y ante el deterioro creciente de la balanza de pagos, el presidente López Portillo llamó a otra reunión de gabinete que tuvo lugar el 3 de febrero de 1982, justo antes de la V Reunión de la República en la que era

¹⁸ Ibid, p.1161.

evidente que sería imposible detener la inercia del gasto, y en especial el de PEMEX:

«...Segunda reunión para ajustar presupuesto. El único caso difícil realmente, es PEMEX. Moctezuma no pudo con el recorte y me confesó que renunciaría si lo obligábamos. Ya hablé con él, con Aguirre y con Oteyza y buscaremos caminos adecuados; casi imposibles para actuar en el caso de PEMEX. La enorme inercia, las grandes obras a medio terminar. Desorden. Río revuelto.

86

Ahora digo:

...Debo comentar que el desorden en PEMEX era una consecuencia desagradable del crecimiento aceleradísimo que había tenido, único, en rigor, en la historia del mundo. Para avanzar en el campo, se violentaron los sistemas de control. Eran miles de millones de pesos en inversiones, contratos, compras. La urgencia era la normalidad, o el trabajo no se cumplía. Hay dramáticas ocasiones en las que, o se construye con oportunidad o se controla con eficiencia. Discernir lo más importante en la circunstancia, es decisión política. Lo urgente era desarrollar el petróleo. Se perdieron controles, es cierto; pero se ganaron los dos mejores años del auge petrolero. Y ahí está el milagro del progreso en las válvulas del sistema. El desorden fue festín, primero para los enterradores y, después, para los gusanos».¹⁹

¹⁹ *Ibid*, p. 1163.

Dos días después, el 5 de febrero, el presidente dijo un discurso en Guadalajara que resultaría memorable para la opinión pública, en lo que probablemente fue su último intento por llamar a la solidaridad de los mexicanos en la defensa del peso y de lo que se había construido a lo largo de su sexenio.

«La Quinta Reunión de la República, última que se celebraría el 5 de febrero, tuvo lugar en un momento especialmente delicado, justo cuando las decisiones que habíamos tomado en los últimos meses de 1981, acreditaban insuficiencia ante el brutal acoso a nuestro peso, puesto en la más desenfrenada especulación, que acudía a propaganda pública y directa para favorecer la fuga de capitales. Lo que ocurría era monstruoso e indignante. Pretendí entonces hacer el último esfuerzo de autoconciencia y solidaridad para que entendiéramos, todos, que empobrecer al país del modo que se estaba haciendo, aunque aparentemente aseguraba al sacadólares, por el perjuicio del interés general, dañaría a la sociedad y a mediano y largo plazo, a todos. Fui inusitadamente sincero y por ello, sin duda, mi llamado, aunque dramático, no fue útil».²⁰

87

Y en su discurso, improvisado, dijo:

«...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

²⁰ Ibid, p. 1164.

nuestro peso, que no es necesariamente sobrevaluado; sino adecuado a nuestro interés y no supeditarlo al interés de los especuladores, ni de los turbios intereses extranjeros... Por eso hemos puesto a flotar el peso y para compensar su ritmo de flotación, hemos establecido aranceles compensatorios y restablecido sistema de licencias. No... importaciones de lujo... no irnos al extranjero, por barato que sea... Yo los invito a hacer el turismo en México. No adquiramos en el extranjero inmuebles de lujo para asegurar fortuna. Es legítimo, la ley no lo prohíbe, la generosidad de nuestras libertades lo permite; pero reflexionen los que lo han hecho: su fortuna se ha generado con el trabajo de todos los mexicanos, muy frecuentemente al amparo de una legislación que mexicaniza. Y ¿por qué existe?... Por que se supone que los mexicanos se van a solidarizar con México y con los mexicanos. Por eso se establece el privilegio de la nacionalidad mexicana en ciertas actividades; no traicionemos el espíritu de la ley; no nos traicionemos unos a otros... actuemos como mexicanos, no como extranjeros vergonzantes... 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 conviene al país... la que me he comprometido a defender como perro... Ésa es la estructura que le hemos dado a nuestra política monetaria, porque no queremos hacerle el juego a la parte más despreciable de la sociedad: aquéllos que se enriquecen con la especulación y con el fracaso de los demás».²¹

²¹ Ibid., p.1168.

Y las consecuencias del discurso y de la misma situación no se hicieron esperar. Arreció la fuga de capitales y el desconcierto y decepción en el presidente. El 9 de febrero el presidente anotó que seguía la fuga de capitales 'a pasto' y que el discurso quizás hubiera precipitado ese desenlace. Dos días después, el director del Banco de México le llevó su Informe Anual en donde se describía que el problema fundamental era de origen financiero. Y al revisar sus notas de ese 11 de febrero años más tarde, el presidente reflexionó entonces sobre lo absurdo de la salida de capitales y sus esfuerzos por detener a los 'sacadólares'. Y recuerda que fue entonces cuando retomó 'a su intención el proyecto de nacionalizar la banca y establecer el control de cambio', para lo que llamó a Carlos Tello para preparar los proyectos completos. Se transcriben entonces los extractos relevantes de sus memorias:

89

«...Del informe del Banco de México que me trajo hoy Romero Kolbeck, resulta la magnífica estructura económica del país y el problema financiero grave y muy claro. Aparecen por igual artículos en los E.U.A. sobre la tremenda demanda de bienes raíces que compran los mexicanos allá. Es brutal la descapitalización del país; mientras más rico, más descapitalizado. Es una incongruencia absurda...

Ahora digo:

Aquí en la nota aparece el drama: la estructura económica del país en muy buena situación. El problema financiero, de liquidez. Me empezaron a aparecer las razones por las cuales nos faltaban las «fichas» (dólares) en el juego: los mexicanos compraban inmuebles!, en los Estados Unidos. Como lo reflexionaba entonces: los mexicanos mismos descapitalizaban al país, aprovechando la libertad cambiaria.

Primero tuve que dimensionar el asunto. Las autoridades financieras no me tenían más respuesta a mis preguntas de por qué y quiénes sacaban dólares, que: ‘Son pagos normales al exterior, incrementados con pagos anticipados, poca especulación y algo de depósitos en el extranjero’. Y yo insistía: ‘Pero, ¿qué anticipos son los que están pagando?’ Y la respuesta ‘Pues, anticipos diversos. No sabemos’. Ante esa ambigüedad tuve que encargarle a José Andrés de Oteyza que, con gente de su total confianza, estudiara el fenómeno para medir su importancia. Y entonces Oteyza montó un eficiente sistema para captar la información relativa a lo que sintéticamente llamamos ‘sacadólares’, que estuvo completa con la que me proporcionó Fausto Zapata, en alrededor de cuatro meses y que usé en mi último informe de Gobierno...

Ordené, entonces, se proyectara una ley que gravara los capitales mexicanos en el extranjero, incluidos inmuebles. Y traje otra vez a mi intención el proyecto de nacionalizar la banca y de establecer el control de cambios. Llamé entonces a Carlos Tello y le encargué que, con toda discreción y bajo su personal responsabilidad, preparara los proyectos completos, con decisiones substanciales, instrumentales y estratégicas. Carlos Tello era una persona de mi total confianza, especialmente preparado para instrumentar la decisión porque era un convencido de ella. Y no me equivoqué. Para mayo de 1982 disponía yo de anteproyectos que empecé a revisar personalmente con el apoyo fundamental y único del discretísimo don Carlos Vargas Galindo. Para junio de 1982, los proyectos estaban listos; la mecanógrafa era Alicia, mi hermana. La discreción absoluta y garantizada. Yo esperaba sólo la ocasión.

Reconocía yo el riesgo de la acción tardía; pero esas graves decisiones requieren de mucha maduración y estudio, para dar un golpe fundamental a los vicios del Sistema. No me iba a dar por vencido.²²

Y finalmente, ante la presión incontenible, el presidente tomó la decisión de devaluar el peso. En sus memorias relativas a sus reflexiones con respecto a lo anotado el 18 de febrero nos relata:

«...Las cosas se precipitaban. Después de un crecimiento sin precedente, a contrapelo, en un mundo en recesión, el sistema de vasos comunicantes de la economía mundial, la política maniquea entre las grandes potencias, transmitía a México toda su carga, que aumentaba la propia. Pese a todos los esfuerzos imaginables unos, imaginativos otros, la devaluación con toda su cauda tiene que ser decidida. Y sencillamente, en la tarde del 17 de febrero de 1981, interrumpí la elaboración del discurso que habría de decir en Nicaragua, tomé el teléfono de la Red privada y le di acuerdo, exclusivo, al Director del Banco de México para que, a partir del día siguiente, lo instrumentara. Nadie más lo podía saber. Han debido ser las 7 p.m. La salida de los dólares era increíble, tremenda. Se acentúa a partir de los últimos acontecimientos las visitas de los, llamémoslos, personajes premonitorios...»²³

91

Y lo que escribió justamente el 17 y 18 de febrero de 1982, es lo siguiente:

²² Ibid, pp.1172, 1173.

²³ Ibid, p.1176.

«El 17 de febrero de 1982, anoté:

92 Creo que hoy tomo la decisión de que el Banco de México abandone el mercado cambiario. Justo en el momento en el que estoy escribiendo mi discurso de Managua. Todo junto al mismo tiempo. Yo sabía, después de las visitas de Gavin y su paniaguado Clouthier, que ésta iba a ser la semana más crítica de mi régimen. Sin duda lo será. Va a ser seca y dura. A enfrentarla. Ya no puedo admitir que nos saquen dólares para especulación. La estrategia acordada fue insuficiente. Ayer 400, hoy 160. Mañana amenazan con 300 y sin duda serán más. Imposible aguantar. El país se va a sacudir. Para momentos como éstos hay que ser consecuentes. A ver con quiénes cuento. Dolorosas decisiones.

El 18 de febrero de 1982, anoté:

Saqué al Banco de México del mercado de dólares. La decisión la tomé ayer en la tarde y se la comuniqué exclusivamente a Romero Kolbeck. Se ha movido bien el sistema de comunicación. La noticia salió en sus términos. Las primeras cotizaciones debajo de 40 pesos por dólar. Hoy, en el Gabinete Económico, estamos tomando el paquete de medidas en materia de gasto público, crédito, precios, salarios, comercio exterior e interior...»²⁴

²⁴ Ibid. p. 1175.

CRISIS EN EL GABINETE POR EL AUMENTO SALARIAL
Y CONFRONTACIÓN CON EMPRESARIOS

Las semanas siguientes a la devaluación del peso fueron de conflictos acendrados en el seno del gabinete, especialmente por el manejo de la política cambiaria y el programa de ajuste posdevaluatorio. Un componente esencial era el aumento salarial que se tenía que pactar con los obreros y con los empresarios. Ambos tópicos fueron motivo de disputa en la toma de decisiones que culminaron en la salida del secretario de Hacienda, David Ibarra y del director del Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck. A ese tema se sumó otro, el de la confrontación con las cúpulas empresariales, que deseaban una mayor participación en la toma de decisiones, y fue cuando el presidente López Portillo los instó a seguir la vía partidista si querían participar en las decisiones de la política. A la larga, esta decisión fue trascendente para el país. Y con la decisión salarial vino el rompimiento con los representantes empresariales.

93

A continuación se reproducen los extractos relevantes de estos hechos:

«El 1 de marzo de 1982, anoté:

...Entramos ya de lleno a la igualmente amarga postdevaluación. Creo que entraremos al mercado en alrededor de 46 pesos dólar, con ajustes difíciles en precios y salarios. Bajemos intereses, aranceles, liberalizaremos permisos, flexible e intencionadamente. Hoy, también, análisis del subsidio del PAN y tortillas. Parecen viables las proposiciones. Difícil de manejar el subsidio monstruoso que tenemos. Absurda situación de mucho tiempo arrastrada. Todo es problema, hasta el enfrentamiento de mi gente en el Gabinete Econó-

mico. Tengo que hacer esfuerzos de serenidad. Los iniciativos, agresión frente a las medidas del control del comercio. Imputando los problemas al gasto público, con reacciones infantiles; pero peligrosas. Clouthier firma un comunicado verdaderamente risible. Cada vez confirmo más que armaron el desaguisado, frente a mi viaje a Managua. No puedo decir que haya sido lo único; pero si concurrió. Amargo. La concatenación banca mexicana-americana, empresarios de uno y del otro lado, con fuerzas desestabilizadoras...»²⁵

94

«El 8 de marzo de 1982, anoté:

...Hoy vinieron los cúpulos a expresarme su solidaridad como embozo de sus quejas contra la Secretaría de Comercio y lo que ellos califican como abusos y a solicitar participación en decisiones. Yo les expliqué que éste no era un gobierno corporativo, sino una democracia representativa y que había una autoridad que tomaba decisiones como tal, con fundamento en leyes promulgadas. Que yo tenía la obligación de moderar abusos y ellos también. De donde se sigue que lo malo son los abusos y no los usos de la ley. En fin, que yo, como siempre, estoy interesado en encontrar responsables y no culpables. Salieron aparentemente contentos y colaboradores. Hoy en la tarde empiezan las pláticas con los obreros, a quienes, como siempre, debemos las decisiones tranquilas y responsables. Y las cosas caminan. Hice a los empresarios un elogio del 'charrismo' como modalidad para conciliar la lucha de clases con el interés general que representa el Estado.

²⁵ Ibid, p.1185.

No me discutieron. Les dije que en momentos como estos el Gobierno no tiene interlocutores, porque ellos, los cúpulos, no tienen representatividad. Simples sistemas de comunicación; pero no de compromisos...»²⁶

«El 10 de marzo de 1982, anoté:

...Lo desesperante es que la economía, en su estructura, esta intocada y va bien. Los proyectos, por ejemplo los astilleros, estupendos y como éstos, muchos. También lo que anda mal a nivel internacional y alarma, es Alfa. La empresa de empresas regiomontanas. La situación es crítica y naturalmente la banca extranjera quiere involucrar al país. Obviamente la situación es paralela. Todos crecimos mucho y pronto, sin consolidar.

95

Noto a la banca internacional nerviosa y endureciéndose por miedo a la moratoria generalizada. El lío lo siento gordo. Tanto, que creo que pronto los norteamericanos van a tener que bajar sus tasas de interés. Es imposible que sigamos así. Por informes tengo la convicción, ya casi definitiva, de que la banca internacional fue la que me dio el empujón devaluatorio. No les gustó Managua. Ni modo, pago y veo. Además no renuevan sino hasta muy corto plazo y con intereses altísimos. La ruina.

En un rato más, con el Gabinete Económico, analizó la situación de la paridad para ver y resolver. El nivel es delicado por sus implicaciones.

Ahora digo:

²⁶ Ibid, p. 1186.

En medio de aquella vorágine, la estructura económica estaba bien; era el fenómeno monetario, con sus complicaciones internacionales, el que nos lesionaba, sin que pudiéramos hacer nada definitivo que no fuera castigar la demanda. La banca internacional, hostil, actuaba, en el dinero del mercado, con eficacia reconocida y en apoyo de convicciones y en apoyo de convicciones políticas, desestabilizándonos; empujándonos. La fuerza del dinero es tremenda y todo el sistema capitalista estaba empeñada en ver riesgos ‘comunistas’ en Centroamérica y convertían en enemigos a todo convencido de la tolerancia y el pluralismo. La banca, mano negra del ideario e intereses del capitalismo internacional intolerante y agresivo».²⁷

«El 12 de marzo de 1982, anoté:

... La negociación salarial, difícil. Entro el sector obrero con 70% y el empresarial con 8%. Los obreros están admitiendo 30%, que todavía no se acepta. Estamos en el momento más crítico. El peso gana centavos diario. Ya está debajo de 46 y compramos para incrementar reservas...

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 esta con el primero; pero ahora debo ser prudente, exageradamente prudente. El riesgo es grande. Pero el pleito es fuerte. Ahora es, simplemente, por el monto de la subvaluación. Oteyza quiere, cuando mucho, 42, e Ibarra 46 en esos extremos estoy,

²⁷ *Ibid*, p. 1190.

sin comprometer todavía nada la presencia del Banco. A ver cuanto tiempo aguanto...»²⁸

«En la madrugada del 16 de marzo de 1982, anoté:

Ayer 15, en Cancún, me dirigí a los empresarios para pedirles el equivalente al sacrificio obrero del principio del sexenio. Ello me permitiría manejar mucho más cómodamente la situación. Ilusorio; pero estaba obligado a agotar la instancia. Se conmovieron hasta las lágrimas.

97

Tendré que pedirles la renuncia a Ibarra y a Romero Kolbeck. Se indisciplinaron en una medida de estrategia fundamental en el manejo del desliz del peso, en función de la fijación de salarios. Eso y preparar la transición con el régimen siguiente me lleva a designar como Secretario de Hacienda y previa consulta con Miguel, a Jesús Silva Herzog y a Miguel Mancera en el Banco de México. Con Ramón Aguirre, que está en la Secretaría de Programación y Presupuesto y García Ramírez en Trabajo, ya deberá tener confianza en el corazón del Gabinete. La necesita para enfrentar los tiempos por venir. Los he designado para que sean leales al propio Miguel y no tanto a mi».²⁹

«El 19 de marzo de 1982, anoté:

...En la noche y como consecuencia de mi discurso de Cancún,

²⁸ *Ibid*, pp. 1191-1192.

²⁹ *Ibid*, p. 1192.

vinieron los empresarios con un documento importante en el que me ofrecen su solidaridad y apoyo para salir adelante. Muy bien. Clouthier, emocionado y con lágrimas en los ojos, me lee lo que llaman ‘La Nueva Alianza’ que entiendo, y así se lo dije, como un cheque en blanco. Los prevengo de que no me den solidaridad antes de que sepan mi decisión en salarios... Se comprometen en la Nueva Alianza, en mantener la prioridad del empleo; restaurar, vía salario, el poder adquisitivo del sector obrero 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 30% las exportaciones de productos manufacturados. Esta es la Nueva Alianza que, emocionados después de mi intervención en Cancún, me proponen los empresarios. Si me cumplen salimos. Por igual y gracias a los oficios de Joaquín Gamboa Pascoe, los salarios se fijan escalonados: hasta 20 mil, 30%; de ahí a 30 mil, 20% y, por arriba; 10%. Equilibradora la cosa. No podemos abandonar a los trabajadores. Mantenemos la alianza...

Ahora digo:

La fuerza de un buen discurso, emociona a los empresarios y estos me proponen una ‘Nueva Alianza’ en el que me ofrecen el oro y el moro. Tal vez iluso e ingenuo, esperaba que me cumplieran. Abrigaba esperanza de que el fin de mi régimen se caracterizara por el sacrificio empresarial, como el inicio lo había sido por el obrero. Claro, podrá clasificarse mi pretensión de ingenua; pero el argumento nacionalista, bien comunicado y bien entendido operaba en la realidad, estaba comprobado por la solidaridad obrera que armoniza los in-

tereses de clase con el interés general, lo que ha permitido los avances sociales en México. La palabra convence y puede mover acciones. Por ello yo quería mover conmoviendo. Conmoví; pero no moví. Pero prevenido el egoísmo, no acepté el compromiso que me proponían, hasta que no conocieran mi decisión en materia de salarios. Quise ser leal y sincero.

Al día siguiente, como por consigna superior, cuando supieron que era 10, 20, 30% (ellos querían el 8%), por arte de magia se acabo la solidaridad. Los ofrecimientos de Alianza se los llevó el pingo y se recrudeció la campaña de rumores, chismes, calumnias, desprestigio, con consecuencias muy parecidas a las de 1976. La historia se repetía... Ésta fue la fractura final con el sector empresarial. De un día para otro. De las lágrimas conmovidas a las imprecaciones programadas. Como por consigna; por obscuro acuerdo de las fuerzas que están atrás y no se exhiben...»³⁰

99

LOS INTENTOS DE AJUSTE, LA CRECIENTE DESESPERACIÓN Y LA CONVICCIÓN DE LA CONJURA

Del mes de abril al mes de julio de 1982 el presidente fue intentando ajustes en el gasto que no se aplicaban cabalmente, reducción de subsidios que hacía a regañadientes, manejo del mercado cambiario tratando de impedir la inflación. La reducción de las reservas internacionales del Banco de México continuaban ante un rechazo creciente de otorgar más créditos por parte de la banca internacional. Ello alimentaba la

³⁰ Ibid, pp. 1193-1194.

idea de que fuerzas se sumaban a la «insolidaridad» de los mexicanos en una conjura para desestabilizar el país. Y el presidente, en esa coyuntura, valoraba la decisión de nacionalizar la banca y controlar los cambios. Se reproducen aquí extractos que dan cuenta de esta evolución:

«El 29 de marzo de 1982, anoté:

100 Tenso el ambiente, los nuevos cúpulos COPARMEX, Basagoiti y CONCAMIN, Goicoechea, estrenando puestos e importancia, se han soltado declarando. Tenso el ambiente; pero firme. No quiero romper lanzas con los empresarios. Tranquilidad, serenidad, calma. Ahí van caminando las cosas poco a poco. Los precios del petróleo siguen a la baja. Hoy autorizó a Moctezuma ampliara condiciones de financiamiento, lo que equivale a abaratar el precio. No entraremos al mercado de las componendas. Seremos, como siempre, serios...»³¹

«El 2 de abril de 1982, anoté:

Sigue complicándose la situación económica. Los pagos al exterior, que nadie puede precisarme en qué consisten, están afectando las pocas reservas. La información es confusa porque conforme se vuelve a deslizar el peso se compran más dólares. No entiendo bien y ya le pedí a Silva Herzog una explicación y un pormenor de quién está sacando otra vez dólares. No entiendo y no me gusta no entender. En los otros ámbitos las cosas se van calmando; pero la situación financiera está

³¹ *Ibid*, p. 1197.

seria y fuerte. Hoy me presentaron la evaluación del sexenio y, ¡icaray!, íbamos tan bien. No entiendo qué se deterioró en forma acumulativa y tan precipitada...»³²

«El 6 de abril de 1982, anoté:

Por primera vez con Miguel Mancera y Chucho Silva Herzog, reunión de Gabinete Económico. La situación muy dura, por el déficit tremendo al que llegamos con las alzas salariales y el servicio de la deuda. Los recortes que tendremos que intentar son brutales. No creo que podamos hacerlos y el endeudamiento se imposibilita. Así que, o pasa algo o pasa. Muy dura y difícil la situación. Es un verdadero vórtice. En fin, pasará el tiempo. Tendremos que vigilar abril, mes crítico por la concentración de pagos. De repente esto se me complicó mucho más de lo que suponía. La información no había fluido. En fin. Grave. Y a aguantar. De un mes para otro...»³³

101

«El 19 de abril de 1982, anoté:

...Desagradable y sin salidas fáciles, los rumores son sobre las cosas que evitarían sus consecuencias provocándolas o justificándolas: que si voy a controlar el cambio; que si van a congelar las cuentas. Exactamente el esquema de 1976. Un lío desagradable. No sé si fijar la paridad ya; si seguir con el desliz, si qué demonio. Hoy cité a las autoridades financieras para definir alternativas extremas, pues no me gustan las cosas.

³² Ibid, pp. 1198-1199.

³³ Ibid, p. 1199.

El movimiento obrero me ofrece el 1% de la nómina, algo así como 30,000 millones para pagar deudas. Naturalmente los partidos de oposición ya se le echaron encima a Fidel Velásquez que fue el de la idea. Pero, como quiera, es una bella lección a los empresarios que por escrito se han comprometido y que actúan en contra en lo pactado en su egoísmo rapaz. Pero todavía no puedo romper lanzas con ellos. Y que no me arrinconen porque tomo medidas extremas y movilizo a las mayorías. En fin, noto que estoy tenso y preocupado. Tengo que tranquilizarme». ³⁴

«El 20 de abril de 1982, anoté:

Sigue la crisis. Caí en la trampa que quise evitar. Ahora con el desliz sobre el peso devaluado a más de 46, tengo que mermar reservas porque están sacando dólares y no puedo liberarlo pues se va a dar chicotazos. Busco otra medida de austeridad, doble paridad y aun nacionalización de la banca con control de cambios. No quiero tomar medidas desesperadas; pero si la situación no se compone esta semana, me aviento el Primero de Mayo y a ver qué pasa...

Ahora digo:

Me seguía debatiendo en el fondo del hoyo, sin quebrarme. Estaba ya pensando en todo. Pude entonces haber nacionalizado la banca y controlando el cambio. Prácticamente tenía ya

³⁴ *Ibid*, p. 1202.

los instrumentos. Pero el año político por excelencia. Estaba en plena campaña, regido por la Reforma Política, Miguel de la Madrid, conteniendo con otros seis candidatos. Yo tenía que cuidarlo, aguantar y esperar la oportunidad. Lo que desde entonces era evidente es que no podía continuar esa situación estúpida en la que entregamos todo y sin riesgo a la especulación y a lo peor de la sociedad y a los intereses extranjeros...

El 26 de abril de 1982, anoté:

103

Este lunes menos mal que el viernes, en el que nos sacaron dólares que dio gusto. Nos tomaron la medida con el desliz y a librar contra el país, de gorra y con ganancia. Todavía no me resuelvo a hacer algo grueso; pero si se me extreman las cosas, lo hago. Siento que el ciclo se está concluyendo y que los dólares tienen que reciclar. El enemigo elemental es el empleado de ventanilla que trata directamente con el público al que aconseja que compre dólares. Es legal, no hay nada ilícito en aprovechar la oportunidad y cancelarla sería durísimo, pero tal vez necesario para la sociedad. Soy hervidero, piensa y piensa, valore y valore...»³⁵

«El 17 de mayo de 1982, anoté:

Voy capoteando la tormenta. Los nuevos financieros querían dar otro golpe el 11 de mayo y me opuse y les forcé la mano para que aguantáramos todo el tiempo que podamos. Y así lo

³⁵ *Ibid*, pp. 1202-1203.

hemos hecho. Aquí ganará el que aguante mientras se restablece el ciclo económico y empiezan a reciclar los mexdólares. Es cosa de aguantar, salvo que E.U.A. se empeñe en seguirnos sacando dólares, lo que no creo que suceda. En fin, ahí vamos...»³⁶

«El 20 de mayo de 1982, anoté:

104 ... Se me ocurre implantar, y lo están estudiando los técnicos, la paridad deslizante copada: el Banco entra y garantiza la paridad del día anterior, más un máximo de cuatro centavos, salvo fluctuaciones por exceso de oferta de dólares que podrían hacer menor o aun desaparecer el desliz (3,2,1 centavo, nada o menos). A mi me gusta. Podría resultar positivo.

Hoy vino a desayunar Miguel de la Madrid. Cordial y animoso.

Fausto Zapata me trae ya el resultado de la investigación de quienes han comprado inmuebles en E.U.A. Después de que Oteyza y su equipo precisaron cuál era la fuente principal de pagos al exterior, le encomendé a Fausto la investigación en los archivos norteamericanos. Trae listas interesantísimas. A ver como las manejo...»³⁷

«El 27 de mayo de 1982, anoté:

Ya va terminando mayo. Más benigno que abril y espero que junio sea mejor. La fiebre ha pasado; pero la sociedad está

³⁶ Ibid, p. 1205.

³⁷ Ibid, p. 1207.

inquieta con la impresión devaluatoria e inflatoria. Para mí, amargo estar terminando así; pero ni modo, al pié del cañón hasta el último día del mandato. Me siento muy condicionado por circunstancias técnicas y muy tentado a dar el gran golpe de audacia y dignidad soberana si esto se deteriora por razones especulativas...»³⁸

«El 31 de mayo de 1982, anoté:

Termina el mes. La situación tiende a mejorar. En la Convención Bancaria, mañana en Acapulco, Silva Herzog dará datos alentadores: reservas, comercio exterior, en fin, creo que tocamos fondo.

105

Pero de todo, lo más desagradable para mí es la campaña desprestigiante que desde el Norte viene presentando a mi Gobierno como de profunda corrupción y a mí como un sinvergüenza y nada menos como el sexto hombre más rico del mundo. Creo que poco o nada puede hacerse para combatir esos infundios que aquí recogen intelectuales y clases medias en la forma más desagradable e irresponsable, porque le hacen el juego al turbio interés extranjero desestabilizador, anónimo y brutal. En fin, para qué seguir torturándome con ese tema...»³⁹

«El 30 de junio de 1982, anoté:

... Hoy desayunó Miguel de la Madrid conmigo. Lo ví animoso

³⁸ *Ibid*, p. 1207.

³⁹ *Ibid*, p. 1208.

y confiado. Él sabe, y me lo dijo, que mientras mejor país le entregue, más pronto saldrá él adelante. Y ello porque le dije que tendría que comprometer petróleo, en vista de escasez de crédito en los mercados de dinero. Ello a pesar de que hoy firmamos con los bancos de prácticamente todo el mundo, un crédito sindicado por 2 mil 500 millones de dólares. Vinieron los banqueros. Eran más de cincuenta y nos expresaron su solidaridad y confianza... Pero de todas suertes, se siente la estrechez mundial del crédito... En fin, creo que con el petróleo, otra vez saldremos adelante en estos meses que nos faltan. Se lo dije ampliamente a Miguel, porque me voy a meter en 1983; pero ni modo.

Por lo demás. Vamos saliendo hemos bajado fundamentalmente las importaciones y el balance comercial nos es propicio. Pero el apretón es grande. El control del gasto público es brutal y el crédito esta seco aquí adentro también. En fin, el gran freno que nunca quise y que con amargura he tenido que aplicar para transmitir un país ordenado. No tengo tiempo para más...

Ahora digo:

Tenía yo una plena conciencia de la crisis... Se precipitaba, cada vez con más rigor, la época del deterioro económico que en el mundo restringía el crédito, y que empezaba ya a afectar a México. Ya ni siquiera podríamos endeudarnos, que es lo verdaderamente malo. Perder crédito. El crédito forma parte del patrimonio, llámese individuo o Nación. Se le presta al que puede pagar... Cuando no prestan las cosas van mal. Si una corriente de préstamos se interrumpe, devienen astringencias, perjuicios de muchas naturalezas... Y empezaba a

pasarnos a nosotros, hasta entonces literalmente perseguidos por la oferta del dinero que la banca mundial tenía que colocar en algún lado y en México, excepcionalmente, encontraba condiciones satisfactorias. Todavía venían a prestarnos. Pero nos había costado mucho trabajo convocarlos...»⁴⁰

«El 7 de julio de 1982, anoté:

Pasaron ya las elecciones... De acuerdo con los cómputos previos, del 70% de los votantes, cerca del mismo 70% votan PRI, 14 ó 15% PAN, un 6% anulados y el resto los demás partidos. El PSUM 5%. Parece ser que el PAN mejora su posición respecto del PRI en dos o tres puntos. Toda indica que la reacción contra la crisis económica se derecha y no es izquierdista. Lo que se está izquierdizando es la prensa o, mejor, los articulistas, columnistas, comentaristas más destacados. Muchos de ellos por prestigio vanguardista, más que por autenticidad; por críticos al sistema, más que por posición ideológica, Madero cometió ligerezas de última hora que fueron capitalizadas por el PRI. Pidió que las elecciones fueran vigiladas por órganos internacionales, ¡la pitorriza maximilianista! La manifestación del PSUM, en el Zócalo, aterrorizó a la burguesía y se fueron a votar. Parece claro que la burguesía clasemediera, emergente, se nos fue la derecha: los que no pudieron comprar el segundo coche o la casa o pagar los abonos por la crisis, se nos fueron al PAN...»⁴¹

107

⁴⁰ Ibid, pp.1216-1217.

⁴¹ Ibid, p. 1218.

«El 28 de julio de 1982, anoté:

108 Está por terminar julio. La situación financiera se complica. Tenemos pagos al exterior y está cerrándose el mercado del dinero. Hay riesgos de entrar en suspensión de pagos. No quiero ni pensar en que, en este momento, se vuelva a especular. Estoy dispuesto a todo. Desde luego autoricé, para el próximo lunes, el alza de tortillas, luz, gasolina. ¡En la torre! pero no tengo opciones. La sensación de desagrado es espantosa, angustiante. El cuadro del desastre, como una maldición pendiente...Pero no tengo para dónde hacerme. Compramos el maíz a 12 mil pesos y ilo vendemos a mil! ¡Imposible seguir sosteniendo ese absurdo que hemos dejado crecer! Es de lo más desagradable. Ya no tengo posibilidades. Puras responsabilidades. Para la próxima semana inicio la redacción de mi ¡último Informe! Voy a acabar con una inflación superior al 50%. ¡Horrible! ¡Qué pena! Diré la verdad...»⁴²

«El 2 de agosto de 1982, anoté:

... No quiero hacer escándalo y menos ahora que he tenido que tomar la difícil, pésima decisión de subir la tortilla, pan, gasolina, energía eléctrica y diesel. ¡Horrible golpe seco que a nadie puede caerle bien! No podemos pedir lealtades ni comprensiones... Tengo una sensación de vacío, de caída constante que no cesa ni de día ni de noche... Estoy profundamente triste. Años de esfuerzo que se desvanecen. Nada bueno qué

⁴² *Ibid*, pp. 1224-1225.

ofrecer. ¡Nada! Ni esperanzas. La actitud noble de la gente, un poco de solidaridad ante el fracaso. Gente generosa, buena. ¡Y la jauría!, la terrible jauría de editorialistas y columnistas con sus bocas y manos llenas de adjetivos y lugares comunes, que golpean como cachetadas y así suenan, sumisos o inertes ante la maledicencia externa. Muy desagradable...

Todo se me desvanece. Un último año seco, duro, doloroso, amargo. La angustia histórica, la tremenda angustia histórica y la consideración, la casi conmisericordia de los que me quieren, igualmente dolorosa. Pero todavía tengo fuerza y voy a golpear. Van a ver».⁴³

109

LA FUGA DE CAPITALES: DE LA CRISIS CAMBIARIA Y DE LA DEUDA EXTERNA A LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

La fuga de capitales, ante la cerrazón del crédito externo, generó una crisis cambiaria que se enfrentó a principios de agosto con la decisión de pagar los depósitos en dólares (mexdólares) a un tipo de cambio menor al de mercado. Ello generó mucho malestar entre la población; se aceleró aún más la fuga de dinero que dejaba sin recursos las arcas del Banco de México. Ante el problema de liquidez y sin crédito, el gobierno buscó recursos de inmediato mediante ventas anticipadas de petróleo. Finalmente, ante la vorágine que se presentaba, el presidente José López Portillo decidió nacionalizar la banca y establecer un control integral de cambios a partir del 1 de septiembre de 1982. A continuación se presentan extractos de sus memorias que relatan su razonamiento, su forma de analizar los problemas y de tomar decisiones:

⁴³ Ibid, p. 1226.

«El 5 de agosto de 1982, anoté:

110 La devaluación no sirvió de nada. En México, es contraproducente. Ante el nuevo saqueo de dólares, determinado ahora como último factor, por la subida de precios, acuerdo hoy una doble paridad: para las deudas públicas y las importaciones fundamentales, y libre para los demás. ¡Y agárrate, Genoveva, que vamos a galopar! A ver hasta dónde llegamos. Estoy dispuesto a todo. Y en vísperas del Informe. Desde hoy empiezo a elaborarlo. Yo creo que el sábado convoco a los sectores para tratar de poner en caja este proceso ulterior que va a ser tremendo. Quiebras, desocupación. Tengo la amarga sensación del fracaso en la boca del estómago. Pero no puedo quedarme cruzado de brazos mientras los buitres comen, en las entrañas, los dólares de la reserva. Tengo que tomar, por lo menos esta medida y otras más, si esto no sale o es insuficiente...»⁴⁴

«El 6 de agosto de 1982, anoté:

Ya tomé la iniciativa: ayer en la noche se anunció la doble paridad. Ha sido bien recibida entre los sectores progresistas y con azoro en los otros en los que se aprovechaban de la situación. Pero todos la aceptan, aunque no la entienden...Pero siento la fuerza de mi mano en la rienda. Por primera vez en muchos meses de semipasividad, para cuidar las elecciones. Ahora actúo fuerte y la gente lo siente. Bajé ya las escaleras de la angustia.

⁴⁴ *Ibid*, p. 1227.

Fue duro tomarla; pero ya tomada la decisión, descansé; se me destrabó el estómago. Era insoportable cada telefonazo o solicitud de audiencia de Silva Herzog. Ahora si, ya no me importa cuántos dólares compraron. Que los idiotas compren los dólares que quieran al precio que su imprudencia los lleve. Con las divisas del petróleo, haremos lo que mejor proceda. Rompemos el muro del control de cambios. Va a ser difícil la administración de la medida; pero era imposible seguir con los brazos cruzados. Ni modo y adelante.

Los banqueros agazapados. Que no me fastidien, porque también sigo adelante con la nacionalización. Lo que siento es que ya me los quité de encima. Me tenían apergollado con la amenaza de fuga de capitales. Ya se fugaron muchos dólares; pero ya no más el dinero del sector público. Aguantamos todo. Llegamos al tope. Estoy seguro que nos liberamos de una carga histórica que nos permitirá otras decisiones».⁴⁵

111

«Día 7 de agosto de 1982:

Ya va sonando la decisión. Hoy hablé con los sectores: trabajadores, empresarios, representación campesina y medios de comunicación para explicar la medida. Los empresarios chocados. Después discutimos y terminamos formalmente bien. Jalarán conmigo pero los veo con reservas. A quienes veo a disgusto son a Silva Herzog y, sobre todo, a Miguel Mancera. Les falta emoción y están escépticos. Acordé que, si convierten los mexdólares, se paguen al precio fijo y no al libre...

⁴⁵ Ibid, p. 1228

Ahora digo:

La nota es escueta, pero se refiere a un primer, discreto esfuerzo de control de cambios. Se subía el premier escalón; se rompía la inercia...». ⁴⁶

«El 18 de agosto de 1982, anoté:

112

La crisis ocurrió el domingo 15, cuando frente a la pretensión norteamericana de que, para comprarnos anticipadamente petróleo y salir del problema de liquidez, bajáramos 110 dólares! el precio del crudo, les dije a Silva Herzog, a Oteyza y a Moctezuma que dieran las gracias y se regresaran de Washington, porque el lunes 16 nos declarábamos en suspensión de pagos y aquí murió Sansón y todos los filisteos. Cedieron y empiezo a ver luz.

Ahora digo:

Esta nota, en su brevedad, encierra el momento más crítico de la crisis de finales de mi régimen. Era, lo recuerdo con increíble precisión, una mañana del domingo 15 de agosto de 1982, iluminada por el sol en ambiente húmedo de nuestros veranos. Estaba yo jugando tenis, cuando me pasaron la comunicación telefónica que desde Washington hacía Oteyza para decirme, serenamente, cuáles eran las condiciones con las que las autoridades financieras norteamericanas accedían a comprarnos petróleo y pagarnos anticipadamente mil millones de dólares

⁴⁶ Ibid, p. 1229.

de los que estábamos urgidos para pagar los vencimientos de las deudas y compromisos ya inaplazables derivados de nuestras indispensables importaciones. Ya no nos renovaban créditos, ni si quiera a corto plazo. Era la cerrazón total, estructurada para nuestra ruina... o nuestra rebeldía.

Para esa negociación había mandado al secretario de Hacienda, al de Patrimonio Nacional como cabeza del sector petróleo y al propio director de PEMEX. Habíamos arañado ya el fondo del barril y, pese a las medidas defensivas que tercamente habíamos intentado, ya no teníamos dólares para los pagos de fin de año. Nuestra economía, todavía bien estructurada, padecía un problema severo de liquidez debido a la fuga de capitales y a la falta de créditos. La banca internacional, antes abierta y obsequiosa, de un mes para otro se nos cerró, como obedeciendo una consigna. La libertad cambiaria propiciaba, por todos los canales, la salida de divisas. Los exportadores mexicanos se ingeniaban para no regresar al país los dólares con los que les pagaban por sus ventas al exterior. Finalmente y después de haber intentado todo, devaluación deslizante con complementos y sucedáneos; devaluación brusca; convencimiento solidario y aun modalidades tardías de control cambiario, estábamos secos y con compromisos de pago. En las manos de Shylock,⁴⁷ el mercader de Venecia, nuestro acreedor. Y con Shylock fuimos a hablar para venderle nuestra sangre petrolera, antes de que nos cortaran la carne y pudiéramos pagarle lo debido.

Y Shylock se portó como Shylock.

⁴⁷ Nota del editor: Shylock, el personaje usurero en la obra de William Shakespeare «El mercader de Venecia».

Habíamos caído en la expresión más brutal del bilateralismo por el que pugnan los Estados Unidos. El anti-Cancún. Nada de soluciones globales que permitan reordenar la globalidad inútil ya del mundo norteamericano de Bretton Woods, el orden económico internacional en el que forzosamente estamos inmersos. El trato liberal, seco; el que permite el condicionamiento; la negociación circunstancial con la que puede premiarse al sumiso y castigar al independiente; y ya no digamos al rebelde. Bajando escalón por escalón, de la banca internacional a la banca norteamericana, al Fondo Monetario Internacional, habíamos llegado a la planta principal: las autoridades financieras norteamericanas, asistidas por la CIA...

Fue insoportable el intento de chantaje y el abuso que las autoridades financieras norteamericanas quisieron hacer para aprovecharse de nuestra falta de liquidez. Lo que era particularmente absurdo y doloroso, pues todos los excedentes de nuestra economía enriquecían las arcas norteamericanas. Y así negociábamos una venta anticipada de petróleo por mil millones de dólares, para pagarles los vencimientos. A eso habíamos llegado. Ése es el orden económico liberal. Los negociadores norteamericanos, fuera de toda comprensión; muy lejos de la equidad, inamistosamente y hasta con falta de elegancia, no sólo pretendían que bajáramos diez dólares por barril de petróleo, sino que admitiéramos una lista inicua de medidas humillantes, que asombrados recibieron Oteyza, Silva Herzog y Moctezuma. No lo soporté. Me olvidé de Shylock y, textualmente, le dije a Oteyza y después se lo repetí a Silva Herzog: 'Den las gracias por las atenciones recibidas y regresen de inmediato a México. El lunes nos declaramos en suspensión de pagos. ¡Regrésense de inmediato!'

Sabía todos los riesgos que corríamos. Pero estaba resuelto a todo, menos a ceder principios, dignidad respeto ajeno y propio. Como suele suceder, cuando se enfrenta con valor cualquier situación en la vida, ante la terminante instrucción, los negociadores norteamericanos retiraron las condiciones insoportables y, aunque se beneficiaron con intereses y algunas otras usureras ventajillas, pudimos concluir el trato... pero eran hoyos para tapar hoyos». ⁴⁸

«El 31 de agosto de 1982, anoté:

115

México ha sido saqueado. Al ir reuniendo los datos para el Informe, me fui dando cuenta, a fondo, de la gravedad del problema. Por lo menos 14 mil millones de dólares en cuantías de mexicanos en E.U.A.; 30 mil millones en predios de los cuales ya han pagado 9 mil millones en enganches y servicios; 12 mil millones de mexdólares.

HE ACORDADO Y LO ANUNCIARÉ MAÑANA, NACIONALIZAR LA BANCA Y UN CONTROL TOTAL DE CAMBIOS.

Es increíble: toda la inversión extranjera, desde el origen de nuestra historia, llega a 11 mil millones de dólares, de los cuales 8 mil son norteamericanos. Cinco veces es más alta la inversión mexicana en el exterior. ¡Qué vergüenza! ¡Qué asco! Voy a actuar, tope en lo que tope.

Ahora digo:

⁴⁸ Ibid, pp. 1230-1232.

Ésos fueron aquellos tiempos. Mientras redactaba el informe me sacudía con la decisión, afortunadamente no realizada, de declarar al país en suspensión de pagos. Y días después, maduraba y resolvía la grave decisión de nacionalizar la banca privada y establecer un total control de cambios, respecto de la cual ya disponía de instrumentos desde meses antes. Mi conciencia, mi voluntad, mi responsabilidad, estaba en grado de ebullición. No podía admitir aquella realidad, sin hacer el esfuerzo, aun el supremo, para modificarla. Había hecho todos los previos, desde el suave y racional convencimiento a todas las medidas previas, progresivas, ascendentes. Era ahora o nunca.

Y fue: simple y sencillamente, cuando, al hacer el informe, contemplé el tremendo espectáculo del saqueo que los propios mexicanos le habían hecho al país. ¡Otra operación Texas! Miles de millones de dólares producidos en México, concentrados en unas cuantas manos, por efecto del sistema de libertades y el estímulo que el crecimiento del país daba al Estado que propiciaba y protegía la producción nacional, confiado en la ‘mexicanización’ y se endeudaba para ampliar los cauces del financiamiento del desarrollo, enriqueciendo a la economía más poderosa del mundo y que, para prestarnos mil millones que necesitábamos para pagarles, nos chantajeaban en forma tan vil. Y eso era sólo una muestra.

Basta meditar en lo que la nota dice, para vivir el peor mundo del absurdo; en toda la historia de las inversiones extranjeras, se había acumulado en México 11 mil millones de dólares, de los cuales, 8 mil eran de norteamericanos. En unos cuantos años los ricos mexicanos, sólo en cuentas bancarias depositaban en Estados Unidos, por lo menos, 114 mil millones de dólares! Más los mexdólares, más otros picos.

Total, ¡60 mil millones de dólares habían salido de la economía mexicana! Estaban claras dos cosas, una, grave por injusta: el régimen juridicopolítico permitía que los excedentes de la economía pudieran concentrarse en una clase social cuya riqueza era administrada por la banca privada ‘mexicanizada’; otra, catastrófica por el abuso de la libertad: esa riqueza concentrada en las privilegiadas manos de una mínima minoría de mexicanos y sus socios extranjeros, podía fugarse libremente del país para fortalecer economías poderosas que, acreedoras, cerraron el flujo del financiamiento a México...

117

Reconozco que sólo hasta redactar el informe me di cuenta de la gravedad de la brutal sangría. Ninguna autoridad intermedia disponía ya de la totalidad de la información, o ya del detalle. Me había faltado información que totalizara el fenómeno. Simplemente las autoridades financieras registraban salidas y entradas de divisas; pero no habían hecho ni análisis, ni investigaciones. Pura macroeconomía. Pura macroeconomía que, en los momentos del auge, era suficientemente indicativa para tomar decisiones. A nadie, nunca antes, en ningún régimen, se le había ocurrido, y parecerá absurdo y estúpido, hacer investigación de origen y destino de la salida de divisas del país. Bastaba el ‘pagos al exterior’ o el de ‘errores u omisiones del Banco de México’. Fue mi indignación ante la falta de información de las autoridades financieras, la que montó aparatos de investigación que me llevaron tiempo, pero que rindieron frutos, que pude concentrar al elaborar el último informe, al mando de José Andrés de Oteyza, investigó con dificultades, pero con certidumbre, cuál era el monto mínimo, por cierto, de los depósitos de mexicanos en Estados Unidos, y de las inversiones de mexicanos en inmuebles. Las cifras fueron aterradoras.

Y Fausto Zapata, solo y con sus relaciones en Estados Unidos, investigó, hasta donde se pudo, los nombres de los mexicanos que habían adquirido los inmuebles en Estados Unidos. No eran todos, ni mucho menos; pero sí bastantes. Fueron las famosas listas que se manejaron al final del sexenio en la forma que precisaré. Nunca antes nos habíamos resuelto a hacer algo para evitar la fuga de capitales, salvo las fatales, aunque inútiles devaluaciones. El país se había visto obligado a financiar la fuga de divisas. Era eso, o cancelar la libertad cambiaria. Así de simple...

No me resolví ante el control de cambios, porque es muy difícil y, en ciertas etapas del deterioro económico puede complicar las cosas. Sobre todo en un país como el nuestro, vecino del país más rico y más poderoso del mundo, emisor y dueño de las divisas, con 3,000 kilómetros de simbiosis económica fronteriza que directamente significa parte importante de la economía mexicana y que, indirectamente, afecta al resto... Considérese, además, que el principal cliente comercial de México es Estados Unidos y, de éste, México es, tal vez, el tercero. Eso da idea de la densidad de operaciones individuales y digamos, financieras que se dan entre los países... Si el control de cambios en otros países es muy vulnerable, más lo es en México.

Sin embargo, yo tenía que hacer el máximo, el último de los esfuerzos, en una economía saqueada... Sabía que era un esfuerzo desesperado; pero que alguien tenía que intentarlo para que acreditara su real potencialidad. Y ahí está, tuerto o derecho. Pero ahí está y tiene que estar con todas sus limitaciones, mientras un nuevo orden económico sustituya al actual.

Los últimos días de agosto, obviamente, no tomé notas. Estaba ocupado y preocupado con mi último informe de Gobier-

no. Pensando, revisando y volviéndolo a hacer, las graves decisiones que tendría que tomar: ¿Nacionalizar la banca? ¿Control de cambios? ¿Una? ¿Otro? ¿Los dos? Era trabajar intensamente, de día, en la redacción del Informe y, de noche, aceptar el insomnio y seguir analizando los problemas. Estaba resuelto. Lo coyuntural, lo urgente, había deteriorado tanto la situación, que teníamos que tomar la decisión estructural correctiva aunque fuera en el último momento; la que no resolvería por sí sola el problema vigente; pero sí expresaba el propósito político, la voluntad soberana de mantener la línea revolucionaria y dotar al Estado de mejores instrumentos para manejar la situación económica desde una posición política más sólida... Seguir haciendo la Revolución desde las instituciones, aprovechando la dinámica de los Artículos 27 y 28 constitucionales. Teníamos proyecto nacional, insisto, nacional. Adelante con él, cuando los enemigos de ese proyecto suponían que estábamos agotados y vencidos frente al agobio del orden y las órdenes ajenas y enajenantes. Siquiera, tomar, con toda la fuerza de nuestras protestas, las decisiones estructurales, en oportunidad de que fueran consecuencia y no causa de la crisis.

119

El Estado tenía que resolver la contradicción crítica entre los intereses particulares y los generales. Necesarias serán otras. Éstas son las que me correspondió resolver. Si no podemos cambiar el orden económico internacional que nos sofoca, que nos cancela expectativas, teníamos que agotar las alternativas al alcance de nuestra capacidad de decidir soberanamente. Y así lo hicimos». ⁴⁹

⁴⁹ Ibid, pp. 1232-1236.

«El 6 de septiembre de 1982, anoté:

120 Rendí mi último informe de Gobierno. Ya actué y aparentemente todo ha salido bien. Nacionalicé la banca e introduje el control de cambios. Fue, ha sido y será una hermosa jornada. Pepe, mi hijo, en primer lugar; José Andrés de Oteyza, Carlos Tello, José María Svert, don Carlos Vargas, fueron fundamentales en el análisis, consideraciones, valoraciones, vacilaciones, que finalmente culminan en mi decisión y responsabilidad: Cierto, desde hace años la admití como alternativa y desde febrero empecé a preparar la medida pidiendo estudios aislados, que fui concentrando con la información que me iba llegando. Fausto Zapata investigó lo de los compradores de predios en E.U.A.; pero la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial me proporcionó, finalmente, los datos que me decidieron: 30 mil millones de dólares de predios en E.U.A. adquiridos por mexicanos. Dos cosas quedan claras: su falta de solidaridad y la forma increíble con la que so capa de mexicanización se concentró la riqueza en estos años y la manera con que sus beneficiarios burlaron al fisco. Increíble. No sólo sacaron el dinero aquí generado y que nos es necesario para seguir adelante, sino que la maniobra financiera por su propia naturaleza violó las leyes fiscales.

Fue un hermoso primero de septiembre. Decían los oligarcas que me tenían vencido, después de haberse enriquecido, aprovechándose de nuestra alianza nacionalista; sacando sus capitales y, finalmente, echándome toda la culpa de la crisis. Aguanté, aguanté, aguanté, hasta un límite. Se les olvidó que soy el Presidente de un Estado soberano. Fue interesante el proceso subjetivo; pero premonitorio, por cuanto que desde hace meses, tal vez subconscientemente, me estaba preparando.

Fueron días angustiosos. Ya pasaron. El país ganó varias cosas, una fundamental: ratificar que el Estado es nacional y soberano y no es de los ricos ni de los extranjeros. Y saber que México tiene su camino y un sistema legal dinámico para resolver institucionalmente las contradicciones de su sociedad...

Me impresionó profundamente la manifestación de apoyo que el pueblo de México hizo en el Zócalo. Es un pueblo inmenso. Ávido de hazañas y orgullos. Con una intuición prodigiosa. No sé cuántos cientos de miles de mexicanos se reunieron en la Plaza de Armas, nuestro Zócalo, para solidarizarse con las decisiones del régimen...

121

Por cierto, la lectura del Informe, para mí, fue especialmente dura, desconcertante. Un ambiente helado; casi hostil, que se resistía al apoyo, al aplauso, como si hubiera una consigna. Son Cámaras en cuya integración yo no participé, contra lo que mis consejeros políticos me habían recomendado. Cuando mencionaba logros espectaculares e innegables, el silencio hostil... Fue hasta que anuncié la Nacionalización de la Banca y el control de cambios, que estallaron en el asombro y los progresistas en el entusiasmo. Y de ahí para el real». ⁵⁰

Ahora digo:

Sin duda de las decisiones críticas, la Nacionalización de la Banca será la que caracterizará mi régimen, aun sobre el esfuerzo de modernización planeada que intenté para el país y que estuvo a punto de culminar y se nos precipitó en el derumbe de 1981. Yo mismo me desconcierto al percatarme de

⁵⁰ Ibid, pp.1236-1237.

que una medida de ajuste al Plan, tomada en circunstancias críticas, vaya a convertirse en lo más impresionante de los seis años de mi Gobierno, en el que me esforcé en racionalizar un gran propósito político... Y la Nacionalización de la Banca, independientemente del operativo económico que significa, fue eso, una decisión correctiva, ante el riesgo del derrumbe de un proyecto político nacional, para afirmar el principio de la soberanía del Estado frente a la acción perversa de las presiones asociadas o coincidentes, intra y extranacionales, que le disputaban el espacio de sus funciones. Fue sencillamente un acto de fuerza institucional para expresar y fortalecer el poder político del Estado y facilitar la función del económico en cuanto satisface el interés general. Fue una toma de conciencia de la injusta e inconveniente concentración del ingreso y del drama de su fuga a economías extranjeras inequitativas y abusivas...

Como Presidente, en uso de facultades legales, afirmé la soberanía y la independencia nacional, sobre los que, o la habían olvidado, la desdeñaban o pretendían conculcarla. Por un acto de soberanía, el Estado rescata legítimamente, del interés privado, un instrumento económico fundamental para orientar el manejo del ahorro nacional en función del interés general, contradicho por el privado. Instrumento 'mexicanizado' al que el Estado había concesionado ese servicio y cuyos empresarios habían colocado en virtual quiebra, banqueros enriquecidos de bancos empobrecidos por la promoción, ejecución y protección a la fuga de capitales y dolarización de la economía. Sólo el Estado podía salvar el sistema financiero nacional y operarlo después en función de los intereses nacionales y ya no más de los privilegiados por la 'mexicanización'...

Lo demás fue circunstancia y anécdota: Ahí están los nombres de quienes a mi lado estaban y que obligan mi gratitud. En primer lugar, mi mejor amigo, mi hijo José Ramón. Después José Andrés de Oteyza, Carlos Tello, José María Sbert y don Carlos Vargas Galindo; en la secretaría, Alicia mi hermana, y en la investigación de ‘sacadólares’, Fausto Zapata. Todos respetaron el secreto. Todos, de una u otra manera, participaron». ⁵¹



⁵¹ Ibid, 1248-1249.

CAMBIO DE RUMBO¹

Miguel de la Madrid Hurtado²

PRIMER AÑO
DICIEMBRE DE 1982

125

Recibí un gobierno muy desarticulado. Su poder se desgastó de una manera tremenda en los meses anteriores a mi toma de posesión. Ahora hay que reconstruirlo, volver a darle ascendencia y capacidad de acción. La situación es realmente crítica. Debo tomar medidas tan drásticas que me preocupa la tensión social que puedan generar. No tengo alternativa, porque si seguimos retrocediendo, podemos caer en un caos que dé pie a un gobierno dictatorial.

¹ Miguel de la Madrid Hurtado *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*. Con la colaboración de Alejandra Lajous México: Fondo de Cultura Económica, 2004. Reproducido con el permiso expreso del autor y de la editorial. Los extractos han sido seleccionados por Enrique Cárdenas Sánchez con el fin de mostrar aquello relacionado con la nacionalización de la banca, desde diferentes perspectivas. Los subtítulos son del libro original.

² Presidente de México, 1 de diciembre de 1982 a 30 de noviembre de 1988.

Pero antes de iniciar la narración del estado en que encontré el gobierno, quiero asentar las circunstancias que me llevaron a la Presidencia de la República. Ello servirá para entender mejor el entorno.

CAMINO A LA PRESIDENCIA³

126

La sucesión presidencial constituye un proceso muy complejo e incierto. Llegado el momento, lo único que se puede hacer es esperar. Uno de los aspectos más interesantes de esa etapa consistió en observar la actitud de Fidel Velásquez. El viejo líder obrero organizó, utilizando como intermediario a su lugarteniente Joaquín Gamboa Pascoe, varios desayunos en casa de éste. En las primeras ocasiones nada más nos estuvimos midiendo. Ya después, él me dijo: «Yo estoy esperando a que López Portillo me diga por dónde va la cosa. Nunca me muevo solo en este terreno, pero si a usted se le hace, yo lo apoyaré».

Estoy seguro de que tuvo conversaciones similares con los otros precandidatos. Pasado el momento, me ha contado que algunos, como Javier García Paniagua, Pedro Ojeda y Agustín Alanís, no solamente platicaban con él es esos términos, sino que directamente le hacían la corte y le pedían ayuda y apoyo. Por cierto, mucha gente considera que había una gran cercanía entre García Paniagua y Fidel Velásquez. Esto no es exacto. La verdad es que don Fidel se estuvo esperando. Yo, por mi lado, nada le pedí; ni siquiera busqué los encuentros que tuve con él.

El día en que tomó la decisión fue el lunes 21 de septiem-

³ *Ibid*, pp. 21-26.

bre. López Portillo había pasado el fin de semana anterior en Monterrey, donde el sábado 19 anunció que era necesario adelantar el proceso. Tal declaración venía al caso, pues con anterioridad había dicho que no destaparía al candidato del PRI hasta después de la reunión internacional que se realizaría en Cancún en el mes de octubre. Yo tenía acuerdo ese lunes 21. Fui a él, traté mis asuntos y cuando terminé, me despedí.

Le dije:

— Señor presidente, esto es todo lo que le tenía que tratar. Si está de acuerdo, me retiro. 127

— No es todo —me contestó. En ese momento supe lo que me iba a decir.

Me preguntó:

— ¿Está usted fuerte?

— ¿Cómo para qué, señor presidente? —respondí.

— ¿Cómo para la Presidencia de la República?

— Sí, lo estoy.

— ¿Está usted preparado?

— Sí, estoy preparado.

— Pues prepárese más, porque va a ser usted.

Entonces me explicó por qué me había escogido. Señaló que yo tenía las cualidades necesarias para el puesto, pues era el más capaz para modernizar el sistema y mi acceso al poder significaría un relevo generacional. Añadió que la opinión pública ya estaba preparada para mi candidatura. Me dijo:

— Va a ser esta semana.

— ¿Debo hacer algo?— pregunté.

— Trate de que no se le note. No lo comente, ni siquiera con su esposa Paloma. Puede ser el jueves o el viernes.

128

Pasaron los días y no me avisaba nada. El viernes estaba invitado a una gira de trabajo con él. Así que el Estado Mayor mandó pedir mi maleta y yo la entregué. Llegó el miércoles sin que hubiera recibido ningún mensaje. Ese día, mientras comía con Adolfo Lugo en el comedor de la Secretaría de Programación, hablaron por teléfono del Estado Mayor para decirme que el presidente me invitaba a desayunar el viernes 25, a las 8:30 de la mañana. Pregunté, puesto que íbamos a salir de viaje, si debería presentarme al desayuno de traje o con ropa informal. Me contestaron que sería mejor que lo hiciera de traje y que después podría cambiarme.

Llegué a Los Pinos, e inmediatamente el presidente me pasó al comedor de la parte de arriba de su casa. Abajo, en la biblioteca, tenía a Javier García Paniagua y, en su despacho, a los dirigentes de los sectores del PRI. En otro salón estaban los líderes de las cámaras de Diputados y de Senadores. Arriba me condujo a su recámara, por cierto con la cama todavía destendida, y me dio unos periódicos para que esperara. Me dijo: «Voy a hacer la maniobra y luego le llamo». A los pocos minutos subió y me preguntó:

— Qué tal se lleva usted con García Paniagua?

— Bien —le contesté—. Él agregó:

— Es un elemento muy valioso. Sabe muchas cosas, cosas que a veces uno mismo ignora. Puede ser un buen secretario de Gobernación.

Le comenté que tenía ciertas reservas, porque sabía que Javier

era proclive a la violencia física. Entonces López Portillo me dijo:

— Pues en ocasiones eso se necesita.

— Sí, La diferencia está en que García Paniagua la tiene como primera solución y yo como última.

— ¿Tiene inconveniente en que lo deje como jefe del partido?

— Déjemelo, vamos a observarlo.

Luego bajamos a la biblioteca, donde estaba esperando García Paniagua. Ahí, López Portillo me dijo:

129

— Licenciado de la Madrid, el presidente del partido me informa que después de realizar una profunda auscultación, todos los sectores se manifiestan a su favor y le proponen la candidatura del partido a la Presidencia de la República.

García Paniagua tenía el semblante muy rígido, aunque supongo que todos lo teníamos igual en ese momento. Me dijo que dejaba la presidencia del partido a mis órdenes.

— Quédate, somos amigos —le contesté.

— Se necesita una gente de confianza —respondió.

— ¿Por qué no continuas? Podemos trabajar juntos —insistí.

Entonces López Portillo dijo: «Yo ya acabé mi tarea, ahora le toca al partido». Dicho esto, nos llevó al despacho donde estaban los líderes de los sectores y nos dejó.

Pasados los comentarios del caso, los dirigentes me preguntaron cuándo quería yo que se hiciera la ceremonia formal. Les contesté: «Hoy». Me dijeron que era muy precipitado, y me sugirieron que se hiciera al día siguiente en la mañana. Yo

insistí en que fuese ese mismo día, así que todo se organizó para ese mismo viernes.

Me imagino que Fidel Velásquez ya lo sabía, porque el miércoles hubo una cena en la Secretaría de Relaciones Exteriores para un visitante extranjero, no me acuerdo quién, y a la salida, Gamboa Pascoe me detuvo me dijo: «Lo felicito, ya supe». Así que si Gamboa estaba enterado, seguramente también don Fidel.

130 De los tres que López Portillo había considerado para la candidatura, Jorge Díaz Serrano fue el primero en quedar descartado. Sus posibilidades se acabaron cuando salió de Pemex a mediados de 1981. En junio de ese año se adelantó a bajar los precios del petróleo sin consultar al gabinete. Yo personalmente creo que López Portillo lo había autorizado. De cualquier forma, José Andrés de Oteyza le desató una lucha brutal. Para ello se alió con José Ramón López Portillo.

Tiempo después escuché decir que el presidente había tenido que correr a Díaz Serrano, porque si no lo hacía, ya no lo podría parar. Éste ya contaba con mucha prensa, con Carlos Hank González, con todos los contratistas, con el sindicato de Pemex y, desde luego, con la famosa conexión Bush.

Así que el otro finalista en la sucesión presidencial fue Javier García Paniagua. El presidente López Portillo lo tuvo como una opción hasta el último momento. Por ello su reacción, al conocerse la decisión, fue violenta. Tomó el proceso como si se hubiera organizado directamente en su contra. Respondió visceralmente.

En privado, con amigos, despotricó, pateó escritorios, mordió el tapete, dio todo género de muestras físicas de su enojo. Su irritación lo llevó a hablar mal de López Portillo.

Dijo, incluso a gente cercana a José Ramón, que las cosas no iban a salir bien, que López Portillo lo había traicionado y que nos iba a mandar matar, tanto al presidente como a mí.

A los pocos días, López Portillo me habló para decirme que García Paniagua se estaba portando mal. Yo le contesté: «Así es». Él añadió:

— ¿Qué quiere que hagamos?

— Quítelo—le dije.

— Vamos a ver —contestó.

131

Por su lado, García Paniagua me llamó y me dijo que López Portillo le había perdido la confianza. Quería saber si yo también se la había retirado. Aproveché para decirle:

— Pues mira, sí hay motivos para que te haya perdido la confianza. Dicen que nos vas a mandar matar. Corrígete, cambia de actitud, haz declaraciones fuertes.

No atendió mi recomendación. Pasaron tres semanas entre esa fecha y la de mi protesta como candidato del PRI, así que tuvo mucho tiempo para aclarar su postura y no lo hizo. Al contrario, en esos días se armó un gran barullo.

Él, por su parte, me aclaró que no pensaba participar en mi gira electoral, pues consideraba que su presencia podría disminuir la mía. Yo lo invité a reconsiderar, manifestándole mis dudas sobre su argumento. Le hice ver que, en mi opinión, tenía que acompañarme cuando menos a las capitales de los estados. Luego me informó que no iría a mi primera gira, porque lo había citado el presidente.

El 14 de octubre, cuando estaba en el hangar del PRI para

iniciar esa gira, me habló por teléfono López Portillo y me dijo:

— He considerado que tendrá una campaña mejor apoyada por el PRI si quito a García Paniagua. Así que he nombrado a Pedro Ojeda Paullada. Javier se está portando de una manera muy rara. Lo que voy a hacer es un enroque. Voy a mandar a Javier a la Secretaría del Trabajo y a Pedro al PRI.

132

Colgamos, y me puse a pensar en lo que significaba el cambio. Por otro lado, me dije, «ahora es cuándo». Así que me comuniqué de nuevo con el presidente y le dije:

— Si hay cambios en el partido, creo que éstos deben ser completos. Quiero que se quite a Guillermo Cosío Vidaurri y a González Cosío, que son gente muy cercana a García Paniagua, y que ocupen la secretaría general y la oficialía mayor Manuel Bartlett y Adolfo Lugo, respectivamente.

— No es cosa mía —me contestó López Portillo. Platíquelo con Pedro Ojeda. Le hablé a Pedro y le pedí esos cambios, diciéndole que el presidente me los había autorizado. Ojeda me contestó que él se encargaba de que ese mismo día se realizaran.

No sé cómo haya ocurrido en ocasiones anteriores, pero durante mi campaña el partido estuvo dividido en dos. Trabajó tanto para mí como para el presidente. López Portillo puso a Pedro Ojeda en la presidencia del partido, pero Pedro se portó de una manera muy institucional.

En mi caso, sólo hasta el momento en que se determinó

que yo iba a ser el candidato del PRI, me pregunté realmente cómo plantear mi plataforma de acción. Sin embargo, debo reconocer que en cuanto me nombraron secretario de Programación y Presupuesto pensé que era presidenciable.

Entonces empezó un juego muy interesante: el orientado a alcanzar la candidatura presidencial. En este juego intervienen varios factores. Tres, en mi opinión, son los principales. El primero ocurre en el ámbito de la relación personal entre el secretario de Estado y el presidente de la República. En esa relación, el secretario debe ser capaz de ver hacia dónde se dirige el presidente, qué es lo que realmente quiere lograr; debe también ser capaz de confrontar lo que el presidente quiere con la realidad, y, finalmente, transmitirle esa reflexión a través de un diálogo en el que también le dé a conocer su propia concepción de la realidad. Este juego es complejo: en él les va mal a los que siempre dicen que sí, y peor aún a los que siempre dicen que no. El segundo factor se da en las relaciones entre el secretario de Estado y el resto del aparato gubernamental. Aquí, aparte de la relación que tenga con el presidente, es importante la fama que pueda ir cobrando como un ser conflictivo o incapaz de llegar a conclusiones efectivas. De ser así, también perdería la partida. El tercer factor determinante es la imagen que el secretario proyecta ante la opinión pública.

Creo que, además de haber jugado con éxito este juego, el hecho de que fui capaz de elaborar el Plan Global de Desarrollo constituyó uno de los factores que hicieron que la decisión se orientara a mi favor. Así me lo dijo López Portillo, quien me señaló que él consideraba que una de las aportaciones fundamentales de su gobierno había consistido en darle un empujón a la planeación. Destacó que, independientemente

de otras cualidades, de todos, yo era quien había demostrado una mayor capacidad para crear un esquema global, en el que lo múltiple y diverso de nuestra realidad nacional cobraba un orden coherente.

134 En esta tarea me fue muy útil analizar los errores de Carlos Tello y de Ricardo García Sáinz. Esto me permitió elaborar una lista de lo que no se podía ni debía hacer, lo que me ayudó a determinar aquello que era factible y deseable. Este reto me enriqueció enormemente. El puesto de secretario de Programación y Presupuesto fue, de todos los que tuve en mi carrera pública, el que mejor me preparó para desempeñar la responsabilidad presidencial.

López Portillo me comentó también que, en su momento, él se había hecho la siguiente reflexión: si lo del petróleo sigue bien, el presidente debe ser Jorge Díaz Serrano; si hay inseguridad en el país, la persona adecuada es Javier García Paniagua, y si el país enfrenta problemas económicos, el indicado es Miguel de la Madrid

DESACUERDO CON LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA⁴

El desprestigio del gobierno comenzó desde mediados de 1981, cuando bajó de precio del petróleo; sin embargo, la devaluación de febrero de 1982 y el aumento salarial de 10,20 y 30% en marzo lo ahondaron enormemente. Fue un terrible fin de fiesta. Baste recordar que entre 1979 y 1980 la economía había crecido a un ritmo superior a 8% anual.

El anuncio del descubrimiento de grandes reservas pro-

⁴ Ibid, pp. 27-37.

badas de hidrocarburos y el notable incremento del precio del petróleo en 1978 hicieron que los pronósticos acerca del crecimiento acelerado de la economía hasta finales de siglo fueran muy optimistas. Se habló incluso de «administrar la abundancia». Este enfoque no sólo evitó que se tomaran las medidas necesarias para superar el debilitamiento estructural de la economía, sino que lo profundizó.

El país pasó entonces a depender de los abundantes recursos que produjeron las ventas de petróleo. Con ellos se financió el sector público, se obtuvieron las divisas que requería toda la economía y se garantizaron los créditos externos. Las tasas de inversión y de crecimiento fueron muy altas, pero también creció mucho el déficit del sector público, pues las ventas de petróleo permitieron al gobierno no aumentar sus precios y tarifas, mantener baja la inflación e insignificante el desliz del tipo de cambio. Las exportaciones mexicanas no petroleras se encarecieron, abaratándose comparativamente los productos importados.

El petróleo se convirtió en el eje central de la política macroeconómica. Por ello, cuando a mediados de 1981 empezó a caer la cotización del crudo en los mercados internacionales y México tuvo que reducir el precio de su petróleo para mantenerse en el mercado, resultó necesario recortar el gasto del sector público.

La disponibilidad de crédito externo permitió suplir la deficiencia de divisas y, a pesar de la sobrevaluación del peso en relación con el dólar, el gobierno decidió no modificar el tipo de cambio.

Esta situación hizo suponer a un número cada vez mayor de ahorradores y especuladores que la devaluación del peso era inminente, provocando una enorme salida de capitales

del país. Se trató de subsanar la pérdida de reservas internacionales mediante más endeudamiento externo, ahora en buena medida de corto plazo; sin embargo, la situación se hizo insostenible, y en febrero de 1982 se dio una devaluación de cerca de 100%. Entre mayo de 1981 y febrero de 1982 salieron del país alrededor de 20 000 millones de dólares.

136 Con la devaluación surgieron tendencias recesivas y se creó un clima de creciente desconfianza. En ese contexto y con objeto de restituir parcialmente el poder adquisitivo de los trabajadores, el gobierno decretó en marzo un incremento salarial de 10, 20 y 30%, según el sueldo que cada persona recibiera. Con esta medida se continuó la política expansionista y se anuló el efecto positivo que trae una devaluación, pues el aumento salarial evitó el abaratamiento de las exportaciones y disparó los precios dentro del país.

El déficit financiero del gobierno creció desmesuradamente, y en agosto se dio una segunda devaluación y se implantó un sistema de cambio dual, con un tipo de cambio controlado y otro libre. El peso cayó de nuevo un poco más de 100 por ciento.

Ese mismo mes, cuando la profundidad de la crisis económica se hizo del conocimiento público, el deterioro del gobierno fue tan grande que llevó a López Portillo a tomar una medida drástica: la nacionalización de la banca, como reacción emotiva extrema. ¡Qué trágico ver el desplome de López Portillo en sus últimos tres meses de gobierno!, ¡cómo destruyó la imagen de la Presidencia de la República!, ¡qué severo el daño que con ello se causó!

Desde principios de 1982, su hijo José Ramón fue su ase-

sor principal, a quien más escuchaba. Y claro, José Ramón, rodeado de amigos, recibía influencias. Sé que desde febrero empezó a instar a su padre a la nacionalización de la banca. López Portillo me dijo, por el mes de mayo, que estaba obligado a considerar todas las opciones que permitiesen salir de la crisis económica. Mencionó desde el control de cambios hasta la necesidad de nacionalizar la banca. Me ofreció que no tomaría medidas de peso sin consultarlo antes conmigo.

En esa ocasión, y en otras posteriores, me dijo que le apenaba mucho la situación en que me estaba dejando el país, pero que las circunstancias lo obligaban a tomar decisiones. Yo siempre le respondí que respetaría su gobierno hasta el final y que entendía que era él quien tenía que tomar todas las decisiones hasta el término de su mandato. No obstante, le hice ver que, en mi opinión, nacionalizar la banca constituía una medida que en nada ayudaba a la situación económica por la que atravesaba el país, en cambio, abría el riesgo de que expropiáramos un cascarón vacío, pues de perderse la confianza, podría darse un retiro masivo de ahorros. Así, la banca nacionalizada podría convertirse en un aparato que se nos escurriera de las manos. Finalmente, dejé claro que sí consideraba necesario que se me consultara esa decisión.

Mi relación con el presidente era respetuosa pero distante, pues desde febrero de 1982, cuando la atención pública se centró en los problemas económicos del país, sentí la necesidad, para evitar que se apagara mi campaña, de hacer pronunciamientos fuertes que crearan en la ciudadanía la expectativa de que mi gobierno implicaría un cambio. Ello tenía por objeto ir separando las posturas del candidato de las del gobierno.

Dentro de este periodo de distanciamiento se dio una si-

tuación muy especial, pues cuando se decidió que yo sería el candidato, López Portillo me comentó que no sabía que hacer con David Ibarra, su secretario de Hacienda, a quien ya le había perdido la confianza. En realidad, ésta era la culminación de un proceso muy largo en el que David Ibarra no sólo había caído de la gracia de López Portillo, sino que incluso éste ya le tenía aversión personal. Mi respuesta consistió en señalar que comprendía que le resultara muy difícil trabajar con un secretario de Hacienda que no le inspiraba confianza, pero que la decisión sólo podía ser suya. En abril sustituyó a David Ibarra por Jesús Silva Herzog. Al realizar el cambio, me dijo: «Nombro a su amigo para hacer más fácil la transición, a lo cual ayudará el que Silva Herzog y usted sean amigos de Miguel Mancera».

En julio me dijo que el control de cambios sería una medida que él sentía que podía tomar solo, porque era reversible. Añadió que ya tenía los borradores de los decretos para la nacionalización bancaria, pero que desde luego los tenía congelados, pues sus asesores jurídicos les encontraban fallas legales. Insistió en que no tomaría la medida sin antes consultar conmigo. Yo le reiteré mi punto de vista, haciéndole explícito que tal decisión afectaría gravemente a mi gobierno. Sé que para esas fechas también había consultado con Silva Herzog, de quien igualmente había recibido un comentario negativo. La verdad es que no me comunicó su decisión de nacionalizar la banca hasta el 31 de agosto a las 8:30 de la noche, por conducto de José Ramón. Yo sospeché esa posibilidad sólo desde esa mañana o, tal vez, desde el día anterior.

Al entrevistarse conmigo, José Ramón comenzó exponiéndome toda la teoría en la que habían fundado la nacionalización de la banca. Habló de las razones por las que los

banqueros eran indignos de confianza, pero centró la justificación de la medida en la voluntad de su padre de conservar la fortaleza del gobierno, a fin de entregarme un gobierno vigoroso. Pacientemente lo escuché y, cuando terminó, le dije:

— Si su padre ya tomó esa decisión, quiero decirle que disiento totalmente.

Le advierto que recibirá aplausos durante quince días...

— No son aplausos lo que busca —interrumpió José Ramón.

— Bueno, es una forma de hablar —respondí—. Recibirá aplausos durante quince días, se organizará el sistema político habrá manifestaciones en el Zócalo, la gente de izquierda se pondrá feliz. Sin embargo, antes de que salga, va a sufrir un grave desprestigio por los efectos negativos de la medida.

— Si el presidente hace esto, es para darle más dimensión a la Presidencia de la República y podérsela entregar fortalecida —replicó.

— Lo que me va a entregar es una mariposa atravesada por un alfiler. Un país lleno de odios y sin poder de negociación con el exterior —repuse.

— Es muy grave lo que está diciendo. Le pido autorización para comentárselo al presidente.

— No solamente le doy mi autorización, le pido que se lo comente. Sin embargo, si ya lo ha decidido, dígale usted que tendrá mi solidaridad política.

Esa misma noche del 31 de agosto, me vinieron a ver Silva Herzog y Mancera para decirme que querían renunciar. Tenían conocimiento de lo que iba a ocurrir, pues acababa de realizar-

se una reunión de gabinete a la que habían asistido los secretarios de Hacienda, Gobernación, Defensa y Marina. En ella, López Portillo les había comunicado su decisión, a fin de que tomaran las medidas de seguridad necesarias. Allí fue donde se resolvió que el Ejército custodiara las sucursales bancarias. A Mancera le informé que su renuncia ya no iba a ser necesaria, pues López Portillo había decidido sustituirlo por Carlos Tello. A Silva Herzog le dije que su obligación era mantenerse en el puesto y tratar de afrontar desde ahí las circunstancias: no podíamos dejar todo en manos de unos locos.

Esa noche me quedé pensando en la actitud que yo debería tener durante el informe presidencial. Tomé la determinación de aplaudir con parsimonia cuando se mencionara la nacionalización bancaria. Deseaba que quedara claro que aplaudía por protocolo, pero sin ningún entusiasmo. Sin embargo, por preparado que yo haya estado, no dejó de ser un trance muy difícil el que tuve que vivir ese primero de septiembre de 1982. La medida implicaba para mí una grave falta de respeto y la sospecha de que el presidente pretendía condicionar mi gobierno.

A partir del primero de septiembre empezó una etapa diferente en mi relación con López Portillo. Fueron momentos muy difíciles, porque yo suponía que el presidente estaba muy acelerado y temía que pudiera tomar otras medidas graves. Por ello pedí verlo.

Fui a desayunar con López Portillo el 3 de septiembre. Sólo entonces me di cuenta del nivel emocional de desconcierto por el que estaba atravesando. Me recibió con expresiones como ésta: «A lo mejor nos ha tocado la responsabilidad histórica de desencadenar la Tercera Guerra Mundial, el ho-

locausto de la humanidad», refiriéndose a la posibilidad de una moratoria de la deuda externa, que hundiría el sistema financiero internacional. También me llegó a decir: «Tal vez a nosotros nos corresponda promover la revolución social en México». Fue entonces cuando decidí que mi comportamiento, para asegurar una transmisión pacífica del poder, debería orientarse a tratar de tranquilizarlo, a no hacer nada que lo pudiera agitar y llevar realmente a cumplir con esos propósitos o amenazas que me soltaba con frecuencia.

En esa ocasión, me explicó que no me había consultado su decisión de nacionalizar la banca por el riesgo de que estuviera en desacuerdo. Además, como de todos modos iba a tomar la medida, pensó que era mejor no consultarme, para evitar un rompimiento serio conmigo. Con la mayor calma posible, le dije que lo que había que hacer era ver hacia adelante, pensar en lo que íbamos a hacer.

141

— Usted—le dije—ha tomado una medida que a mí me tocará instrumentar, y yo veo que esta medida es jurídicamente débil, que los principios en que se apoya son discutibles ante el Poder Judicial.

López Portillo respondió que realizaría una reforma constitucional para consignar la nacionalización de la banca. Al escuchar esto, lo único que me quedó fue pedirle que la modificación constitucional se hiciera en términos que me dejaran margen de maniobra. Le comenté que buscaría la forma para que los bancos se convirtieran en sociedades de capital mixto, cosa que le sorprendió. Recuerdo que exclamó: «¡Qué barbaridad!». No obstante, traté de hacerle ver la conveniencia

de ello, pues sin la confianza del sector privado, los bancos dejarían de captar dinero. Cuando terminé mi exposición, López Portillo sugirió que ese punto fuera dialogado a través de intermediarios. Él propuso a Carlos Vargas Galindo, y yo a José Sáenz Arroyo.

142 El hecho real es que la nacionalización de la banca no le aportó a López Portillo ni beneficio económico, ni provecho político. Económicamente, empeoró los problemas por los que atravesaba el país. Políticamente, el respaldo que obtuvo le duró sólo un mes, continuando después el deterioro de su imagen, la propagación de dimes y diretes, y un clima de incertidumbre económica y política. Si la medida tuvo apoyo popular inicial, fue porque el pueblo siempre ha identificado a los banqueros como explotadores y porque incluso los industriales y comerciantes se sentían agraviados por ellos. Sin embargo, la nacionalización de la banca también abrió heridas que le ganaron a López Portillo enemigos permanentes.

La consecuencia política de esta medida fue la radicalización de la sociedad, su polarización. Creó un ambiente conflictivo, un avispero que complicó y dificultó la labor de mi gobierno. Es insostenible la tesis que justifica la nacionalización de la banca como necesaria políticamente. No es cierto que para el primero de septiembre el deterioro del prestigio del gobierno planteara la posibilidad real de un golpe de Estado, pues ya estaba próximo el relevo presidencial: yo ya había establecido contacto con personas, grupos, sectores que confiaban en mi cordura y capacidad.

A partir de esa fecha, me dediqué a aconsejar y a tratar de frenar a aquéllos con quienes yo podía tener un acercamiento. Recibí a muchos extranjeros, les sugerí que yo tenía ideas

diferentes de las de López Portillo, sin poder ser demasiado claro o abierto. No obstante, sí les hice ver, les hice sentir, que mi Presidencia no continuaría por ese camino; al contrario, buscaría la solución de los conflictos que sus medidas habían creado.

Me visitaron inversionistas extranjeros y gente como Kissinger y Rockefeller. Para recibir al juez Clark, quien entonces era presidente del Consejo Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, consulté con López Portillo, ya que se trataba de algo muy delicado. Él estuvo de acuerdo en que se realizara la entrevista, pues pensó que ello ayudaría a calmar al gobierno norteamericano. Clark me dijo que ellos entendían que la situación era muy difícil para mí, por lo que querían que yo supiera que si se me ofrecía algo, «cualquier cosa», estaban a mi disposición... La forma en que Clark me presentó sus puntos de vista fue muy insinuada, por lo que mi respuesta consistió en decirle que lo único que yo podía pedirles era que, en la medida de lo posible, le brindaran su apoyo al gobierno mexicano, a fin de que transcurriera tranquilamente el tiempo que faltaba para que yo asumiera la Presidencia de la República.

También tuve que recibir y calmar a los empresarios. Ellos me dijeron, en un momento dado, que estaban dispuestos a unirse todos y hasta me hicieron insinuaciones veladas de acción política violenta. Yo tuve que frenarlos, pedirles que dejaran de hablar, que suspendieran reuniones como aquellas de «México en la libertad», en las que cuestionaban que en nuestro país se viviera en un Estado de derecho. Me llegaron a hacer caso cuando menos en un 90%. También los obreros me buscaron. Me decían: «¿Qué hacemos?, no hay gobierno».

Yo les contestaba «No lo hay. No hagan nada, vamos a esperar hasta el primero de diciembre».

La inquietud estaba a grado de ebullición. Se habló mucho de que si yo apoyaba o no la nacionalización bancaria, de que si esto implicaba un rompimiento con López Portillo o no, y por eso me vi en la necesidad de hablar. Algunas ideas avancé cuando la Cámara de Diputados me declaró presidente electo.

144 A mediados de septiembre ya se mencionaba la conveniencia de elevar a rango constitucional la nacionalización de la banca. López Portillo me dejó leer los proyectos y tuve la posibilidad de hacer algunas modificaciones que sentí importantes para dejar la puerta abierta a la formación de una banca mixta. Logré cambiar el texto de manera que no se dijera que los bancos serían organismos descentralizados, sino simple y llanamente instituciones, quedando abierto el camino para definir después qué tipo de instituciones. Quienes fungieron como enlaces en esta negociación fueron Carlos Vargas Galindo y Sergio García Ramírez, por parte de José López Portillo, y José Sáenz Arroyo, por la mía. García Ramírez fue invitado a participar cuando quedó claro que la negociación entre Vargas Galindo y Sáenz Arroyo no progresaba, porque el primero se negaba a aceptar que los bancos pudieran ser organismos de capital mixto.

Para entonces, lo realmente preocupante era que corrían en el aire rumores de que habría más nacionalizaciones. Se mencionaban la televisión y la industria alimentaria. Se decía que el presidente López Portillo pensaba enviar a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Orgánica del Banco de México hecho por Carlos Tello, así como algunas reformas al Código Penal elaboradas por el Procurador que adelantaban

el camino de la renovación moral que había sido bandera de mi campaña presidencial. Traté de aguantar y de calmar a la gente, de no hacer nada que pudiera provocar la ira de López Portillo, pero ya para la tercera semana de octubre le dije a José Ramón:

— Oiga, ¿cuál es la actitud de su padre? ¿Qué es lo que quiere realmente? ¿Limitar la posibilidad de mi gobierno, marcarme el paso por donde debo caminar? Entre más avance con medidas específicas, más tendré que rectificar el primero de diciembre y más triste será el espectáculo que tendremos que dar. No me dejen cinchar. Entre más me fuercen, más voy a rectificar.

145

Ese mismo día recibí, con todas las formalidades del caso, el recado de que el presidente quería desayunar conmigo donde yo quisiera. Inmediatamente contesté señalando que yo iría a desayunar a Los Pinos, pero López Portillo me preguntó que si no quería yo invitarlo a desayunar a mi casa. Así que finalmente hubo un desayuno en mi casa que nos permitió carearnos a fondo. Yo le hice ver que si insistía en promulgar otras leyes, como la que elevó a rango constitucional la nacionalización de la banca, referentes a la reglamentación del Banco de México o sobre delitos de funcionarios públicos, yo me vería en la necesidad de cambiar esas leyes el primero de diciembre. Tendría que hacerlo, simple y llanamente, por un principio de autoridad. No podía aceptar leyes que ni siquiera conocía.

— Ya cambió usted al director del Banco de México —añadí—. Es su decisión y su responsabilidad, pero como en mi opinión Carlos Tello no tiene capacidad, no va a durar ahí más que los días que le restan a su gobierno.

Le hice ver que ya en la calle, en la boca de todo el mundo se hablaba de un distanciamiento entre él y yo. Él me contestó: «Usted sabe que eso no es cierto». Yo le dije: «Sí, pero eso se dice y en política las apariencias son hechos». Fue entonces cuando llegamos a un pacto. Él ya no seguiría moviéndome las cosas y tratando de determinar lo que yo podría hacer o no hacer en el futuro. Me reiteró su actitud de no ejercer presión en la formación y definición de mi gobierno.

146

En ese desayuno me hizo referencia a algunos de sus amigos. Me preguntó qué pensaba hacer con Rosa Luz Alegría. Le dije que nada, que yo no podía darle posición de relevancia, pero que le buscaría trabajos de asesoría. Me trató el caso de Tello y de José Andrés de Oteyza y le ofrecí darles alguna protección, pero no necesariamente puestos públicos. En ese momento, él todavía creía que conservaría un gran prestigio. Por eso me preguntó si yo deseaba que se quedara en México o se fuera de viaje, haciéndome ver que el peso político que había cobrado con motivo de la nacionalización de la banca pudiera menguar mi presencia en mis primeros meses como presidente. Respondí que esa decisión era suya, que hiciera lo que juzgara más conveniente, que yo no podía, ni debía, determinar lo que sería su vida privada.

En lo que se refiere a José Ramón, debo decir que me decepcionó su actitud. Cuando yo lo enfrenté y le pregunté qué participación había tenido él en la nacionalización de la banca, y cómo era posible que trabajando conmigo jamás me hubiera comentado nada, me negó todo; simple y llanamente, me negó todo. Esto yo lo considero deslealtad. En este sentido, Tello es el más consistente. Es el único que no se apena por su participación y responsabilidad. Pero volviendo a José

Ramón, él llevará la carga de haber sido uno de los principales artífices del desprestigio de su padre. También fue él, con financiamiento de Hank, quien construyó las casas de la colina. Yo tengo la tesis de que quien la hace, la paga. Ya le dije eso a Hank, que a ver cómo ayuda a López Portillo a salir del problema que le representan esas casas.

El final del sexenio fue trágico. Mil novecientos setenta y seis también lo fue. Yo tuve entonces la oportunidad de participar de cerca, y pensaba que si hubiera una cámara oculta que filmara lo que estaba pasando en Los Pinos y lo diera a conocer al público, la gente se horrorizaría de cómo puede llegar a manejarse el gobierno. Por ejemplo, en esa época, Luis Echeverría de pronto se dormía en las juntas. Había que estar ahí sin saber si continuar la reunión o velarle el sueño. Era una situación muy desagradable. Estaba tan deteriorado el estado de ánimo del presidente, tan inestable, que uno verdaderamente sentía temor al escuchar a algún funcionario, como Fausto Zapata, decir que todos los problemas de México eran causados por los ricos, que él llevaba allí, en la mano, la lista de los 40 hombres más importantes de México, que había que declararles la guerra, que lo que se requería era apresarlos esa noche.

En esa ocasión me quedé temblando ante la posibilidad de que el presidente dijera: «Sí, ¿verdad?, qué buena idea, vamos a hacerlo». Echeverría dejó pasar la sugerencia. Eso lo hace a uno reflexionar sobre la realidad del sistema, el riesgo que un momento de locura puede acarrear. Yo me preguntaba qué pasaría si realmente hubiera dicho que sí. ¿Empezaría una guerra civil o el Ejército daría un golpe de Estado? Hay un gran peligro en el enloquecimiento de los presidentes.

Los locos hacen enloquecer al presidente, porque la locura es contagiosa.

Los colaboradores cercanos al presidente pueden causarle mucho daño y, con ello, hacerle daño al país. Pueden destruir procesos que después son muy difíciles de reconstruir. Pienso ahora que hubo un quebrantamiento en la clase dirigente, que posiblemente ocurrió por razones generacionales. El hecho es que todo se llegó a cuestionar; por ejemplo, se puso en tela de juicio el desarrollo estabilizador. No me refiero a si estuvo bien o mal cuestionarlo, sino a la forma en que se hizo y los resultados políticos que ello trajo.

148

Este cuestionamiento lo hicieron, durante el gobierno de Luis Echeverría, políticos como Horacio Flores de la Peña, quien utilizó a nuevas generaciones que se dedicaron a resaltar los rasgos efectivamente equivocados, las obsolescencias, los rezagos que caracterizan al gobierno. Lo grave fue que lanzaron un movimiento con una concepción económica muy endeble, que no reconoció que la política de industrialización del país estaba alcanzando sus límites, porque el crecimiento de la producción estaba restringido al mercado interno. El ritmo de nuestra economía disminuyó gradualmente, debido a que nuestros productos no tenían ni la calidad ni los precios requeridos para competir internacionalmente.

En lugar de enfrentar esta realidad y combatir las restricciones del comercio internacional, Luis Echeverría reorientó la política para hacer del Estado el motor de la economía, impulsando la inversión mediante obras públicas y el crecimiento del consumo vía subsidios. Esta estrategia expansionista no se hizo acompañar de una política de ingresos públicos sana, pues fue financiada por métodos inflacionarios, pre-

ponderantemente la emisión de circulante y la contratación de deuda externa. Como era de esperarse, todo ello terminó en una devaluación, después de 22 años de haberse mantenido constante el tipo de cambio.

Además, es importante destacar que, al no atacar el problema de fondo, se acentuaron los vicios estructurales arraigados en nuestro sistema económico desde muchos años atrás. Me estoy refiriendo a problemas tales como un aparato productivo y distributivo desequilibrado, desintegrado y muy vulnerable a fluctuaciones económicas externas e internas; baja productividad del sector agropecuario; un aparato comercial desmedido; amplios segmentos industriales excesivamente protegidos, y graves desigualdades sociales. A ello se unieron enfoques fiscales y financieros inadecuados, que impidieron que se tomaran las medidas necesarias para mantener un tipo de cambio realista y elevar los ingresos públicos para financiar el gasto gubernamental. Este crecimiento de la economía, apoyado exclusivamente en el incremento del aparato del Estado, agudizó el grave desorden en la ejecución del gasto público que ya existía.

149

El problema originado en Flores de la Peña pasó al gobierno de López Portillo, quien también tuvo una concepción errónea de la economía y las finanzas. Para ellos, la inflación no es mala; todo está bien mientras se siga creciendo. Y claro, ahora se está pagando esa equivocación.

Se me ha entregado un sistema político desmembrado; un sector productivo desquiciado, porque hay que reconocer que la nacionalización bancaria rompió abruptamente su estructura, buena o mala, sin tener a la vista un proyecto alternativo estructurado. De la administración pública, lo que

menos que se puede decir es que aflojó, aflojó mucho. Lo que necesitamos no se puede hacer de golpe.

La situación es grave. Las cifras disponibles hablan de una importante caída del PIB, de aumentos significativos en el desempleo y la inflación, así como de un crecimiento desmedido de la deuda externa, con vencimientos a corto plazo que comprometen las divisas que recibe el país. Esto sin mencionar la terrible devaluación del peso. Existe el temor de que se produzca una ola de quiebras con severísimas consecuencias para el aparato productivo y el empleo.

150

Por ello, hemos adoptado una estrategia para evitar la debacle, que nos obliga a frenar la economía, con todos sus riesgos y sus injusticias. Porque si no frenamos, no solamente no mejora el país, sino que se nos va para atrás con un impulso muy fuerte. El problema actual va más allá de lo que se puede resolver con una purga. Es urgente controlar el desorden político y económico para no caer en un gobierno de tipo fascista. No podemos olvidar que hay fuertes tendencias conservadoras en el sistema y que la posición de Estados Unidos es clara.

REGLAS DEL JUEGO⁵

Volviendo a la primera semana de mi gobierno, sentí necesario plantearles a varios grupos de la sociedad las reglas del juego que esperaba operaran durante mi régimen. Recibí tanto a los directores de los principales medios de comunica-

⁵ *Ibid*, pp. 41-42.

ción como a comentaristas, columnistas y editorialistas. Les destaqué que la falta de veracidad intencionada es delictiva, y que también se tipificaría el delito de deslealtad en el uso inadecuado de la información gubernamental. Señalé que las disposiciones legales aclaran los límites de su acción y que dichas disposiciones protegen a toda la sociedad, lo que también a ellos beneficia.

Me reuní también con todos los dirigentes de los partidos políticos. A ellos les expuse mi voluntad de diálogo y de apertura política. La reunión se desarrolló muy positivamente.

De las audiencias concedidas en esa semana, la más conflictiva fue la que sostuve con los empresarios. En ella, Manuel Clouthier, del Consejo Coordinador Empresarial, señaló que deseaba hablarme de manera honesta, frente a frente. Tuve que pararlo y hacerle ver que el diálogo que íbamos a sostener no era entre iguales, pues él representaba a un grupo y yo a todo el Estado.

Les hice ver que estaba abierto a platicar con ellos sobre problemas específicos relacionados con su actividad productiva, pero no discutir problemas de ideología o doctrina, aclarando que este tipo de discusiones correspondían al ámbito de los partidos políticos. Propuse que los empresarios deseosos de abordar problemas ideológicos lo hicieran por medio del partido político al que pertenecieran o con el que más simpatizaran, y no organizando reuniones y campañas publicitarias como «México en la libertad». Les aclaré que, en caso de persistir su intromisión en el terreno ideológico, me vería forzado a pedirle a mi partido, el PRI, que respondiera mediante una contraofensiva ideológica.

Finalmente, los empresarios me plantearon que las refor-

mas legislativas significaban un avance del estatismo. Yo los invité a estudiar dichas reformas antes de comentarlas. Mi actitud los impactó considerablemente, por lo que decidí concederles una audiencia posterior para suavizar el diálogo.

ENERO DE 1983

EMPRESARIOS: POSICIÓN IDEOLÓGICA⁶

152

A pesar de mis esfuerzos, los empresarios desataron una campaña de agresión contra el gobierno. Probablemente los ex banqueros participaron, pues están respirando por la herida. El sector empresarial me ha endosado su odio contra el régimen anterior. Los empresarios ven a los diferentes gobiernos como parte de un mismo régimen, de un mismo partido. El cambio de funcionarios no modifica su concepto del régimen.

Por otro lado, sus expectativas respecto a mi gobierno eran enormes. Deseaban el regreso de la banca a sus antiguos dueños o, cuando menos, el pago inmediato de sus acciones y la devolución de las empresas controladas por los bancos. También esperaba el auxilio incondicional del gobierno para solucionar sus problemas cambiarios. En menos palabras, consideraban que yo tendría que favorecerlos sin condición. Mi postura ha sido diferente de la que ellos esperaban; mi voluntad de mantener la dignidad del gobierno les es ajena. Por ello atacan, buscando presionarme a fin de que actúe con mayor celeridad y profundidad en su beneficio. Por ello les

⁶ *Ibid.*, pp.58-61.

contesto con una medida tan fuerte como la movilización del PRI. Deseo demostrarles que no me dejare presionar y que, en todo caso, tengo una capacidad mucho mayor que la de ellos en ese terreno.

La nacionalización de la banca ha hecho sentir a los empresarios que el sistema ya no les garantiza nada, que tienen que pelear el todo por el todo. Argumentan que se les expropió lo principal, pues ahora está en manos del gobierno favorecer a unos grupos sobre otros, adjudicarse ciertas empresas o rematar otras, discriminar en el otorgamiento de créditos, etc. Para ellos, la nacionalización de la banca fue una estocada al corazón.

153

Este malestar e incertidumbre de los empresarios explica que a partir del primero de septiembre de 1982 se hayan pronunciado en temas como el Estado de derecho, los límites del presidencialismo y los avances del capitalismo de Estado. Yo comprendo su inquietud, pero les aclaré desde el día 3 de diciembre que no quería que continuaran su argumentación ideológica contra el Estado, señalándoles también lo que sucedería en caso de que persistieran.

Pese a ello, continuaron su embate. El fenómeno humano envuelto en esto es importante: en él actúan las personalidades, las vanidades y las vocaciones políticas frustradas de los líderes empresariales. Quien me llama la atención es José María Basagoiti, pues mientras habla, invoca constantemente al Espíritu Santo y menciona el nombre de Dios.

La respuesta del PRI a las declaraciones insolentes hechas por Basagoiti y José Luis Coindreau en la reunión nacional de representantes de comercio, efectuada en Toluca el día 24, se publicó en un desplegado en todos los periódicos del día 27.

Sé que les causó gran irritación, pero la medida surtió efecto, ya que se percataron de los riesgos que conlleva su actitud. Se dieron cuenta de que lo que digo, lo hago.

La primera reacción de Basagoiti y sus adláteres consistió en calificarme como un hombre de carácter autoritario. Por otro lado, los directivos de la Concamin, la Canacindra y la Concanaco se asustaron. Clouthier, quien en el pasado ha destacado por su agresividad, se agachó. De hecho, acababa de hablar con él para invitarlo a la mesa y encargarle que cuidara a Emilio Goicoechea. Seguramente Clouthier se apenó por lo ocurrido en el foro organizado por Goicoechea.

154

El freno a la actitud de los empresarios fue complementado por el secretario de Gobernación, quien les señaló que sus opiniones deberían limitarse al terreno de la política económica. Bartlett los invitó a la concordia, pero les hizo ver que si se manifestaban en temas propiamente políticos, la respuesta también sería política. El secretario de Programación los invitó a hablar en el acto inaugural de los foros de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, aclarándoles que esperaba que su participación se diera en el ámbito de un diálogo institucional cuidadoso. Finalmente, yo les mandé decir que no me revolvieran el agua, pues con ello haría más difícil la solución de sus peticiones concretas. Podrían ellos solos «chicanear» la solución de sus problemas.

No debe perderse de vista que la lucha ideológica de los empresarios tiene como fin fortalecer su posición en las negociaciones específicas que realizan con el gobierno. Yo veo dos formas de doblegar la presión empresarial que, en mi concepto, es promovida fundamentalmente por sus líderes y no por los empresarios mismos. Hecha esta diferencia, y

aceptando que los líderes empresariales tienen un cierto arrastre entre sus representados, ya que son intermediarios entre ellos y el gobierno, he decidido combatirlos ideológicamente a través del PRI y, de manera concreta, relacionándome directamente con los empresarios sin la mediación de sus líderes. Ello explica por qué me estoy reuniendo con los empresarios regionales. La distinción regional, y no por cámara, desplaza a los líderes, lo que también explica su enojo.

Cuando pienso en el enfrentamiento que tanto Echeverría como López Portillo tuvieron con los empresarios, considero que no corresponde al presidente de la República o a sus secretarios polemizar directamente con algún sector de la sociedad ya que el Ejecutivo debe mantenerse por encima de cualquier pleito. Por ello, preferí dejarles saber que, en un contexto como el actual, se vuelve difícil resolver el problema de los antiguos banqueros.

Los empresarios entendieron. Su participación en el convenio tripartita firmado en la Secretaría de Comercio el primero de febrero, así como sus intervenciones moderadas en el acto sobre planeación democrática del día siguiente, demuestran que ya se van a calmar. Por cierto, las palabras de Alfonso Pandal en ese acto fueron inteligentes. Las entiendo como un retobo elegante, pues efectivamente —como lo señalo Pandal— es muy difícil deslindar la política económica de la política-política. Las palabras de Clouthier, por otro lado, provocaron que los partidos políticos lo atacaran por afirmar que corresponde a las empresas determinar la política económica del país, y al Estado sólo armonizar su ejecución. Tales grupos

calificaron su postura como propia de los «Chicago Boys»⁷.

Afortunadamente los empresarios son torpes. El peli-gro estaría en que fueran más inteligentes que nosotros. Sea como fuere, considero que la firmeza de mi acción propició un sentimiento de seguridad tanto entre los empresarios como entre otros grupos. Demostró que el presidente no se deja empujar. No amenaza: advierte, pero cumple con sus advertencias.

156 Ahora bien, sé que ellos buscan otras salidas a su presión. Por ejemplo, me han dicho que la iniciativa privada está promoviendo un acercamiento real con el PAN y que se está contribuyendo con ese partido entregándole mensualidades de 12 millones de pesos. También están usando el amarillismo como forma alternativa de ataque, exagerando los problemas de seguridad o la guerra declarada contra los ex funcionarios, concretamente contra López Portillo y sus allegados. El problema de la inseguridad ha alcanzado niveles de psicosis pública. Es un tema muy delicado, que nos obligará a actuar frente a los medios de comunicación, de seguir la campaña de prensa.

El control político de los órganos de la iniciativa privada no significa que cambie la política real de inversión de los empresarios. La cosa no es tan sencilla. Continúa un clima negativo en cuanto a decisiones económicas. Los empresarios se sienten amenazados, humillados, violados. Dudan

⁷ Se denomina «Chicago Boys» a quienes, influidos por la escuela de economía de la Universidad de Chicago, proponen dejar que las leyes de la oferta y la demanda rijan la economía, con la menor intervención posible del Estado [Nota del Editor original].

honestamente sobre sus perspectivas. Esto no cambiará hasta que se instaure un clima de confianza, lo cual tendrá que pasar por resolver el problema de la indemnización bancaria. Es vital restablecer la confianza en el mundo de los negocios. Por ello, se ha propiciado la inversión extranjera, que deberá orientarse para evitar que se destine a la compra de activos existentes. Debe ser instrumental y ubicarse dentro de los rubros que se le indiquen. La verdad es que la recuperación económica será difícil.

157

FEBRERO DE 1983

EMPRESARIOS: TEMORES Y SUSPICCIAS⁸

Como dije, por ahora las relaciones más difíciles que enfrento son con los empresarios y con los periodistas. Los empresarios están liderados, en buena medida, por el grupo de criollos: Emilio Goicoechea y José María Basagoiti, entre otros. Estos señores tienen una idiosincrasia muy especial: sienten que los mexicanos normales deben ser vistos «para abajo», como gente de medio pelo.

El sector capitalista en México es increíblemente egoísta; increíblemente limitado, increíblemente ignorante. Sus actitudes son realmente incomprensibles en ocasiones. Ahora que trato a los empresarios, veo la altanería e insolencia con que actúan. Se sienten una casta divina, un grupo privilegiado que está por encima de los problemas del país. Ahora entiendo por qué, en un momento dado, encolerizaron a López

⁸ Cambio de Rumbo, op.cit., pp. 69-70.

Portillo, aunque también me doy cuenta de que encolerizarse de nada sirve, pues no conduce a ningún lado.

Los empresarios son, por desgracia, el grupo que económicamente está manteniendo al país. Por eso es tan importante no enojarse con ellos por su ignorancia de lo que realmente es México. Hay que frenarlos, pero ello requiere, al igual que el freno a la prensa, trabajo y tiempo. No se trata de actuar de una manera intensiva, pues ello no resuelve el problema. Hay que dejar que pase el tiempo, que las cosas se vayan moderando solas. López Portillo me dejó a los empresarios muy encabritados.

158

Estoy intranquilo ante la posibilidad de que la caída de los precios del petróleo agrave la actual coyuntura económica, porque subsiste el ambiente de desconfianza del sector empresarial hacia el gobierno. Hace unos días tuve una plática con Lorenzo Servitje, quien me entregó una nota muy representativa de la forma de pensar y las preocupaciones de su sector. Ellos temen de manera permanente que estemos tratando de imponer un proyecto socialista, lo que debe entenderse como parte del trauma de la nacionalización bancaria. Las reformas constitucionales que promoví, como la rectoría del Estado o la participación de los sectores sociales en el desarrollo económico, los han atemorizado. La planeación les ha afectado menos.

Yo promoví esas medidas con la intención de calmarlos, de hacerles ver que había reglas del juego que respetarían la participación del sector privado. Pero ellos lo han entendido como la puerta para una intromisión lenta del proyecto socialista. Esto me ha dejado el agua como para chocolate. Su actitud nos complica mucho las cosas. De ellos espero la peor

reacción frente a cualquier medida. Su suspicacia ante todo lo que se advierte, en el momento actual, en la acusación que me hacen de sostener tesis laboristas por el acercamiento que he tenido con Fidel Velásquez.



UNA VISIÓN SOBRE LAS CAUSAS DE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA Y SUS CONSECUENCIAS

*David Ibarra Muñoz*¹

ANTECEDENTES DE LA CRISIS ECONÓMICA

161

CAMBIO DE PARADIGMA

En la década de 1970 se rompe el viejo paradigma económico universal: se abandona el tipo de cambio fijo y se comienza a adoptar un sistema de tipos de cambio flexibles o flotantes. Son los años en que el mundo se orienta claramente hacia la globalización, cuando los países industrializados comienzan a hacer presión para que se abran las fronteras, para que las naciones entren en una nueva etapa de libre mercado, en un mercado universal. Para los países en desarrollo, como el nuestro, que habían caminado con una estrategia de crecimiento basada en el proteccionismo, el tránsito al mercado global implicaba un cambio brutal en sus instituciones sólo comparable con lo que después tendría lugar en los países ex socialistas, o lo sucedido en Inglaterra con la revolución industrial. Tendrían que empezar a cambiar todas las instituciones y la conducta de empresas y particulares. Esa tendencia

1 Secretario de Hacienda y Crédito Público, 1977-marzo de 1982.

comenzó en la década de 1970 con una fuerza prácticamente irresistible. Pero México no estaba preparado.

162 En esos años hubo una propuesta para que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). La propuesta fue rechazada luego de algunas juntas de gabinete económico en marzo de 1979. La negativa se debió a muchas razones. En primer lugar, entrar al GATT en aquellos momentos significaba para algunos ceder soberanía, la cual se quería conservar. Es, si se quiere, un argumento político, no tanto económico, pero esa idea estuvo muy presente en las deliberaciones. En segundo lugar, por lo que hace a mi caso, yo pregunté cuáles eran los términos de la negociación, cuáles eran los objetivos que nos interesaba obtener de ella y hasta qué punto estábamos dispuestos a ceder y en qué. Al no recibir respuesta sobre asuntos tan indispensables en cualquier tipo de negociación —y más en una como ésta, de gran complejidad— supe que no estábamos preparados para entrar al GATT como una decisión de gobierno.

Hay quienes dicen que aquel fue uno de los últimos momentos en que se pudo haber evitado la crisis que vendría en 1982. Pero no lo creo, al negarnos a entrar simplemente nos estábamos desfasando, sobre todo en lo que se refiere al tipo de cambio; nos estábamos retrasando porque había iniciado el proceso de globalización. La negativa a entrar al GATT no fue un punto de inflexión en la trayectoria de la crisis, porque había otros temas mucho más significativos. A mi modo de ver, entrar o no al GATT era un dilema condicionado por presiones internas y externas, de algunos por entrar y de otros por no hacerlo. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial estaban presionando por un cambio radical

en la política económica; los países industrializados clamaban por la apertura de fronteras, por un cambio en las reglas del orden económico internacional, cambio radical que el gobierno de México se había resistido a hacer. Pero eso no era lo decisivo, sino que no estábamos listos para seguir una estrategia distinta en materia económica: el tipo de cambio, el fomento a las exportaciones, hasta dónde llevar la política de sustitución de importaciones, cómo combinar el manejo del arancel, los permisos de exportación, los subsidios para lograr una estrategia comercial sensata, etcétera.

163

No estábamos listos conceptual ni ideológicamente. Tampoco teníamos los programas para hacerlo. Sobre todo en la Secretaría de Comercio, donde no sabían qué exportaciones fomentar, hasta dónde conceder, con qué instrumentos de política económica formular una nueva estrategia como la que exigía la entrada al GATT. Porque entrar a dicho organismo no era sólo una decisión; se trataba de una elección que implicaba un replanteamiento estratégico como país. Repito: no estábamos listos.

EL GASTO Y LA BALANZA DE PAGOS

Mientras tanto, la economía había estado creciendo a una velocidad sin precedente, con base en las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo. La macroeconomía aún parecía relativamente controlada en el primer semestre de 1981, antes de la caída del precio del petróleo, que ocurrió en el verano de ese año. Sin embargo, el gasto público se encontraba desbordado desde antes y amenazaba un creciente déficit fiscal. El gasto público venía creciendo desde 1980 alrededor de 40% en términos nominales —lo cual era excesivo— y se estaba finan-

ciando en parte con endeudamiento externo y en parte con exportaciones petroleras. Estas últimas, sin embargo, no estaban generando ahorro excedente por la sencilla razón de que el auge petrolero exigía inversiones descomunales. Entonces, a pesar de que se habló de crear un fondo del empleo con esos recursos excedentes, la verdad es que Pemex seguía operando con cifras deficitarias porque, aunque tuviera utilidades, seguía gastando más de los ingresos que generaba.

164 Hubo otros sectores que también ejercieron fuertes gastos, como el Departamento del Distrito Federal, pues en esa época se hicieron los ejes viales y una serie de obras de infraestructura importantísimas para la Ciudad de México. En el sector agrícola se hicieron igualmente grandes inversiones, sobre todo en la adquisición de tractores. Por otra parte, en los últimos meses, ya próximas las elecciones de julio de 1982, se desbordó el gasto por las campañas políticas. La Secretaría de Programación y Presupuesto no detuvo el gasto y éste siguió.

No debemos perder de vista la época, porque en ocasiones se incurre en anacronismos. La tesis de entonces era crecer, lo demás —la inflación y sus consecuencias— resultaba poco importante; en cambio, después, la tesis fue estabilidad, sin importar el crecimiento. El objetivo, pues, era crecer; ese era el paradigma político general y era difícil ir en su contra. Otro riesgo de anacronismo es pasar por alto que en aquel momento aún había un presidente fuerte, que tomaba las decisiones. Tenía sus consejeros próximos, gente de su confianza, pero que si unos le decían: «Esto es azul», mientras otros opinaban: «Es color de rosa», entonces él quizá decidía que fuera morado.

El meollo de la discusión era si, al sostener una tasa de crecimiento lo más alta posible, todo lo demás debía pasar a segundo término. Para aquellos consejeros más cercanos al presidente, el fin era un Estado que pudiera gastar y encargarse de más cosas. Otros pensaban diferente. El reto, por tanto, era conciliar las dos posiciones representadas en aquel gabinete dividido y lograr que las decisiones tomadas fueran viables, porque estábamos en un camino que ya no era sostenible. La argumentación que manejaba el equipo más cercano al presidente era que el gasto público no tenía la culpa de los problemas. Incluso contrataron a especialistas ingleses, profesores de la Universidad de Cambridge —entre ellos John Eatwell y Ajit Singh— que estuvieron en México muchos meses para elaborar diversos documentos y que aconsejaban que el gasto público podía aumentar lo que quisieran; de ahí que, al estallar la crisis, se intentara señalar otros responsables: los sacadólares, por ejemplo.

165

Por otra parte, también existía un desequilibrio en la balanza de pagos desde comienzos del sexenio y, quizá, desde el periodo de Luis Echeverría. El déficit iba creciendo y el peso se sobrevaluaba por diversas razones. Una, porque la inflación interna era mayor que la externa; dos, porque el gasto público estaba creciendo fuertemente desde 1980; y tres, porque existía la negativa a la política de ajustar el tipo de cambio. La razón básica de esto último era el temor, sobre todo del señor presidente, de que si se movía el tipo de cambio se descompondrían más las cosas. Ese temor se remontaba a los años cincuenta, cuando el entonces secretario de Hacienda, don Antonio Carrillo Flores, hizo la devaluación del peso para fijar el tipo de cambio en 12.50 pesos por dólar. Había

una presunción, no tanto económica cuanto política, de que la modificación al tipo de cambio traía aparejada esta suerte de problemas muy serios para el gobierno. La frase de López Portillo, «un presidente que devalúa es un presidente devaluado», es muy ilustrativa al respecto. Desde el primer gabinete presidencial sugerí tener un tipo de cambio móvil, que se fuera deslizando, pero esta propuesta, salvo unos cuantos centavitos, nunca fue aceptada.

166 En efecto, desde 1977 planteé con toda claridad que no se podía sostener así la economía, que era indispensable devaluar paulatinamente para poder combinar la política de sustitución de importaciones con la de fomento a las exportaciones; de no hacerlo íbamos a acabar siendo esclavos del tipo de cambio. Insistí: en 1981 volví a proponer al gabinete económico que hiciéramos una devaluación y que contrajéramos el gasto para resolver el problema. Pero, en lugar de aceptar eso, se empezaron a mover ligeramente el arancel y los permisos de importación. En realidad, el presidente y buena parte de los secretarios no aceptaron mi tesis porque no quisieron ver que el mundo estaba cambiando.

Desgraciadamente, esos cambios se hicieron evidentes en el verano de 1981, cuando la tendencia del mercado petrolero cambió y disminuyeron los precios internacionales del crudo. Entonces se cometió el error gravísimo de no bajar los precios del petróleo mexicano, contra las indicaciones del mercado internacional. En una reunión del gabinete económico para tratar el asunto, tanto la gente de la Secretaría de Patrimonio como la de Pemex señalaron que era falso que los precios estuvieran cayendo, que eran engaños del mercado. Eso se creyó. Yo sostuve lo contrario y traté de apoyarme en

el jefe comercial de Pemex, pero él no respondió. Al parecer, lo que sucedía es que en las cotizaciones formales se estaban manteniendo artificialmente los precios, pero los descuentos debajo de la mesa eran enormes. Eso nos costó varios miles de millones de dólares en unos meses.

A este panorama de crisis hay que sumar la deuda externa que venía creciendo muy rápidamente y con la cual ya comenzábamos a tener dificultades. Se empezó a contratar deuda a corto plazo y las negociaciones se tornaron cada vez más difíciles². Las reservas internacionales estaban disminuyendo con rapidez.

167

Todavía a principios de 1982 el presidente pensaba que podía controlar ciertas cosas con su sola presencia o un discurso. Para la Reunión de la República que se celebró el 5 de febrero de ese año en Guadalajara, me reuní con Francisco Galindo Ochoa, el secretario de Prensa —que ahora se llama de Comunicación Social— y le dije: «Mire, don Francisco, pongámonos de acuerdo para decirle al presidente que por favor no hable del tipo de cambio, porque si habla de eso nos vamos a arriesgar a tener una corrida, por estas y estas razones». Las cosas ya estaban muy tensas. Fuimos a hablar con el mandatario, quien nos vio, se sentó y nos dijo: «Bueno, voy a tomar muy en cuenta lo que ustedes dicen». Al día siguiente

2 La renegociación de la deuda estuvo mal hecha, sin contar con que el gobierno no la quería hacer y, cuando decidió hacerlo, ya era tarde. Se hizo mal porque se reconoció todo, no se negoció nada, nos pusimos la cuerda del molino al cuello. Los niveles que había alcanzado nos hacían culpables a los deudores, pero también a los acreedores; por eso se tenía que haber hecho una negociación más dura, pero no se hizo.

pronunció el «discurso del perro» y, acto seguido, como en dos horas, perdimos muchos millones de dólares de la reserva. El discurso del presidente, en lugar de tranquilizar, despertó inquietud y aceleró la corrida.

Yo creo que en algunos momentos de su gestión, el presidente tuvo mucha legitimidad popular y, efectivamente, bastaba un discurso para tranquilizar las cosas. Pero eso ya no funcionó en esta ocasión. Ya era demasiado tarde. Ya no teníamos reservas. Creo que llegó a haber sólo 300 millones de dólares, por lo que la devaluación se llevó a cabo el 17 de febrero de 1982.

Un año antes todavía se pudo haber metido la mano para impedir la crisis, aunque ya hubiera resultado bastante difícil. Si entonces se hubiera hecho el programa de ajuste al gasto público, si se hubiera devaluado el peso, habríamos salido golpeados, pero al fin librados porque seguramente el endeudamiento a corto plazo no hubiera sido tan alto, las expectativas de devaluación hubieran disminuido, y la fuga de capitales y la inflación habrían sido menores.

El problema fue que la devaluación se hizo tarde y mal. En una devaluación normalmente hay un *over shooting*,³ pero hay que aguantar hasta que el mercado empiece a regresar antes de empezar a manipular. Pero si uno trata de evitar el *over shooting*, resulta peor el remedio que la enfermedad. Esa fue la discusión. Y la decisión resultante fue equivocada. La inflación ya estaba controlada, ya teníamos 3 mil millones de

3 Nota del editor: El término se refiere al aumento temporal del tipo de cambio al realizarse una devaluación, que poco tiempo después disminuye nuevamente para acomodarse en su nivel de equilibrio.

dólares de reserva, ya estaba todo hecho. Si hubieran dejado el cambio en 46 o en 48 pesos por dólar habría sido mejor y la muestra era la subvaluación que don Antonio Carrillo había llevado a cabo años atrás y que nos sirvió durante casi dos décadas.

EL AUMENTO SALARIAL

Los efectos correctivos de la devaluación que finalmente se llevó a cabo quedaron neutralizados con la decisión, un mes después, de aumentar los salarios. El presidente y sus asesores querían hacer una compensación a los salarios porque decían que con la devaluación y la inflación que la había acompañado, los trabajadores habían perdido capacidad de compra real y que, en consecuencia, había que darles una compensación relativamente alta. Entonces determinaron un aumento salarial de 30%.

Yo estaba en la secretaría cuando llegaron a verme todas las cámaras empresariales. «Acabamos de regresar de la Secretaría del Trabajo —me dijeron— y el secretario nos dijo que el aumento tiene que ser de 30% porque eso es lo que pide el movimiento obrero; nosotros le dijimos que no podíamos soportar el 30%, que cuando mucho podíamos con un 8 o un 10%». Entonces, el secretario del Trabajo, que en ese momento era Sergio García Ramírez, les dijo que me fueran a ver a la Secretaría de Hacienda para pedirme que pusiera la diferencia. Yo les contesté: «Ustedes quieren que Hacienda ponga 22 puntos, que los trabajadores absorban 40% del producto, pero esta es una cantidad astronómica, casi el 9% del producto». Inmediatamente después me fui a ver a don Fidel Velázquez,

pero como éste estaba de viaje en Bélgica, en su lugar, vi a don Blas Chumacero y a sus asesores, algunos de los cuales habían sido mis alumnos, y les dije: «Miren ustedes, esto es una locura; ustedes como movimiento obrero van a perder por partida doble, porque van a tener una inflación desbocada y porque van a tener desempleo». Ellos me contestaron: «No, maestro, nosotros no queremos aceptar el 8%, que es lo que ofrecen los empresarios, pero con 10 ó 12 nos conformamos».

170

Por esos días se celebraba la reunión de las cámaras de comercio en Cancún, a la que asistiría el presidente. Como yo también acudí, durante el vuelo aproveché para decirle que necesitaba hablar con él. Nos metimos en un cuartito y le dije: «Si usted concreta el aumento del 30%, la economía se va a desestabilizar por completo, va a tener usted inflación y desempleo». A esto, el presidente me contestó: «David, usted es muy reaccionario, nunca quiere ayudar a los trabajadores». «No —respondí—, yo los quiero ayudar, el que no los quiere ayudar es usted, porque les va a provocar inflación y desempleo». Yo era directo con él. «Entonces, ¿cuánto se les puede dar?», me preguntó. «Mire —le dije—, ya fui a la CTM y al Congreso del Trabajo y ellos están dispuestos a aceptar un 10 ó 12%». «Ah —respondió—, pero usted se está metiendo en lo que no le corresponde porque esa es función del secretario del Trabajo». «Bueno —repliqué—, es que el secretario del Trabajo dice que el 30% o nada, y yo, que ya hablé con ellos, sé que aceptarían un 10 ó 12%». Insistió: «Usted se está metiendo en lo que no le corresponde». «Muy sencillo, señor —respondí—, júntenos al señor secretario del Trabajo y a mí, llame a don Fidel Velázquez y arreglamos las paradas entre todos». Se enojó conmigo y ahí acabamos. Salí de la secretaría.

La opción que entonces sacaron fue el 10-20-30% de aumento según el nivel de salario, lo que fue una locura porque repitieron el error de Echeverría: al subir los salarios, se tuvo que volver a devaluar, con la secuela que ya conocemos. Yo creo que ahí se acabó todo.

Quizá con mi salida de la administración pública, como consecuencia de mi oposición al 10-20-30, el equilibrio, o el cuasi equilibrio, del gabinete económico se acabó de romper. Por otra parte, las cosas ya traían una inercia imparable; se había destapado la inflación, la inversión privada había caído terriblemente y nos estábamos deslizando hacia un precipicio.

171

CAUSA Y CONSECUENCIAS DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Avanzado el año de 1982, se desarrolló una especie de animosidad entre empresarios y gobierno, de manera que la inversión cayó acusadamente y resultaba muy difícil mantener la economía dentro de ese patrón de estabilidad. La inflación, sin embargo, siguió disparándose hasta que fue necesario adoptar medidas más drásticas como negar la devolución en dólares de los depósitos realizados en esa moneda: los «mexdólares». Eso aterró a buena parte de los ahorradores que se creían resguardados por tener sus depósitos en dólares y acentuó las discrepancias entre empresarios, sociedad y gobierno hasta que éste tomó la decisión de nacionalizar la banca. López Portillo sentía, quizás equivocadamente, que había un grupo de mexicanos poco patriotas que estaban sacando todos sus dólares, que estaban saqueando al país y que, en consecuencia, estaban generando toda clase de trastornos sociales y económicos. La

crisis fue el contexto de la nacionalización de la banca, pero lo que la precipitó fue la desesperación de un gobierno que al no tener, no encontrar salidas, tomó la solución que se le ofreció: la de señalar culpables.⁴

172

No se entendía cómo las recetas de política económica que habían funcionado muy bien en otras oportunidades ahora habían dejado de hacerlo. No se entendía que, por una parte, el mundo había cambiado y, por otra, se habían exagerado las posibilidades del crecimiento más allá de lo que podía dar la configuración institucional de México. Tampoco se entendió que la salida de dólares se debía al desajuste, grande y creciente, de la balanza de pagos, porque cada vez importábamos más y exportábamos menos, además, ciertamente, de que mucha gente —sobre todo de la clase media, la clase alta y el sector empresarial— empezó a sacar sus dólares en defensa de su ahorro.

La nacionalización, a mi modo de ver, fue una decisión equivocada, un terrible error: uno, porque este país se localiza en el área capitalista y atentar contra los derechos de propiedad —sobre todo los derechos financieros de propiedad— es cometer un error político terrible; dos, porque era falso que los banqueros hubieran propiciado la fuga de capitales; yo estuve en el Banco Nacional y lo pude constatar. No digo que un funcionario menor de alguna sucursal bancaria

4 En aquella época el «sacadólares» era visto como un criminal que estaba traicionando a la patria. Además había una necesidad imperiosa de encontrar culpables. Si juntamos las dos cosas, el efecto es explosivo. Pero, además, ese recurso caía como anillo al dedo por sus efectos psicológicos.

no lo hubiera hecho, pero el grueso de los banqueros no la fomentaron. ¿Por qué?, porque nadie atenta contra su propio negocio. ¿Por qué el banquero mexicano le habría de traspasar el negocio al banquero extranjero? Tres, porque eso iba a acabar con la relación entre el gobierno y el sector empresarial. Sin duda fueron tres errores mayúsculos.

La primera consecuencia de la nacionalización bancaria fue ahondar el debilitamiento de la legitimidad del gobierno frente a los grupos empresariales, la clase media y, sobre todo, la clase media alta. El gobierno cayó en desprestigio y la economía empezó a dar tropezones cada vez más graves. La segunda consecuencia fue que nos separó de la comunidad internacional porque, en un mundo capitalista, atentar contra la propiedad privada es un pecado casi imperdonable. La tercera fue que nos debilitó en el sentido de que después se tuvo que aceptar sin cortapisas el modelo económico neoliberal. La cuarta, importantísima, fue que se destruyó lo que yo he calificado como corporativismo empresarial a la par que desaparecía el de los trabajadores.

El corporativismo era una pieza central del manejo del gobierno. El presidente de la República protegía a los empresarios, pero también a los trabajadores; de esa manera las decisiones presidenciales eran oídas y acatadas por todos. Al romperse el corporativismo, al no poder proteger a los trabajadores a causa del mercado libre y al no poder proteger a los empresarios debido a la destrucción de la sociedad de banqueros privados y del proteccionismo, el presidente se quedó solo, sin poder manejar ni unificar al país.

La Asociación de Banqueros de México era una institución que conocía a la perfección los negocios de todos y cada

uno de los sectores económicos, de todas y cada una de las empresas. ¿Por qué? Porque el sistema financiero de la época establecía limitaciones para los fondos que captaba la banca por la misma banca. Las instituciones de fomento económico se llevaban por norma buena parte del dinero del encaje legal, por lo que los banqueros se quedaban sólo con 60 ó 70% de lo que captaban para prestarlo. Esto los obligaba a prestar con gran cuidado —lo que después pasaron por alto—, a tener una relación casi personal con cada uno de sus acreditados, a conocer de sus negocios y, sobre todo, a saber quién pagaba y quién no, quién era responsable y próspero y quién no.

La relación de los banqueros con todos los sectores económicos —y con todas las empresas— les daba una fuerza enorme para conciliar a todo el sector empresarial, llevarlo por la misma ruta e incluso obligar a todos a hacer concesiones y sacrificios, si era necesario y beneficioso para todos. Ese era el corporativismo empresarial del que disfrutó México durante muchos años. Con la nacionalización bancaria y la desaparición del proteccionismo, todas esas cosas se extinguieron también. Dejaron de coincidir los intereses de los exportadores con los de los importadores, los de los industriales con los del sector servicios, etc. El sector empresarial en su conjunto se fraccionó; a partir de entonces dejó ver intereses muy particulares y presentó luchas diferentes que ha sido muy difícil para el Estado armonizar.

A mí me tocó negociar el sistema único de impuestos en todo el país, entre los cuales se encontraba el IVA. Negocié con los trabajadores, con los banqueros, con las cámaras de comercio, con cada una de las entidades federativas. Quitamos alrededor de 36 impuestos federales y 660 locales, y establecimos un sistema impositivo único en todo el país. Y lo

despolitizamos, porque ahora, en lugar de venir a hacer cola en la Secretaría de Hacienda, los gobernadores tenían derecho a una parte de la bolsa fiscal, como también lo tenían los municipios. Fue una reforma colosal, pero después se perdió el oficio; ahora ya nadie negocia.

Dentro del gobierno se sabía que había entendimiento con los banqueros y era en serio. Para discutir el asunto del IVA, por ejemplo, yo me reuní con todos ellos en la casa de Carlos Abedrop. Me acuerdo que el único disidente fue «El Tigre», Emilio Azcárraga, de Televisa. Y tenía toda la razón porque los insumos en la televisión son puro valor agregado, por lo que a ese sector el IVA le afectaba mucho. Fue a verme a mi oficina con muchas diapositivas y películas y le dije: «Yo necesito que me ayudes, necesito que saliendo de aquí hables a favor del IVA». Me contestó: «Me estás perjudicando, pero va». Y lo cumplió. Lo que pasa ahora es ridículo. Tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox lanzan la iniciativa de modificar el IVA sin hablar con nadie. Así no podía funcionar.

Yo creo que la nacionalización de la banca tuvo mucha trascendencia al menos en dos sentidos: uno —que ya se mencionó—, porque se rompió una institución que servía para ponernos de acuerdo, y las instituciones que sirven para ello son cada vez más escasas. No se ha recuperado la mecánica para poner de acuerdo al sector empresarial. Eso ya está perdido. Y dos, porque se perdió un conjunto de empresarios que conocían su negocio y que tenían un personal adiestrado en el mismo.⁵ Un país no debe perder esos activos. Por eso,

5 Los mismos banqueros de antes de la nacionalización eran distintos. Un día me fue a ver Manuel Espinosa Yglesias para decirme: «Oiga, ya sé que ustedes quieren comprar mi banco». Le contesté: «No, don

cuando me tocó estar en el Banco Nacional traté de evitar la fuga de personal, porque eso es fatal en un negocio tan delicado como la banca. Antes, la banca privada daba mucho crédito a la agricultura; usaba, por supuesto, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura (FIRA)— pero tenía cuadros entrenados para dar asesoría a ese sector particular. Ahora, ¿qué banco los tiene? También había un banco que estaba especializado en dar crédito a la industria: Serfin. ¿Dónde están ahora? No existen, y lo mismo ocurre con la banca de desarrollo. Cuando era director de Nacional Financiera, si se presentaba un problema textil, tenía expertos textiles; si de química, químicos; si de bienes de capital, especialistas en bienes de capital. Ahí había personal especializado que sabía generar proyectos y dominaba la técnica; que sabía cómo impulsar las inversiones. Para un país es muy gravoso que se pierda esa clase de personal y que se pierda el armazón institucional que lo resguardaba y que lo hacía útil.

Los centros de promoción industrial se cerraron, se perdieron, sobre todo en el sector público. El Banco Nacional, por

Manuel, yo no quiero comprar su banco». «¿Y por qué no lo quieren comprar si es un banco muy bueno?» «Mire, porque, para empezar, si yo le compro a usted el banco, los depositantes se irían con el Banco Nacional y yo, ¿para qué quiero un cascarón vacío, don Manuel? Pero, además de eso, créame, no queremos comprar su banco». Hasta donde recuerdo, también lo quiso vender al grupo Monterrey y luego a alguno de los extranjeros, pero en realidad no quería venderlo, era como su hijo, ¿cómo iba a querer venderlo? Él jugaba un poco con eso, pero no lo quería vender. Él era un hombre muy inteligente, yo creo que él quería medir el agua del lado del gobierno y ver cuánto valía su banco, pero su banco era su vida.

ejemplo, tenía un departamento de creación de empresas, mismo que desapareció. En ese banco empezamos a trabajar con derivados, pero esa área ya no existe, como tampoco en el Banco de Comercio. Todo ese personal súper calificado se perdió.

Durante el tiempo que la banca estuvo en poder del Estado, por cierto, los banqueros del sector público no lo hicieron tan mal. Quizás no lo hicieron extraordinariamente pero no lo hicieron mal. La verdadera debacle vino después, cuando se reprivatizó la banca porque se hizo a trocha y mocha; se reprivatizó cuando se estaba haciendo una liberación financiera externa y eso fue el caos. ¿Qué hicieron al reprivatizar? Dieron concesiones bancarias a personas que no eran banqueros; que no sabían quién era quién. Los nuevos banqueros comenzaron por tomar una posición en el mercado y otorgaron crédito indiscriminadamente; en un año, el crédito saltó de 24 a 72%, lo que fue una desmesura. Claro, al paso de los días todo eso se transformó en cartera vencida. Por otro lado, con la liberación comercial, la competencia externa y las importaciones, los empresarios ya no pudieron pagar.

La nacionalización primero y luego la reprivatización significaron la debacle bancaria. De 1995 a la fecha, por ejemplo —si se restan los préstamos inmobiliarios—, el crédito de la banca a las actividades productivas ha caído 50% en términos reales y el crédito a la agricultura lo ha hecho en 70%. Si eso no es importante, no sé qué lo sea. Con la nacionalización iniciamos la destrucción de la banca de desarrollo en México y con la reprivatización la concluimos.

CONCLUSIONES

178

En la década de 1970 el mundo gradualmente se orienta hacia la globalización económica y hacia un sistema de libre mercado. En esos años, cuando el mundo está cambiando, México se aferra a una política proteccionista y, no sólo eso, sino a seguir teniendo el crecimiento como paradigma. Por eso la política económica de esa década se hizo singularmente complicada: no se podía atender las demandas del proteccionismo interno y las demandas externas de apertura de mercados. Para los gobernantes mexicanos de aquella época, no conseguir el crecimiento era el fracaso de sus políticas; no aumentar año con año los estándares de vida de la población era inadmisibles. Todo eso entró en tensión. La política económica se hizo muy difícil, pero nuestros presidentes, tanto Echeverría como López Portillo, se aferraron a mantener un tipo de cambio sin mayores modificaciones y un proceso de crecimiento fundamentalmente hacia adentro.

Hubo, además, una serie de factores que influyeron en el crecimiento de la oposición al régimen del PRI. Uno, desde luego, es la nacionalización bancaria y el excesivo intervencionismo estatal. Porque si uno ve todos los fideicomisos y las empresas estatales formadas por Echeverría puede comenzar a comprender el por qué de ese movimiento opositor. ¿Qué sentido tiene que el Estado tenga una fábrica de bicicletas? Se tomaban muchas empresas con la idea de que no se perdieran empleos y después se creaba un interés para que permanecieran en poder del Estado. Los empresarios resentían el excesivo intervencionismo estatal porque lo veían como una competencia desleal. Pero el factor fundamental

es ideológico y está vinculado con la nacionalización bancaria. La visión globalizante indicaba que el Estado es malo, la iniciativa privada es buena; los mercados son buenos pues resuelven todos los problemas; hay eficiencia y competitividad; por el contrario, en el Estado se lucha para tener ventajas y hay ineficiencia. Toda una ideología universal que, como toda ideología, tiende a exagerar las bondades de unos y los males de otros. Eso se suma a la nacionalización bancaria y a la reacción excesiva de intervencionismo estatal que se había practicado en México. Así empiezan a crecer otros partidos políticos, especialmente de derecha y, con el tiempo, también de izquierda.

179

El régimen del presidente López Portillo fue el parteaguas entre dos maneras de concebir el desarrollo y de administrar económicamente a los países. Ahora ya no importa tanto el crecimiento, el empleo o los equilibrios sociales; hay otros apremios de mayor prelación: la estabilidad de precios, la apertura comercial, la desregulación. Se ha formado un nuevo paradigma. Vistas así las cosas, cabe concluir que una de las causas de la nacionalización bancaria fue la tensión entre dos concepciones encontradas en un contexto de intenso intercambio internacional. La nacionalización bancaria es producto de ese enfrentamiento de ideologías, ninguna de las cuales es verificable en la realidad. La validez de sus proposiciones y predicciones sólo puede someterse parcialmente a pruebas empíricas, pero ambos paradigmas han sido tomados acríticamente, haciéndonos pagar costos terribles y convirtiéndonos a la larga en sus esclavos.

TESTIMONIO SOBRE LAS CONDICIONES QUE
PREVALECIAN EN MÉXICO Y QUE LLEVARON
A LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

*Gustavo Romero Kolbeck*¹

Conocí a José López Portillo en 1965, cuando aún no ocupaba el puesto de director jurídico de la secretaría de la Presidencia, durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz. Muchos años de trabajo y amistad me unieron a él. Era un hombre culto, agradable, moderado, decente en su trato y sumamente caballeroso; un profesionista con experiencia, muy inteligente y quienes lo conocieron antes de que fuera presidente, siempre compartieron mi opinión.

181

Un rasgo particular de su personalidad era la alusión a la cultura náhuatl, a la que admiraba. De ahí analogías como la que utilizó para referirse al accidente del pozo petrolero Ixtoc I en su tercer informe de gobierno, relativa al espejo negro de Tezcatlipoca. Esta característica se presentará en ocasiones muy especiales a lo largo de su administración, poniendo de manifiesto su profundo conocimiento de la historia y la tradición de México, lo que llevó a que algunos lo apodaran «el aztecoide».²

¹ Director del Banco de México de diciembre de 1976 a marzo de 1982.

² Nota del editor: «Nunca fue una buena noticia el accidente de uno de los 150 pozos ahí perforados; el del Ixtoc. I. Pero tal vez los estragos

Cuando había sido nombrado subsecretario, en 1970, recuerdo haber platicado con él sobre su gran amistad y cercanía con Luis Echeverría y la posibilidad de obtener un cargo importante en el siguiente sexenio. Él contestó con gran sobriedad que no lo tenía considerado, dando muestra de su moderación. Sin embargo, meses después fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público (1973) y, posteriormente, candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

182

En cuanto a mi experiencia en el sistema bancario, inicié en Bancomer y posteriormente pasé a Banamex, en donde, observando el recelo que se le tenía a los banqueros, propuse la creación del «Premio de Economía Banamex». Recuerdo haber platicado con don Francisco Medina Mora sobre la importancia de apoyar la formación académica en el área económica y él avaló mi idea. Presentamos una propuesta más concreta a Agustín Legorreta padre, quien al principio pensó que estaría premiando a «rojillos» para que hicieran su tesis. Sin embargo, al explicarle que se trataría de un jurado que

del accidente no hayan sido ni el aceite derramado, ni el gas quemado, ni los posibles efectos en la ecología; sino algo informe que mana de lo más profundo de nuestra idiosincrasia y que nos debe hacer meditar.

»Desde el fondo de ese pozo incendiado los mexicanos nos hemos visto en el espejo negro de Tezcatlipoca. Todo nuestro fatalismo desgarrante emergió suspicaz y autodestructivo; nuestra incapacidad de sentirnos prósperos; nuestra falta de solidaridad frente a las derrotas; nuestra incredulidad ante nuestras certezas y nuestra ingenuidad ante la opinión e información extranjeras. La Malinche salió a aullar, pidiendo sacrificios humanos, para apaciguar al dios del fuego.» José López Portillo, *Tercer informe de gobierno*, 1979.

evaluaría la calidad de los trabajos y elevaría el nivel académico, aceptó y reconoció que se apoyaba a los futuros responsables de la economía mexicana. Son ya cuarenta años de aquel intento por fortalecer la imagen de la banca ante algunos funcionarios del sector público.

Mi nombramiento como director del Banco de México, en diciembre de 1976, fue un gran reto debido al complicado entorno económico del país, que culminó con la devaluación del peso, después de más de 20 años de estabilidad cambiaria. Al momento de asumir dicha responsabilidad, el marco de referencia lo constituían los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en materia financiera.³ Se aceptaba la libre convertibilidad de la moneda, se enunciaba la necesidad de canalizar financiamiento a sectores prioritarios, particularmente

183

³ Nota del editor: «Para 1976 en su conjunto, el factor expansionista del gasto nominal estuvo constituido por las erogaciones corrientes del sector público. El déficit financiero de este sector dio lugar a importantes fugas de capitales.

»Estas salidas configuraron una situación de rigidez en el mercado financiero interno que, aunada a la incertidumbre de los empresarios y al debilitamiento de la inversión pública, sobre todo en la última parte del año, al terminarse importantes proyectos industriales y de obras públicas, determinaron también un estancamiento de la inversión total, en términos reales. Además, en 1976 las presiones inflacionarias acentuaron el cambio en la estructura de la demanda, al cual no se ha podido adaptar el aparato productivo, creándose situaciones de escasez de producción en algunas actividades como la agropecuaria, la petroquímica, la de alimentos, la de algunos productos químicos, etc., y de aumento en la capacidad no utilizada en otras, principalmente la industria automotriz, la de fibras químicas y la de textiles de fibras sintéticas». Banco de México, *Informe anual*, 1976.

el campo, así como la importancia de fortalecer el mercado de dinero por primera vez a través de la colocación de Certificados de la Tesorería (CETES) y otros como los petrobonos; y dar un gran impulso a los fideicomisos de fomento.

184 Me siento satisfecho de la actuación de Banco de México durante mi gestión. Se inició la conformación de la banca múltiple que impulsó la modernidad del sector financiero. Se inauguró la colocación de los CETES, títulos que fueron la base para el surgimiento en México de un mercado de dinero, que permitió realizar operaciones de mercado abierto y revolucionó la conducción de la política monetaria en nuestro país.

Adicionalmente, como parte de la estrategia para enfren-
tar la crisis financiera de 1976, se creó el sistema de depó-
sito en dólares para cubrir riesgos cambiarios; se llevaron a
cabo reformas al encaje legal a fin de incrementarlo y atender
a sectores prioritarios, particularmente los agricultores, los
pequeños y medianos industriales y el programa de produc-
tos básicos. También se tomaron acciones para fortalecer el
mercado de renta fija y de renta variable a través del fortaleci-
miento de la Comisión Nacional de Valores, como un órgano
de promoción.

Tampoco debemos olvidar que en aquellos años ingresa-
ron al Banco de México profesionistas que, habiendo termi-
nado sus estudios en el extranjero, participaban en el análi-
sis a detalle de la política monetaria del país. Entre ellos se
encontraban Ernesto Zedillo Ponce de León, Guillermo Ortiz
Martínez, Francisco Gil Díaz y muchos más. Fueron años de
una gran productividad en la investigación que, sin duda, per-
mitieron entender mejor el quehacer de la institución y de la
política económica, pues los estudios versaban sobre temas

de actualidad de aquella realidad económica de México.⁴

Al inicio de su administración, José López Portillo manifestó un interés genuino por enfrentar los graves problemas de pobreza de nuestro país; se interesaba en beneficiar a los grandes grupos y sus palabras no me parecían demagógicas. Creía firmemente que ese era su principal objetivo y con tal visión se alineó al convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional, e inició una estrategia para orientar el gasto público a la atención de proyectos estratégicos.⁵

Un tema que estuvo presente en las prioridades de López Portillo fue el llevar a cabo una adecuada planeación y la disposición de información oportuna para la toma de decisiones. Para la planeación del desarrollo nacional, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), destinada a ser una institución fundamental en la reforma administrativa que buscaba mejorar la gestión del Estado; además, se instauró el Sistema Nacional de Información.⁶

185

⁴ Nota del editor: Se publicaron más de 50 documentos de investigación. Pueden consultarse en http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/b_docinvestigacion_es.jsp

⁵ Nota del editor: «Actuando con austeridad, en el margen, hemos empezado a manejar los incrementos del gasto, privilegiando algunos sectores estratégicos de nuestra economía, que inducen actividades complementarias y favorecen el empleo, y posponiendo otros rubros y algunos proyectos que estimamos de menor premura». José López Portillo, *Primer informe de gobierno*, 1977.

⁶ Nota del editor: «Es evidente que el nivel de desarrollo de un país puede medirse por el grado de adelanto de sus sistemas de información y estadísticas. En este periodo, hemos implementado un sistema nacional de información que comprende tanto datos y cifras como mapas y cartas geográficas, dado que la información es la materia prima

La conformación del gabinete económico dio pie desde el principio a la confrontación de opiniones sobre el manejo más adecuado de la política económica. Julio Rodolfo Moczuma —secretario de Hacienda— tuvo frecuentes enfrentamientos con Carlos Tello Macías, el primer titular de la SPP. Estas discusiones culminaron con la salida de ambos funcionarios, a menos de un año de haber sido designados.

186

Pero la salida de Carlos Tello no supuso el fin de su participación al más alto nivel. Desde su nueva responsabilidad, como director de Financiera Nacional Azucarera (FINASA), estuvo siempre presente en las discusiones del gabinete económico, invitado por José Andrés de Oteyza, responsable de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y por el hijo del presidente, José Ramón López Portillo.

José Andrés de Oteyza buscó la asesoría de un grupo de economistas de la Universidad de Cambridge, quienes a lo largo de la administración incidieron en forma preocupante en la dirección de la política económica del país y afectaron el desempeño del gabinete económico.⁷ Oteyza, Tello y José

para programar, presupuestar, evaluar y controlar permanentemente nuestros actos y sus consecuencias y, sin interrumpir la marcha, corregir el sendero». *Ibid.*

⁷ Nota del editor: «En la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, un grupo de economistas que tenían nexos con la Universidad de Cambridge, entre ellos John Eatwell y Ajit Singh, contribuyó a crear con economistas mexicanos, dirigidos por Vladimiro Brailovsky, un modelo de la economía mexicana de corte keynesiano para apoyar la planeación económica del sexenio de José López Portillo. Este modelo carecía de un sector monetario y determinaba los precios a través de costos, lo que permitía suponer que era posible aumentar

Ramón López Portillo, junto con el grupo de Cambridge y José Ma. Sbert, íntimo amigo de Oteyza y director general de Cinematografía, compartían la idea de que el gobierno federal debía tener una presencia mayor entre los grupos necesitados, lo que justificaba el crecimiento del gasto público sin suficiente cuidado por el comportamiento de variables como precios, deuda externa y déficit presupuestal y de la cuenta corriente.

La postura que sostuvieron a lo largo del sexenio fue que se debían atender los intereses nacionales, populares y democráticos de México, y que el desarrollo no se lograría dejando las cosas y los problemas al mercado, lo que justificaba la creciente participación del Estado en toda la actividad económica. Con el tiempo, esa propuesta económica se transformó en propuesta ideológica. Tanto los funcionarios como los asesores tenían presencia permanente en Los Pinos. En alguna ocasión, el presidente López Portillo me comentó que lo esperaban al final de un día de trabajo, para abrumarlo con sus recomendaciones para evitar que se convirtiera en un presidente de derecha.

David Ibarra, quien ocupó la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Ricardo García Sáinz y Miguel de la Madrid —que se encargaron consecutivamente de la SPP— y yo nos enfrascábamos en verdaderos pleitazos con el grupo de asesores estrella del sexenio; el presidente escuchaba y sólo cuando la discusión salía totalmente de control, golpeaba la

la demanda agregada, para promover el crecimiento y el empleo, sin causar inflación». Pascual García Alba, «Paradigmas y extremismos; los economistas mexicanos en el siglo XX», *Revista de Análisis Económico*, vol. XVII, núm. 35, UAM- Azcapotzalco, 2002.

mesa para poner orden. En alguna ocasión me acerqué a él para plantearle que lo más conveniente sería que me mantuviera callado en las citadas reuniones, a lo que contestó que cada funcionario debía defender su propia «capillita».

188 Este conflicto de ideologías y teorías económicas empezaba a reflejarse en el discurso del presidente a finales del año 1978, cuando al referirse a la necesidad de operar dentro de una economía de mercado, de respeto a la legalidad y en un patrón de libertad cambiaria, la asociaba no exclusivamente a eventos económicos, sino a aspectos de naturaleza histórica y geográfica.⁸ Al tornarse la propuesta de sus asesores en un enfoque ideológico se generaron tensiones adicionales en el gabinete económico, en donde ya no se discutía el tema objetivamente, sino con el ánimo de convencer al presidente de que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México perseguían objetivos personales.

⁸ Nota del editor: «Nuestro ámbito de acción está delimitado por tres factores, que no pueden alterarse, so pena de desencadenar reacciones muy negativas y de magnitud insospechada.

»Por cuestiones históricas y geográficas vivimos en una economía de mercado. Nos rige un sistema legal que garantiza, tanto derechos individuales, incluida la propiedad privada, como sociales. Y la libertad cambiaria es una constante forzosa de nuestra condición. Con esta estructura como marco de nuestras relaciones económicas, queremos que el instrumento del desarrollo sea la planeación que lo conduzca y marque fin.

»Hemos programado metas sucesivas que definen el plan global de desarrollo nacional en tres etapas bianuales: los primeros dos años, superación de la crisis; los siguientes dos, consolidación de la economía; y los últimos, crecimiento acelerado». José López Portillo, *Segundo informe de gobierno*, 1978.

En el cuarto informe de gobierno, el análisis que hizo López Portillo de las causas de la inflación en México mostraba la intervención de sus tres asesores. No sólo se daba por hecho que la inflación en México se estaba importando del resto del mundo, sino que se explicaba por la presencia de especuladores y acaparadores; además, se reforzaba la idea de que el gasto público era la única solución para enfrentar los problemas económicos, tal como lo afirmaba el grupo de Cambridge.⁹

⁹ Nota del editor: «La inflación es, sin duda, el problema social más inquietante y priva en nuestra etapa de consolidación. Estamos creciendo rápidamente y sufrimos ahora los problemas del desarrollo acelerado. Ya no son los del estancamiento y menos los de la decadencia. La recuperación y la inflación han coincidido en el tiempo: pero ello no implica una relación exclusiva de causa efecto. Recordemos que, en la década que acaba de terminar, las presiones más severas sobre los precios ocurrieron precisamente durante los años de menos crecimiento de la economía. Vía importaciones y exportaciones, financiamiento internacional, tasas de interés mayores, costos y flujos del capital y desorden económico, la inflación se nos filtra del mundo. Estados Unidos registró tasas del 18%, Gran Bretaña, Italia y España, 20%. Brasil, más de 70%. Argentina superó el 100%. Además, muchos están en plena recesión. Si añadimos que con todos estos países realizamos más del 80% de nuestro comercio exterior, entenderemos que forzosamente la importamos y que no se trata de elegir entre un bien y un mal. Queremos el menor de los males, es decir, un diferencial de inflación con el exterior que permita estimular nuestras exportaciones y desalentar importaciones. Hay, además, factores internos que se suman vía oferta y demanda, y muchos por problemas específicos.

»Alzas irresponsables de precios, que forjaron expectativas inflacionarias y aceleraron consumos; la aparición de cuellos de botella: gastos públicos y privados elevados; movimientos especulativos; factores climáticos que incidieron en la oferta de productos primarios; tiempos de maduración de proyectos de inversión; modificación de

Un problema recurrente en el gabinete económico era el de la veracidad de las cifras. México contaba con una dependencia dedicada a la planeación y un Sistema Nacional de Información; sin embargo, entre nosotros no existían los mecanismos de comunicación para utilizar atinadamente esos datos. Fue muy sonado, en el primer cuatrimestre de 1981, el anuncio de Oteyza en el sentido de que el crecimiento de la economía mexicana en 1980 había sido de 8.2%, en tanto que yo simultáneamente afirmaba que había sido de 7.4%. Fue tal la magnitud del conflicto y la molestia del presidente, que instruyó a Miguel de la Madrid, secretario de la SPD, que anunciara la creación del Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, instancia que determinó la cifra oficial de crecimiento de 7.9% con base en precios del año 1960.

Corrió el rumor entre el gabinete económico y los funcionarios allegados a cada secretario que David Ibarra y yo manipulábamos las cifras, a fin de presentar una situación que no correspondía a la realidad del país. Lo más desafortunado del caso es que el presidente lo creía así. Este rumor fue

precios y tarifas del sector público para racionalizar subsidios; costos adicionales en insumos a la producción y en el capital financiero; introducción del IVA y también mejores niveles de ingreso derivados de un aumento del empleo en la masa salarial y en los gastos de consumo e inversión públicos y privados, empujaron los precios al alza.

»En el comportamiento de la economía y la explicación de los dos fenómenos aludidos, el gasto público es factor fundamental. Estimula y orienta el crecimiento económico y social del país, determinado en gran medida por su magnitud, composición, financiamiento y, principalmente, destino. Si el gasto se desproporciona o mal orienta, incide también en la inflación, de ahí el cuidado con el cual lo elaboramos y ejercemos». José López Portillo, *Cuarto informe de gobierno*, 1980.

generado por los tres asesores, entre los cuales Oteyza jugó el papel protagónico durante toda la administración.

Como ejemplo, cabe mencionar su actuación ante el anuncio de Jorge Díaz Serrano, director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), en junio de 1981 de que había una sobreproducción de petróleo en el mercado internacional, lo que explicaba la tendencia decreciente de los precios y justificaba la necesidad de reducir el precio del petróleo mexicano. Miguel de la Madrid, David Ibarra y yo coincidíamos en la necesidad de reducir el precio del barril y aplicar un programa de austeridad. En contraste, Oteyza llegó a decir: «De ninguna manera, señor Presidente, no se debe tomar en cuenta lo que han dicho, lo que se debe hacer es no sólo no bajar, sino subir la tasa de desarrollo a 10%». El asunto culminó con la renuncia de Díaz Serrano pocos días después.

191

La disminución del precio del petróleo tenía muchas implicaciones. No debemos olvidar que desde 1978 se confirmaba, día a día, la riqueza petrolera del país y que esto representaba para López Portillo la oportunidad de adelantar los resultados esperados del Plan Nacional de Desarrollo. Además, esta situación le permitía dar a conocer su postura internacional en el manejo de los energéticos, ya que entendía el impacto mundial de exportar el petróleo mexicano. Por eso, con la disminución del precio del petróleo en virtud de un mercado saturado, no sólo se desquebrajaba el modelo económico interno, sino además su postura a nivel internacional.¹⁰

¹⁰ Nota del editor: «Nuestra potencialidad y situación geográfica son tales que nuestra posición en materia de hidrocarburos puede significar una presión de relevancia mundial. Por ello, ratificamos nuevamente la línea de México. Hemos sostenido nuestro deseo inmovible de

La discusión que se suscitó en el gabinete económico en junio de 1981 no derivó en adoptar un programa de austeridad del gasto público, a pesar de que era el momento crucial de la administración de López Portillo. Con el pasar de los días, David Ibarra y yo como director del Banco de México enfrentábamos el resultado de la disminución de los ingresos petroleros y su impacto en las reservas internacionales. Nos volcamos a negociar préstamos en el extranjero, con una meta diaria de 50 millones de dólares, para hacer frente a los requerimientos de divisas ya que el Banco de México no tenía suficientes reservas.

Para entonces la actitud de López Portillo había cambiado fundamentalmente; dejó de ser el hombre que yo conocía, fue convencido de que podía manejar todo: intervenía en la actividad del Banco de México, de Nacional Financiera; dictaminaba si las cifras económicas eran correctas, particularmente las de la inflación.

En esos meses aciagos, algunas veces recibí sus llamadas para preguntarme la estimación del índice de precios del mes; ante mi respuesta, alegaba que era yo un exagerado, que era imposible que subieran los precios en esa magnitud, sin tomar en cuenta que 6 mil personas trabajaban en conjunto

dar su justo valor a las materias primas. No somos ni seremos esquirols contra quienes, como nosotros, por ello luchan.

»Es parte fundamental del nuevo orden económico mundial por el que estamos pugnando. Por eso hemos vendido nuestros crudos a los niveles más altos del mercado internacional; por eso no vendimos nuestro gas. Sabemos que los precios bajos impiden a las nuevas regiones petroleras del orbe prosperar y crecer.» José López Portillo, *Segundo informe de gobierno*, 1978.

para obtener tal indicador. Entonces me indicaba que la inflación no podía ser tan alta, que debía reducir el índice, cuestión que era ilógica e inmoral, y a la que terminé accediendo. Me vi en la necesidad de hablar con Carlos Bazdresch, subdirector de Investigación Económica y Bancaria —quien había dado un gran impulso al proyecto del Sistema de Cuentas Nacionales— para transmitirle la instrucción del presidente. Él también cuestionó la ética de tal decisión, pero finalmente la acató, al considerar que el problema nos rebasaba pues el sistema estaba siendo administrado por el primer mandatario.

193

Era evidente el autoritarismo con que se administraba el país, no sólo en el ámbito económico, sino en el político. Durante la sucesión presidencial me acerqué a López Portillo para hacerle saber mi opinión sobre quienes parecían los funcionarios con mayores oportunidades. Le pregunté que si, como amigo, podía plantearle mi preocupación sobre la sucesión presidencial. Acto seguido le manifesté que se hablaba mucho de Miguel de la Madrid y que eso suponía que por su orientación en pro de los empresarios podría generar confrontaciones innecesarias. No cuestionaba su capacidad e inteligencia, tan sólo su posición a favor de la derecha. A mi juicio había otras opciones como Pedro Ojeda y David Ibarra.

Su respuesta fue en el sentido de que ya había probado a muchos en diferentes foros y que lo habían desilusionado y que yo no conocía bien a Miguel de la Madrid. Corto de palabras, me explicó que Díaz Serrano había tenido su oportunidad en una reunión en Hermosillo, donde López Portillo lo propuso para hablar y no lo convenció; Fernando Solana, por razones que no explicó, ya había sido descartado; De la Vega Domínguez había dado un resbalón al cometer algún error en sus funciones.

David Ibarra figuraba como un buen candidato, sin embargo, mi apreciación es que él mismo se descalificó, al pretender en todos los casos tener la razón frente al presidente. Por ejemplo, en ocasión de que Jorge de la Vega manifestó en reunión de gabinete que recibía cuestionamientos por la importación de muchos automóviles —lo cual era facultad de la SHCP—, Ibarra inmediatamente alzó la voz para aclarar al mandatario que se habían importado los que él había autorizado. No dio pie a que se generara alguna discusión o se dejara el tema para otro momento.

194

Se puede entender que el candidato fuera Miguel de la Madrid —pese a que su perfil se contraponía a la opinión de sus asesores estrella— porque fue un hombre muy inteligente y las circunstancias lo colocaron en una posición favorable con respecto al resto de los posibles candidatos. De la Madrid siempre estaba de acuerdo con el presidente; no sugirió ni aplicó en la SPP los ajustes necesarios al gasto público a fin de reducir el déficit público; siempre terminaba de su lado en alguna discusión y López Portillo sabía que lo respetaría cuando fuera su sucesor. En su momento, antes de ser propuesto como el candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue mediador de diferencias en el gabinete económico.

Regresando al tema financiero, a partir de aquel desafortunado incidente de las cifras sobre el crecimiento económico de México en 1980, sus asesores manifestaron abiertamente que David Ibarra y yo le mentábamos, que manejábamos las cifras a nuestro antojo a fin de hacerle recomendaciones que afectarían su imagen y desdibujaban el problema financiero del país. De esta forma, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda perdieron autoridad moral ante los ojos del presidente.

El recelo hacia los banqueros data de muchos años antes del sexenio de José López Portillo; en diferentes ámbitos se cuestionaba su participación en el desarrollo económico de México, pero no podría precisar el origen de tal apreciación. A veces se hablaba de la ineficacia de los bancos en la canalización del crédito y la laxa normatividad para su control. Ello llevó a un creciente control sobre la banca. De hecho, se tenía un sistema de total control sobre los pasivos, a través del encaje legal y de los cajones obligatorios de crédito. El proceso era muy simple: se tomaba el balance de cada banco, se le restaba el capital en el pasivo y del remanente se determinaba cuánto mantener en caja, cuánto invertir en la agricultura, en la industria, en la vivienda de interés social, etc. El control era tal que todo se le tenía que autorizar a los banqueros, hasta el hecho de publicar un anuncio en el periódico.

195

Hacia finales de 1981, al enfrentar la disminución de ingresos por exportaciones de petróleo, López Portillo mostró cada vez más su malestar hacia el desempeño de los banqueros, particularmente en el manejo de las escasas divisas y la fuga de capitales. Durante esos días me pidió que me acercara a Agustín Legorreta y Manuel Espinosa Yglesias, directores generales de Banamex y Bancomer, respectivamente, para solicitarles la lista de las personas que habían hecho las mayores compras de divisas en las últimas semanas. La solicitud era difícil de atender, pues iba en contra del secreto bancario; además, muchas operaciones eran anónimas.

Sin embargo, ante la exigencia del presidente, me reuní con los dos banqueros más importantes de México. El primero, Agustín Legorreta, se negó tajantemente a hacerlo, a lo que argumenté que era una solicitud del presidente y que,

196 dadas las circunstancias, su negativa podría ser contraproducente. Espinosa Yglesias, muy a su pesar, pero sabiendo las posibles consecuencias, elaboró una relación que solicitó fuera recogida de su escritorio por algún miembro de la Comisión Nacional Bancaria, enviado por mí, en su ausencia. Esta relación contenía una larga lista de personas, algunas bien conocidas en el medio político, lo que detonó el enojo del mandatario tanto con los que mencionados, como con los banqueros, a quienes consideraba responsables de la salida de capitales del país. Al completar la lectura de los nombres, me aseguró: «Va usted a ver que nos la van a pagar, y usted será el que les pida cuentas». Cabe aclarar que no se optó por ninguna acción contra esas personas, ya que la compra de divisas era totalmente legal. Estimo que este fue el momento en que los consejos de sus asesores, los problemas de la economía mexicana y la presión existente para afectar la política cambiaria se tornaron en la idea de nacionalizar la banca privada.

De hecho, durante esos días, el Lic. Carlos Vargas Galindo, quien formaba parte de la Asesoría Jurídica de la Presidencia y quien preparó el documento sobre la nacionalización, ya estaba trabajando en forma muy cercana al mandatario, aun cuando el mismo Carlos Tello ha referido que a él también se le había solicitado la misma tarea. Durante todo ese tiempo, el presidente se siguió reuniendo con los banqueros y en muchas ocasiones aplaudió sus resultados. Seguramente sólo se trataba de mantener las apariencias.

En cuanto a la política cambiaria, desde el segundo semestre de 1981 recomendé al presidente López Portillo acelerar el deslizamiento del tipo de cambio o, en su defecto, acu-

dir a la devaluación. Su respuesta fue un contundente «no». Siempre había planteado que «un presidente que devaluaba, se devaluaba». Ya en el informe de gobierno de 1981, abrió un espacio de preocupación sobre lo que se enfrentaría al año siguiente. Se refirió a un año duro y seco, lo que, sumado a declaraciones de otros funcionarios, creó una mayor incertidumbre. De ahí en adelante, el discurso de advertencia sobre mayores problemas no se abandonó.

El 5 de febrero de 1982, en la Quinta Reunión de la República, en un discurso de más de una hora, López Portillo denunció una campaña contra el peso en el extranjero, llamó reiteradamente a la confianza y a cuidar las divisas. Habló, irritado, de la especulación, con un lenguaje inusualmente molesto y agresivo. En esa ocasión yo ya le había solicitado que no abordara el tema del endeudamiento y mucho menos del tipo de cambio; no obstante, lo hizo, con lo que generó mayor especulación.¹¹ Fue también en ese evento cuando se

197

¹¹ Nota del editor: «Optamos, bajo mi responsabilidad, por el endeudamiento. Y para garantizar el crédito nuevo se dio como garantía el petróleo. Nos hemos endeudado mucho, es cierto, pero mucho hemos adquirido con esa deuda... tenemos ya las instalaciones y las válvulas. Tenemos la capacidad y la respuesta. El alza del precio de la gasolina se dio para evitar un endeudamiento excesivo, que nos hubiera hecho correr el riesgo de perder crédito. Y no queremos perderlo. El crédito es un bien privilegiado... No se le presta a cualquiera. Sólo se le presta, y esto lo saben muy bien los financieros, a los que se les puede prestar...

»Estamos dándole ritmo al valor de nuestra moneda con el desliz, con los aranceles, con las licencias y con los estímulos y fomento a la exportación. Esa es la estructura que me he comprometido a defender como perro...» José López Portillo, discurso de la Quinta Reunión de la República, 1982.

refirió a su decisión de «defender el peso como perro», volviendo a utilizar analogías basadas en la tradición azteca, ya que no se refería literalmente al animal como tal.¹²

198 Mi insistencia continuó hasta que un buen día me llamó a mi despacho y exigiéndome la mayor discreción —inclusi-
ve con la recomendación de encerrarme en el baño para que nadie me escuchara—, me indicó que aceptaría mi propuesta de devaluar, pero que se haría dentro de un esquema que ya él había definido; tenía elaborado el boletín y consideraba cerrar la banca entre tanto. Un día después y respecto del mismo tema, me habló para preguntarme lo que tenía pensado hacer con el tipo de cambio, a lo cual contesté que seguiríamos con el ajuste de dos centavos diarios y que el Banco de México se salía del mercado de cambios.

Finalmente, el miércoles 17 de febrero, el Banco de México informó su retiro temporal del mercado de cambios, manteniendo no obstante el régimen de libertad cambiaria. Como consecuencia de esta decisión, los tipos de cambio subieron el 18 de febrero a 38.10 y 38.35 pesos por dólar a la venta en documentos y en billetes, alcanzando sus máximos el 26 de febrero, con cotizaciones de 47.00 y 47.25 para las mismas transacciones.

¹² Nota del editor: En la mitología azteca se creía que los perros acompañaban a las almas de los difuntos cuando viajaban al inframundo, por lo que eran sacrificados y enterrados junto con los muertos a los que debían guiar. Esa era la misión del «perro»: guiar a los muertos. Algunas leyendas hablan de que Xólotl le dio el perro como regalo al hombre, habiéndolo fabricado de una astilla del Hueso de la Vida, el hueso del que toda vida fue creada. Debido a esto era considerado sagrado por los aztecas, manifestándose esta adoración con muchas representaciones esculturales y pictográficas.

El texto del boletín hacía clara mención de las razones que justificaban tal medida y que evidenciaba la influencia de la ideología que él compartía sobre el funcionamiento de la economía y las razones que daban pie a tal situación.¹³

Días después, en el mes de marzo, me llevé la mayor de las sorpresas cuando me dio instrucciones sobre cómo se llevaría a cabo una apreciación del tipo de cambio. Tenía considerada una apreciación de 50% de un día para otro. Ante su insistencia, hablé con Alfredo Phillips Olmedo, quien propuso que hiciéramos dos movimientos de 25%. El presidente sentía que podía manejar el mercado cambiario a su manera, con base en el poder absoluto que tenía.

Cuando su instrucción no fue llevada a cabo literalmente, me dijo: «No, muy mal, mire Gustavo, así no me sirve usted

¹³ Nota del editor: «Se eligió la fórmula cuyo costo social sea menor, la devaluación. Otro camino habría sido restringir violentamente la demanda, mediante una fuerte corte al gasto público y una disminución sustancial a la capacidad de crédito de la banca al sector privado, lo que conduciría al desempleo y frustraría uno de los mayores logros de la presente administración. Las críticas penetran por reiterativas y no por justas. Se han conjugado en el sector externo de la economía algunos acontecimientos de gran importancia que han determinado esta situación, causas externas imprevisibles e incontrolables. De no tomarse medidas, la situación descrita del sector externo de la economía conduciría a un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, mayor que el ya muy grande registrado en 1981, y que la necesidad de contratar deuda externa por los montos necesarios para poder financiar dicho déficit. Esto último sería a todas luces inconveniente por el perjuicio que ocasionaría al buen nombre crediticio del país y por la carga que significaría para años venideros.» *Boletín*, Banco de México, 17 de febrero de 1982.

para nada». Fue entonces cuando le agradecí el haber estado en Banco de México y me retiré. Prácticamente al mismo tiempo, en el avión presidencial, David Ibarra había enfrentado una situación muy similar y fue sustituido por Jesús Silva Herzog.

200 El nuevo director de Banco de México fue Miguel Mancera, quien durante su breve estancia ahí, antes de la nacionalización de la banca, enfrentó la crisis cambiaria más severa que ha afectado al país. Mancera, a quien querían imponer un sistema de control de cambios, fue congruente con un documento de investigación que había publicado recientemente, por lo que fue sustituido por Carlos Tello el mismo 1 de septiembre de 1982.¹⁴

Entre tanto, yo fui requerido por López Portillo para dirigir el Banco Obrero. Según sus propias palabras, Fidel Velázquez había insistido en la necesidad de un relevo en «su banco» y me daba instrucciones de encargarme de ese asunto. Así era él, le daba a uno el trompón y del suelo lo levantaba. Mi intención era terminar ahí el sexenio; sin embargo, mi estancia fue de diez años. Yo tuve oportunidad de observar la nacionalización de la banca desde fuera, ya que el Banco Obrero y Citibank no fueron objeto de la nacionalización; pero, en todos sentidos, considero que el tema fue muy mal manejado.

¹⁴ Nota del editor: En marzo de 1982, siendo Miguel Mancera subdirector general del Banco de México, presentó un documento que explicaba las causas que impedían el funcionamiento de un control de cambios en México. En él afirmaba «que si algún país existía en donde el control de cambio tuviera la máxima probabilidad de fracasar, ese es probablemente México».

La primera gran duda que aún no despejo fue la información que se proporcionó en forma previa a Miguel de la Madrid, que para ese momento ya era el presidente electo. Es un hecho que no fue consultado, pues se hubiera negado totalmente. El presidente mandó a su hijo José Ramón la noche antes del informe tan sólo para avisarle. Mi apreciación es que él no tuvo participación, incluso por el hecho de que las modificaciones al artículo 28 de la Constitución se dieron días antes del cambio de poderes.

Trabajé muchos años en el sistema bancario y considero que puedo valorar a los verdaderos banqueros de aquella época. En Nacional Financiera tuve oportunidad de convivir con profesionistas de la talla de Rubén Aguilar Monterverde, para mí el mejor banquero; en aquel entonces compramos al Banco Internacional —después Bital y ahora HSBC—, pues necesitábamos un banco de primer piso. Poco después, Alfonso García Macías vendió Banco Internacional, del que fui presidente del Consejo. También conocí a Manuel Sánchez Cuen, otro gran banquero, y muchos más. Por eso cuando se llevó a cabo la nacionalización de la banca y supe de los posibles candidatos, me sacudió la preocupación sobre el futuro de la banca en México.

201

La nacionalización se enfrentó a la falta de funcionarios con experiencia en el sistema bancario, incluyendo al mismo Jesús Silva Herzog, que siendo un hombre muy capaz, no tenía esa experiencia. Sin embargo, hizo un gran esfuerzo para darle un buen cauce a la nacionalización.

En el caso de Bancomer, el primer director del banco estatizado fue Antonio Carrillo Flores; a partir del 1 de diciembre de 1982, Ernesto Fernández Hurtado se encargó de esa ins-

titución bancaria y su trato hacia Manuel Espinosa Yglesias provocó la queja de éste.¹⁵

202 Otro problema en el proceso de nacionalización fue que los nuevos directores empezaron a recomendar abundantes créditos, lo que más adelante generaría problemas de cartera vencida. Además, no se dio un giro a la estructura de las carteras, la cual permaneció casi igual por todo el lapso que estuvo vigente la nacionalización. Adicionalmente, como Miguel Mancera ya había simplificado el encaje legal y desaparecido los cajones obligatorios de crédito, el control sobre el pasivo de los bancos nacionalizados era mínimo. En alguna ocasión lo comenté con él, pero me explicó que era lo más conveniente tomando en cuenta el contexto internacional. Obviamente, el esquema de la banca múltiple y la simplificación del encaje legal se había considerado en el marco de una banca privada y no de una banca nacionalizada.

Por su parte, Miguel de la Madrid, ante la imposibilidad de dar marcha atrás a la nacionalización de la banca y en coherencia con su enfoque, aprovechó diferentes coyunturas para dar una mayor participación a las casas de bolsa y otorgar oportunidades de negocios en el sistema financiero a la iniciativa privada. También resulta interesante su decisión de

¹⁵ Fernández Hurtado no permitió a Espinosa Yglesias retirar artículos personales que no correspondían al patrimonio del banco, como sus muebles, cuadros, una vajilla que llevaba sus siglas, e inclusive sus aviones miniatura. Esto pese a haber sido amigos muchos años atrás. En ese momento prevaleció una interpretación cuadrada de su responsabilidad como funcionario público, sin la mínima sensibilidad al trato que debía darse al individuo que demandaba sus cosas personales.

revirar el despido de Miguel Mancera y reinstalarlo como director general del Banco de México. De la Madrid buscó dar mayor autoridad y soberanía monetaria al Estado, pues estaba convencido de que de su fortaleza en el manejo de las divisas dependería no volver a caer en tropiezos financieros que obligaran a crisis cíclicas.

No volví a tratar a López Portillo sino hasta el deceso de su señora madre. Me presenté a la agencia funeraria y, al saludarlo, me dijo: «Me da muchísimo gusto que venga usted, deme un abrazo, le debo una ¿verdad?». En virtud de las circunstancias le dije que así eran las cosas del gobierno. Él alzó la voz y, con una palabrota, afirmó: «¡Cómo que no!»

203

Doy mi testimonio de lo que viví durante los meses previos a la nacionalización como funcionario del Banco de México y, posteriormente, como director del Banco Obrero, esperando que coadyuve a evitar que situaciones como éstas se vuelvan a dar en nuestro país. Se ha demostrado que aceptar propuestas y acciones populistas no resuelve los problemas económicos del país, sino que los agravan. Espero que esto sea una lección para el país: la banca comercial tiene que ser privada, ellos miden el riesgo porque es su negocio y, cuando el gobierno federal se entromete, toma decisiones sin ningún sentido de responsabilidad, como lo han demostrado todos los gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de México, *Informe anual*, 1976.

Boletín, Banco de México, 17 de febrero de 1982.

http://www.banxico.org.mx/publicaciones/JSP/b_docinvestigacion_es.jsp

García Alba, Pascual, «Paradigmas y extremismos; los economistas mexicanos en el siglo XX», *Revista de Análisis Económico*, vol. XVII, núm. 35, UAM-Azcapotzalco, 2002.

López Portillo, José, *Primer informe de gobierno*, 1977.

López Portillo, José, *Segundo informe de gobierno*, 1978.

204 López Portillo, José, *Tercer informe de gobierno*, 1979.

López Portillo, José, *Cuarto informe de gobierno*, 1980.

López Portillo, José, discurso de la Quinta Reunión de la República, 1982.

EL PROCESO QUE LLEVÓ A LA NACIONALIZACIÓN DE LOS BANCOS

José Ramón López Portillo¹

En marzo de 1979, a la mitad de su gobierno, el presidente José López Portillo anunció que México no entraría al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Vista en perspectiva, la decisión fue un parteaguas: No se llevarían a cabo las reformas al nacionalismo económico, que en aquellos tiempos se veían inciertas e incipientes en otras partes del mundo. La decisión que llevó al rechazo del GATT y a la continuación del nacionalismo económico como la estrategia más viable de desarrollo fue resultado de una amplia consulta a la sociedad civil, de un análisis escéptico de la situación internacional y de vigorosos debates dentro del gobierno sobre un tema que había preocupado a López Portillo desde el inicio. Con este paso, el gobierno se orientó hacia el continuado impulso de la economía mixta y del proceso de *mexicanización*, es decir, la estrategia de fomento y protección del sector privado nacional. En 1982 resultó evidente que la *mexicanización* había fracasado. La nacionalización de la banca se planteó como

205

¹ Subsecretario de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980-1981.

una medida para detener la profundización de la crisis financiera y restituir algún grado de control económico en manos del Estado. En estas páginas buscaré reconstruir y explicar los pasos que llevaron a esta decisión.

206 La historia genera importantes quiebres y cambios paradigmáticos de cuando en cuando, como lo proponen tanto modelos históricos como modelos matemáticos que conforman la teoría de la complejidad. Hacia los años ochenta, México enfrentó una transformación profunda. La multitud de intereses que fueron afectados por la nacionalización de la banca explica las recriminaciones y las versiones estereotipadas sobre lo acontecido; pero éstas no pueden, a su vez, explicar lo verdaderamente ocurrido.

En el México y el mundo de los años setenta y ochenta, las distintas partes actuaron en contextos muy complejos e inciertos. Las opciones que estaban entonces a la vista, la intención de las decisiones tomadas y la forma en que fueron instrumentadas sólo pueden ser comprendidas en sus respectivos contextos y bajo la luz de sus propios objetivos. Todo entendimiento y análisis serio de este y de cualquier otro tema pierde su propósito y utilidad cuando termina siendo una simplificación maniquea. Lamentablemente, la nacionalización y sus explicaciones se han interpretado a menudo como un tema de índole personal, que no lo era. Se trataba de una situación crítica que afectaba a México y al mundo, pero que fácilmente fue simplificado por todas las partes como un asunto de buenos y malos, de victimarios y víctimas.

No obstante, es posible trascender la mera opinión con la documentación disponible. Ésta nos permite concluir que las decisiones políticas se tomaron bajo la convicción de que

no había alternativas mejores y que permitirían a México enfrentar el desorden internacional, así como los rezagos y cuellos de botella internos. La revisión documental de la acción pública en general y, en particular, de las actas de los diversos gabinetes durante los setenta y ochenta, así como otras fuentes directas e indirectas, confirma que los procesos de toma de decisiones respondieron a una evolución de ideas y presiones muy complejas.

Consecuentemente, para entender el proceso de toma de decisiones, toda metodología de análisis debe comprender al menos las siguientes consideraciones: a) los procesos de toma de decisión están moldeados por las corrientes de política económica predominantes y el marco ideológico, teórico y práctico prevaleciente; b) dentro de estas corrientes los diversos hacedores de política identifican y buscan cumplir objetivos reconocibles de corto y de largo plazo; c) las convicciones ideológicas, las experiencias pasadas y los ejemplos tanto positivos como negativos de otras partes del mundo influyen y retroalimentan las discusiones; éstas, a su vez, llevan a conclusiones y a nuevas estrategias a seguir; d) los resultados de la aplicación de las políticas decididas y su interpretación fortalecen o debilitan orientaciones específicas de política económica que robustecen o inhiben a las corrientes de política mismas; e) el conjunto de ideas, convicciones ideológicas y experiencias se traducen en la voluntad y capacidad de los hacedores de política para cambiar y adaptarse; f) la susceptibilidad a influencias internas y externas, y la capacidad para instrumentar la política económica está mediatizada por los arreglos institucionales, así como por valores políticos y sociales, mitos, inercias y condiciones económicas prevale-

cientes; g) esto explica la vulnerabilidad de los hacedores de política a presiones de diversa índole.²

En suma, las decisiones no se pueden investigar y juzgar en aislamiento. Para estudiar y entender los eventos de esos años es indispensable comprender el contexto de ideas, prejuicios, fuerzas y condicionantes nacionales y extranjeros, y el marco institucional que dominaban el horizonte visible e inteligible de aquellos años.

208

CORRIENTES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LA INDUSTRIALIZACIÓN FINANCIADA POR LA DEUDA

México había forjado un régimen presidencialista, semiautoritario y corporatista que se había fortalecido y reproducido precisamente por haber sido exitoso. Por décadas pudo mantener un grado de orden y control político, paz social, seguridad pública y crecimiento económico. También fue efectivo en la instrumentación de medidas y de reformas, inclusive al

² Existen muy diversos enfoques metodológicos: neomarxistas, neowebrianos, neoclásicos, explicaciones institucionales y basadas en el interés que enfatizan factores nacionales o internacionales. No obstante, entre todos estos enfoques puede encontrarse una convergencia general en la utilización de instrumentos analíticos y en la identificación de los factores que están detrás de los procesos de toma de decisiones y de su transformación. Las consideraciones descritas arriba representan tan sólo un esquema indicativo. Para una discusión más amplia de los diversos enfoques y metodologías de estudio de los procesos de toma de decisión, véase José Ramón López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-Making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, Oxford, St Antony's College, 1994, cap. 1.

propio régimen. Sin embargo, la ausencia de un sistema democrático eficaz, de pesos y contrapesos, y de un estado de derecho funcional, lastraron la viabilidad del país y su competitividad en un mundo cada vez más integrado. Las peculiaridades del sistema institucional mexicano fueron condicionantes del proceso de toma de decisiones y de la manera en que fueron adaptadas y absorbidas las presiones externas e internas de cambio.³

En los años setenta, el Estado mexicano enfrentó y buscó resolver una serie de incertidumbres ideológicas, políticas y económicas. Las ideas y condiciones económicas internacionales fluctuaban impredeciblemente, mientras que el modelo de desarrollo seguido hasta entonces y dañado por los efectos de la crisis de 1968 ya no parecía factible.

209

Un amplio consenso surgió entre sectores nacionales e internacionales sobre la viabilidad de una industrialización financiada con deuda y con crecientes ingresos petroleros, que prometía un rápido y sostenible crecimiento económico bajo el liderazgo del Estado. En una gran simplificación de lo ocurrido, se dio un reordenamiento de las dos principales corrientes de política económica. Las corrientes ortodoxas del llamado «desarrollo estabilizador» se alinearon al nuevo papel del Estado, pero con énfasis en un monetarismo compatible con el liberalismo económico. De allí su referencia como monetarismo o liberalismo económico. Por otra parte, entre las corrientes del nacionalismo económico basadas en

³ Para una revisión de los arreglos institucionales y del sistema político mexicano, véase *ibid*, cap. III.

teorías neokeynesianas, neomarxistas, cepalistas (de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) y del análisis de la dependencia, predominó una variante estructuralista. El estructuralismo de los setenta ponía el énfasis en la conducción estatal de la economía, en la creación de la infraestructura necesaria y en la generación de empleos como única esperanza para reducir la desigualdad económica, aumentar el nivel de ahorro nacional y reducir la vulnerabilidad del país ante los vaivenes internacionales.

210

El clima intelectual de esos años, que auspiciaba, por ejemplo, un Nuevo Orden Económico Internacional, favorecía soluciones nacionalistas que prometían mayor desarrollo económico, autonomía, justicia social y democratización. Esto contrastaba con los experimentos conservadores, luego llamados neoliberales, que por entonces eran la excepción y comprendían ejemplos muy poco seductores. Para ofrecer algunos casos, la España franquista cuyo «plan de estabilización económica» fue propuesto por un equipo de tecnócratas neoconservadores asociados con el Opus Dei y adoptado en 1959, llevó a consecuencias catastróficas para la economía española: la peseta perdió la mitad de su valor y el país entró en una recesión de la que no empezó a salir sino hasta los años setenta. Más adelante, entre los experimentos de los llamados «Chicago boys», el Chile de Augusto Pinochet también se caracterizó por un autoritarismo represor cargado de desigualdades sociales y del sacrificio de la libertad política en el altar del supuesto «racionalismo económico». O, más inmediatamente, la secuela de crisis de los primeros años del gobierno de Margaret Thatcher creó, entre otros desastres sociales, un desempleo cercano a los 4 millones hacia 1981-1982.

Esto dio a los *estructuralistas* el mismo peso que a los *monetaristas* en el diseño de la política económica a seguir. Este empate llevó a discusiones sobre la manera de ajustar y sintonizar el sistema mexicano de economía mixta, mas no a un cuestionamiento serio del desarrollo dirigido por el Estado.

Es más, muchos analistas, académicos y empresarios nacionales e internacionales creían que los experimentos nacionalistas eran viables bajo los auspicios del ambiente internacional, y que un sector público más amplio y fuerte podría respaldar la autonomía política y la efectividad del desarrollo económico y social. Se pensaba que podía ajustarse el modelo de desarrollo endógeno y de sobreprotección del sector privado seguido por México, para superar sus signos de agotamiento, tales como una menor tasa de crecimiento, productividad y empleo, acompañada por inestabilidad de precios.

211

A través del uso masivo de empréstitos externos e ingresos petroleros, ambas corrientes de política intentaron preservar y afinar este modelo de industrialización y dirección del Estado, y superar así cuellos de botella y obstáculos. No obstante, el sector privado manifestó su creciente oposición al control estatal del excedente económico, ya fuera en forma de mayores impuestos, préstamos bancarios o uso del ingreso del petróleo.

En todo caso, las circunstancias demandaban importantes reformas fiscales, financieras y comerciales que, tanto el presidente Luis Echeverría como sus sucesores José López Portillo y Miguel De la Madrid fallaron en implantar efectiva y ordenadamente. Por una parte, los abundantes empréstitos internacionales respaldados por las exportaciones petroleras permitieron posponer esas reformas económicas que eran

políticamente difíciles y riesgosas en aquel clima. Por otra parte, la posterior crisis de la deuda forzó cambios violentos y atropellados que le impidieron a México transitar de manera ordenada y eficiente hacia una economía abierta y con justicia social. En última instancia, las reformas y transformaciones de México en los años ochenta se forjaron a golpe de crisis.

212 Las contradicciones y costos imprevistos involucrados en las diversas políticas seguidas en los años setenta y ochenta produjeron severos desequilibrios estructurales y vulnerabilidad a golpes externos. En los setenta, la creciente integración financiera internacional magnificó y exacerbó los errores de política,⁴ lo cual dio lugar a una repentina crisis financiera una vez que llegaron a su fin el periodo de crédito fácil y barato, el alto crecimiento económico y las exportaciones. Más adelante, en los años ochenta, la internacionalización de la economía mundial produjo un estado crítico de interconexión, que minó la viabilidad de modelos de crecimiento hacia adentro que requerían del control sobre recursos financieros, precios relativos, comercio internacional y tecnología. La incipiente globalización, la integración y el condicionamiento financiero internacional impusieron una presión decisiva sobre la competitividad y la eficiencia económica, particularmente en países con acceso limitado al crédito internacional.

⁴ Véase Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, cap. 1.

LA VERTIENTE INTERNACIONAL

La época de la industrialización financiada por la deuda fue, en parte, el producto de la creciente privatización del crédito internacional, el desplome de Bretton-Woods y el intento de los países industrializados de revertir los efectos de la crisis petrolera de 1973-1974. En esos años, los países ricos buscaron mantener sus ingresos reales a través de políticas macroeconómicas expansionistas, tipos de cambio competentes y tasas de interés variables. Los recursos financieros excedentes resultantes del crecimiento del mercado del eurodólar y del incremento en los precios del petróleo fueron depositados en bancos internacionales que requerían prestatarios con la finalidad de reciclar esos recursos rentablemente. La presión para encontrar prestatarios y la reducción significativa de la actividad económica hicieron que las tasas de interés fueran negativas en términos reales, o sólo ligeramente positivas. La competencia por una mayor porción del mercado de capital llevó a los bancos acreedores a dar préstamos en condiciones aún más favorables. Sus criterios para otorgar créditos se limitaron a si el país deudor era políticamente estable y económicamente solvente, sin considerar mayormente sus posibles políticas insatisfactorias.

213

Entre otros fenómenos, desde los años sesenta, el Banco de Inglaterra dejó de regular o controlar el flujo de divisas en el mercado bancario de eurodólares, principalmente para revitalizar a Londres como centro financiero mundial. Un efecto de esto fue que buena parte de los créditos internacionales otorgados a países en desarrollo carecían de prestador de última instancia y, por tanto, ningún gobierno estaba le-

galmente obligado a compensar por las pérdidas, en caso de suspensión de pagos sobre los créditos.

De igual manera, el Manufacturers Hannover Trust de Nueva York fue pionero en el reciclaje de petrodólares, ofreciendo créditos en condiciones muy favorables, pero con una concesión poco destacada en aquel entonces: los préstamos a los países en desarrollo se ofrecían con un premio fijo por arriba de la tasa Libor que, a su vez, era una tasa flotante que igual iba a la baja que al alza. Esta precondition no inhibió la toma de créditos internacionales por parte de los países en desarrollo. La rápida acumulación del endeudamiento no causó gran alarma entre los acreedores, porque países altamente deudores como México incrementaban su producción y exportaciones más rápidamente que el pago de intereses sobre sus deudas. Esto les permitió continuar pidiendo prestado para amortizar sus deudas.

En este contexto, México había logrado crecer a tasas históricas de más de 8% de 1977 a 1981. Se aprovechó apresuradamente la ventana de un financiamiento internacional fácilmente disponible y en condiciones aparentemente muy favorables, para lanzar un proceso de industrialización y modernización acelerado: infraestructura petrolera y petroquímica, puertos, carreteras, modernización e integración agrícola y alimenticia.

En el ámbito mundial, las deudas externas incurridas por los países en desarrollo casi se quintuplicaron de 130 mil millones de dólares en 1973 a 550 mil millones en 1981 y, luego, a más de 610 mil millones en 1982; esto sin incluir importantes créditos de plazos de un año. Consorcios bancarios como Citicorp lo justificaban entonces advirtiendo que, en última

instancia, «los países no van a la bancarrota».⁵

La copiosa oferta de crédito en los setenta, principalmente bajo la forma de préstamos sindicados de bancos comerciales, se convirtió en una atractiva alternativa a la disciplina fiscal en muchos países en desarrollo, aunque no todas las naciones tenían igual acceso a los recursos financieros. Los mercados de capital más abiertos discriminaban a favor de algunos pocos países, principalmente de América Latina, que atraían la mayor porción del crédito internacional privado. Así, en algunos países en desarrollo la acumulación de la deuda constituía un matrimonio de intereses domésticos e internacionales en un marco de crecimiento relativamente optimista. Al mismo tiempo, ayudaba a las exportaciones de los países industriales y alentaba a los prestatarios a incrementar su dependencia estructural de bienes y servicios del exterior.

215

Antes de 1982, muy pocos gobiernos y banqueros parecían haber previsto o advertido que las tasas de interés aumentarían de manera sostenida y catastrófica, muy por arriba de la tasa de crecimiento de las exportaciones y de la economía. En aquellas circunstancias, los nuevos préstamos incrementaban de manera insostenible la relación deuda a exportaciones.⁶ La razón principal fue que, después del segundo choque petrolero de 1979, los países industrializados no tuvieron la misma reacción que durante el choque de 1973-1974. Se comprometieron firmemente a seguir una estrategia anti-

⁵ Véase Jeffrey D. Sachs, «Introduction», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, p. 8.

⁶ Sachs, *op. cit.*, p. 7.

inflacionaria que redujo la demanda efectiva de la economía mundial⁷ y alzó las tasas de interés en términos reales. Tal y como lo reportó el Banco de Inglaterra:

...tanto los bancos como los países prestatarios se vieron lentos en percibir la llegada de estos cambios y reaccionaron de una manera similar a la que adoptaron durante el primer choque petrolero. Los países en desarrollo continuaron financiando su déficit de balanza de pagos a través de préstamos de bancos comerciales, y la porción del financiamiento en esta forma se elevó a 70%.⁸

216

Los bancos comerciales continuaron prestando con el propósito de permitir a los países deudores pagar viejos créditos. Como resultado, su exposición total casi se duplicó de 1979 a 1981. En este sentido, la responsabilidad de los acreedores en la generación de la crisis del endeudamiento fue, por lo menos, tan grande como la de los deudores.⁹ El crecimiento exponencial del servicio de la deuda sobrepasó —y finalmente canceló— el potencial para la acumulación de capital, orillando a que el crecimiento sostenido se apoyara cada vez más en la mayor disponibilidad de recursos financieros.

Sin embargo, lo que finalmente destruyó la expansión económica financiada con deuda fue la política monetaria con-

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, SHCP), *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 192-194; IMF, 1985.

⁸ Bank of England, *Quarterly Bulletin*, vol. 23, núm. 1, Londres, 1983, p. 542 (traducción *ad lib.*).

⁹ Véase Sachs, *op. cit.*

traccionista del gobierno de Margaret Thatcher, seguida por la Reserva Federal de Estados Unidos, y la naturaleza contradictoria e inesperada de las políticas de Ronald Reagan, quien respondía al contexto de la confrontación Este-Oeste.¹⁰ Se trataba de políticas fiscales expansionistas, en parte para estimular el gasto militar, cubrir crecientes préstamos federales y llevar a cabo una política monetaria restrictiva en un contexto de recesión internacional. La Reserva Federal estadounidense mantuvo sus reservas, fueran cuales fueran las consecuencias para el resto del mundo. Estados Unidos podía mantener estas políticas en virtud de su fuerza y dimensión económicas, reduciendo sus propias presiones inflacionarias al hacer las importaciones más baratas y al succionar los recursos financieros de todas partes del mundo, revirtiendo su disponibilidad para países en desarrollo.¹¹ Las tasas de interés para el servicio de la deuda se elevaron tres veces por encima de su nivel histórico, pasando de 6.5% en 1977 a casi 18% en 1981. Estados Unidos pasó de ser acreedor a ser deudor. Las economías de los países industrializados se contrajeron al ritmo del choque monetario de Margaret Thatcher y Paul Volcker.

217

Eventualmente, la escasez de recursos se tradujo en una mayor inflación, ya que cada grupo buscó proteger sus in-

¹⁰ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990.

¹¹ Véase Clark W. Reynolds, «México's Economic Crisis and the United States: Toward a Rational Response», en Donald L. Wyman (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1983, pp. 34-37; John Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, Basingstoke, Macmillan, 1988, pp. 50-51.

gresos a costa de los otros. Todo esto se añadió a los avances tecnológicos que sustituían importaciones de países en desarrollo y a un mayor proteccionismo en los países industrializados. En suma, se creó una drástica contracción de la demanda internacional. Así, la mayoría de los productos de exportación de los países en desarrollo y sus términos de intercambio se colapsaron, con lo que su capacidad de repago de la deuda disminuyó dramáticamente. Naciones deudoras como México se vieron obligadas a más que duplicar sus pagos al exterior en términos reales, mientras que la obtención de divisas por sus exportaciones disminuyó fuertemente.

Esta fue la tormenta a la que se refirió López Portillo en su sexto informe de gobierno. Esto fue también lo que enfatizó más tarde en las Naciones Unidas al subrayar que, por una parte, la política de alza extrema de las tasas de interés y, por la otra, la caída de los precios de productos de exportación y materias primas de países en desarrollo, llevaron a la crisis del sistema financiero y cortaron «como las hojas de una tijera» las expectativas de cambio y desarrollo de muchos países.

Como observan algunos, las condiciones a las que fueron sometidos los países en desarrollo deudores tienen paralelismos con el reciclaje de la deuda y las condiciones impuestas mediante el Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial, que finalmente llevaron a la crisis de 1929 y a la Segunda Guerra Mundial.¹²

En este nuevo contexto financiero, el proceso que con-

¹² William Engdahl, *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Londres, Pluto Press, 1992, pp. 188-194.

dujo al cambio de dirección del flujo de recursos financieros y a la crisis resultante se debió a un número de errores y de excesos tanto por parte de los acreedores como de los deudores, que son comprensibles dado el momento histórico. El predominio de las fuentes privadas de financiamiento, la integración y concentración oligopólica del financiamiento internacional, así como la falta de una información consistente sobre las acciones de otros acreedores (y aun de sus propias operaciones), ocasionó que fuera prácticamente imposible tanto para acreedores como deudores prever y controlar los movimientos de capital y los pánicos resultantes.¹³ Al igual que Citicorp, la mayoría de los prestamistas internacionales confiaron en el supuesto de que la deuda soberana era una operación segura.

219

El entendimiento limitado del contexto financiero internacional y de su rumbo creó un proceso pro-cíclico de préstamos, bajo el razonamiento de que si otros bancos ofrecían crédito a un país, esto, forzosamente, se debía a que sabían que era seguro y provechoso hacerlo. Esto también reforzaba, por una parte, la impresión en el ámbito nacional de que las políticas seguidas eran correctas, y, por otra, el acuerdo tácito por parte de la comunidad financiera internacional de que no les fallarían a los prestatarios.

México, en particular, les ofrecía a los acreedores internacionales altos rendimientos y condiciones protegidas, especialmente en la segunda mitad de los setenta, ya que el petró-

¹³ Véase Stephany Griffith-Jones, y Osvaldo Sunkel, *Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 60-68.

leo mexicano podía ser utilizado como colateral, mientras las tasas de interés flotantes sobre la deuda podían mantenerse. Por otra parte, también era estratégicamente importante para los países industrializados ejercer presión sobre países potencialmente exportadores de petróleo, como México, para contrarrestar el embargo petrolero de la OPEP y hacer frente a la crisis de energía.¹⁴

LA VERTIENTE NACIONAL

220

Desde un punto de vista nacional, la gran flexibilidad del crédito externo parecía ofrecer mayor autonomía al Estado para enfrentar los intereses de carácter económico, social y político. Permitía invertir en una nueva y mayor capacidad industrial y exportadora, generar empleos, avanzar en la sustitución efectiva de importaciones y en la diversificación comercial. Todo esto se montó sobre la perspectiva de estabilidad monetaria y de bajas tasas de interés. La facilidad para pedir prestado —especialmente durante la bonanza petrolera— permitió promover el crecimiento y, al mismo tiempo, evitar reformas difíciles para reducir el déficit fiscal, comercial y de cuenta corriente crónicos.¹⁵ Viéndolo en retrospectiva, sabemos que el resultante crecimiento dirigido por el Estado llevó a ciertas

¹⁴ Véase Clemente Ruiz Durán, «El perfil de la crisis financiera: Notas para su interpretación», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 190-191.

¹⁵ Robert Looney, *Economic Policymaking in Mexico: Factors Underlying the 1982 Crisis*, Durham, NC, Duke University Press, 1985, caps. 7 y 8.

ineficiencias, asignaciones de recursos equivocadas o extemporáneas, y que generó riesgos y costos que tuvieron que pagarse más tarde, una vez que las condiciones externas variaron.¹⁶ No obstante, en esos años esta ruta parecía ser viable y deseable para la mayoría de los interesados.

El gobierno mexicano defendió la conveniencia de pedir préstamos internacionales como una oportunidad única para avanzar en la modernización del país. Esta política parecía viable, pues hasta mediados de 1981, la relación deuda a exportaciones y deuda a PIB disminuyó. Se garantizaban, así, ganancias y capacidad de repago.¹⁷ En efecto, la deuda total en proporción al PIB había declinado de 37% en 1977, a 34% en 1978, 31.5% en 1979 y 29.2% en 1980, cuando el peso se revaloraba frente al dólar en términos reales; pero a partir de entonces esa proporción deuda- PIB empezó a elevarse hasta 33.8% en 1981 y un año después alcanzó 53.4%.¹⁸

221

Algunos observadores han asegurado que México no necesitaba recursos financieros adicionales para alcanzar me-

¹⁶ Parte de las inversiones públicas y privadas fueron ineficientes, principalmente porque las condiciones de mercado no eran estables y los precios relativos no reflejaban los costos reales. Sin embargo, sería inapropiado apoyar la generalización —como muchos lo hicieron para justificar políticas neoliberales— de que la inversión y las empresas públicas eran necesariamente menos eficientes que las privadas.

¹⁷ Véase José López Portillo, José, *Mis tiempos*, 2 vols., México, Fernández Editores, 1988, pp. 1146-1147.

¹⁸ Véase Edward F. Buffie, «Mexico 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis», en Jeffrey D. Sachs, (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, p. 154.

tas de crecimiento altas y que fueron las agresivas políticas de empréstitos de los bancos comerciales internacionales las que indujeron al gobierno mexicano y al sector empresarial a pedir prestado.¹⁹ Sin embargo, el punto de vista general de aquel entonces era que el desarrollo económico basado en el endeudamiento era adecuado, siempre y cuando el crecimiento se mantuviera alto y las tasas de interés bajas. Por ejemplo, en su tesis doctoral, Ernesto Zedillo argumentaba que aún había lugar para mayor endeudamiento.²⁰

222

A partir de mediados de los setenta, enormes inversiones para extraer petróleo y exportarlo fueron financiadas con gran entusiasmo por acreedores internacionales. Las expectativas de obtener más ingresos por el petróleo estimularon aún más la buena disposición de los bancos internacionales para otorgarle préstamos a México. Se alentó la inversión pública en proyectos ambiciosos y se facilitó el aumento rápido del endeudamiento privado mexicano, que subió 12 veces de 1971 a 1982.²¹ El incremento del consumo y la inversión

¹⁹ Véase Donald L. Wyman, «The Mexican Economy: Problems and Prospects», en Donald L. Wyman (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1983, p. 6; Miguel S. Wionczek, *La deuda externa de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 109; cf. José Valenzuela Feijóo, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, ERA, 1985.

²⁰ Véase Ernesto Zedillo, «External Public Indebtedness in Mexico», tesis doctoral, Yale University, 1979.

²¹ Se refiere a la deuda privada total (empresas más bancos), que pasó de 2.095 mil millones de dólares hasta 26 mil millones (véase Rosario Green, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*, México, Nueva Imagen, 1988, pp. 96-97) y se concentró fundamentalmente en unos cuantos conglomerados financiero-in-

pública y privada produjo una mayor presión del lado de la demanda, que sólo podía ser compensada con mayores importaciones. Este ciclo ejerció una necesidad inusitada de más créditos, hasta que, con el aumento espectacular de las tasas de interés, el servicio de la deuda total comprometió el acceso a importaciones necesarias. Entre 1973 y 1981, la deuda externa de México creció a un promedio de 29% anual. El pago de intereses sobre dicha deuda representó 8.2% del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en 1973 y subió gradualmente hasta 1980, pero entre 1981 y 1982 saltó hasta 35.4%.²²

223

En 1981 el gabinete económico aún no vacilaba en continuar recurriendo a préstamos exteriores, porque se creía que México podía cumplir con sus obligaciones a través de exportaciones y de nuevos préstamos. El gobierno estaba convencido de que tal y como Ronald Reagan lo había señalado en su discurso inaugural en enero de 1981, la recesión en Estados Unidos era transitoria. Se pensaba que este también era el caso para Europa. Igualmente, se creyó que el alza en las tasas de interés y el problema de flujo de efectivo resultante eran fenómenos de corto plazo.²³ En todo caso, el gabinete económico concluyó que la única manera de pagar era a tra-

dustriales (véase Arturo Guillén, Eugenia Correa y Gregorio Vidal, *La deuda externa, grillete de la nación*, Mexico, Nuestro Tiempo, 1989, pp. 118-121).

²² Véase SHCP, *op. cit.*, pp. 24-25.

²³ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981; Gabinete económico, reunión 42, 6 de marzo de 1981. Véase Green, *op. cit.*, p. 182.

vés de crecimiento económico y de mayores exportaciones.²⁴

224 No obstante, en virtud de la sobrevaluación del peso, desde principios de 1981 comenzaron a aparecer una serie de artículos, insistencias y consejos, de parte de funcionarios estadounidenses, como William Colby (ex jefe de la CIA) y Benjamin Weiner, del Departamento de Estado, respecto de la inminencia de una devaluación y la importancia de extraer todos los fondos posibles fuera de México. Esto fue percibido por López Portillo y varios miembros de su gabinete como una campaña política e ideológicamente motivada que contribuía perversamente a complicar las cosas, al reducir de manera drástica la posibilidad de maniobra para corregir el desequilibrio cambiario y, más adelante, para lograr la efectividad del primer programa de ajuste de 1981. Al mismo tiempo, atizaba un pánico financiero.

A principios de 1981, los pronósticos dentro del gabinete seguían siendo optimistas y no preveían un aumento explosivo del endeudamiento. El gabinete económico estaba al tanto de que el déficit fiscal para 1980 se ubicaría en 7.5% del PIB y el de cuenta corriente montaría 7 mil millones de dólares, es decir, casi 4 mil millones por arriba de lo presupuestado. También sabía que el grado de petrolización de la economía amenazaba el crecimiento económico futuro y aumentaba la vulnerabilidad externa del país.²⁵

A pesar del reconocimiento de estos problemas macroeconómicos, no se estimó necesario interrumpir la estra-

²⁴ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981; Gabinete económico, reunión 42, 6 de marzo de 1981.

²⁵ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981.

tegia exitosa de los años pasados. El gobierno estaba decidido, como lo subrayó el gabinete económico en su 41ª reunión del 20 de enero de 1981, a mantener la meta de «un ritmo de crecimiento de alrededor de 7.5-8.0% real, asociado a una generación de 750 mil nuevos empleos». Sin embargo, varios de sus miembros insistieron en que se moderara más el crecimiento económico y se permitiera una devaluación gradual correctiva del peso, así como una elevación de las tasas de interés.²⁶ Posiciones divergentes al respecto provocaron un conflicto serio en el gabinete, lo que resultó en una toma de decisiones políticas contradictorias.

225

Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (BANXICO) insistieron en aumentar el nivel de las tasas de interés y cortar el gasto público.²⁷ La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) admitió que la demanda agregada crecía demasiado rápido, afectando el grado de inflación y la cuenta corriente de la balanza de pagos. La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), por su parte, argumentaba que la tasa de crecimiento económico era apropiada de acuerdo con el grado de productividad de México y que eran factores del costo (inflación importada, el efecto de la introducción del IVA en 1980, la liberalización de precios, las altas tasas de interés, la tasa de depreciación del peso, los altos márgenes de utilidades privadas) los que estaban causando los desequilibrios. Insistió que medidas contraccionistas serían contraprodu-

²⁶ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981; Gabinete económico, reunión 42, 6 de marzo de 1981.

²⁷ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981.

centes y pondrían el lastre sobre salarios y empleos, sin superar las causas estructurales de la inflación.²⁸

226 Estas visiones discordantes de los problemas que enfrentaba México en 1981 subyacen a las decisiones desarticuladas que se tomaron de allí en adelante. El presidente adoptó una postura moderada: decidió implantar medidas antiinflacionarias y un programa de comunicación social *ad hoc*. En lugar de recortes presupuestarios profundos, como proponían SHCP y BANXICO, el primer mandatario se inclinó por un punto intermedio entre SPP y SEPAFIN que buscaba ser un ataque gradual a las presiones inflacionarias. Adicionalmente, insistió en que se aplicara el programa de recortes a subsidios y que se generara una información mejor y más oportuna de las variables macroeconómicas, en particular del déficit fiscal, con una mayor coordinación y control de parte de la SPP y la SHCP, así como una estrategia que coordinara aumento de precios, salarios y tasas de interés.

EL PROBLEMA DEL GASTO PÚBLICO

La modulación de la política económica consistió principalmente en recortar el gasto público, mantener una estricta disciplina fiscal y realizar máximos esfuerzos para aumentar la rentabilidad de proyectos de inversión y programas en curso.

²⁸ Reportes por SEPAFIN (s.f.); CIDE (s.f.); y por John Eatwell y Ajit Singh, «¿Se encuentra sobrecalentada la economía?», mayo de 1981, manuscrito. Véase Looney, *op. cit.*, pp. 173-184; y Judith Teichman, *Policy Making in Mexico: From Boom to Crisis*, Winchester, Allen & Unwin, 1988, p. 95.

Se encargó a la SPP y la SHCP trabajar en total acuerdo para garantizar que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 se observara estrictamente y, lo más importante, conforme al calendario establecido.²⁹

Se preveía un financiamiento del déficit público de 413 mil millones de pesos, cifra que se consideraba moderada, porque se reconocía que «no sería posible reducir drásticamente la tasa de inflación, ni aun con el recurso inadmisiblemente de frenar el crecimiento». No obstante, se enfatizó la prioridad de combatir la inflación, que «depende en grado importante del comportamiento del gasto público» y de «mantener los compromisos de gasto contenidos en el Presupuesto de Egresos», considerado como «de expansión moderada» y que eran responsabilidad de la SPP.

227

La dificultad política de estas exigencias consistía en que casi todos los que estaban encargados de instrumentar estas medidas también tenían intereses directos en la sucesión presidencial: SPP, SHCP, SC, STPS, PEMEX. La lucha política antes y durante el «año político» llevó a que las ansiosas camarillas y equipos respectivos evitaran afectar a sus correspondientes clientelas, a la elite política y a la opinión pública en general, con miras a minimizar ataques, vetos y suspensión de apoyos. En paralelo, otras secretarías y organismos paraestatales buscaban concluir sus proyectos antes de que

²⁹ Gabinete económico, reunión 42, 6 de marzo de 1981. El presidente mismo se encontró con las cabezas de los diferentes sectores con la finalidad de resolver y disciplinar el gasto (entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990). Véase López Portillo, *op. cit.*, p. 1040.

terminara el sexenio. Todo esto llevó a que el gobierno perdiera sus controles presupuestarios.³⁰

Un efecto particularmente perverso fue el rápido crecimiento de las ADEFAS (adeudos fiscales anteriores), que alcanzaron los 713 mil millones de pesos (aproximadamente 2.6 mil millones de dólares de entonces) tan sólo en el primer cuarto de 1981, es decir, casi el doble de su valor para el mismo periodo del año anterior. Esto contribuyó al aumento de la liquidez de las empresas y a presiones inflacionarias.

228

En su 42ª reunión, celebrada el 6 de marzo de 1981, en virtud de que «el pago del gasto del Gobierno Federal ha[bía] registrado tasas elevadas», se recalcó que había «que mantener un estricto seguimiento y control para lograr que el ejercicio del gasto se mantenga dentro de los compromisos sectoriales concertados».

A pesar de que se había decidido mantener un estricto control y «calendarización» del gasto y la inversión pública, las amarras se soltaron. Se falseó y ocultó la información al gabinete y al presidente, sobre todo en vista de la sucesión presidencial. Esta práctica tendría consecuencias graves más tarde en 1981, pues llevó a un desequilibrio muy pronunciado de las finanzas públicas, debido a que no se materializaron los ingresos esperados, a que los subsidios y estímulos a la

³⁰ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. Véase López Portillo, *op. cit.*, p. 1084; Jaime Ros, «Del auge petrolero a la crisis de la deuda: Un análisis de la política económica en el periodo 1978-1985», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1986, p. 78; Teichman, *op. cit.*, pp. 128-129.

inversión privada no ayudaron a aumentar la productividad y a que precios y tarifas del sector público se rezagaron.

Estas políticas pronto generaron un grado indeseablemente alto de liquidez en el sistema financiero. Las tasas de interés activas se elevaron de 33.7% en diciembre de 1980 a 37.7% en marzo de 1981; el diferencial entre las tasas activas y pasivas creció de 9.6 a 11.1 puntos. Esto contribuyó a la duplicación de recursos excedentes, los cuales fueron invertidos en activos líquidos de corto plazo —como los Cetes— y permitió a los bancos obtener una ganancia razonablemente elevada sobre las tasas de interés activas, en lugar de empujarlas hacia abajo. Desde 1979, esta tendencia resultó en una demanda decreciente de créditos bancarios nacionales y en una mayor voluntad privada y pública para pedir préstamos en el exterior, ya que los recursos financieros internacionales eran más baratos. Finalmente, la mayor volatilidad de los ahorros promovió actividades especulativas (las inversiones a corto plazo crecieron de 35% en depósitos en 1980 a 70% en 1982).³¹

229

El punto de quiebre se dio a mediados de 1981, tras cuatro años de aparente éxito económico y de bonanza petrolera. Sujeta a discusión y confirmación por parte del gabinete económico, la propuesta del director de PEMEX de reducir los precios del petróleo para que México no perdiera su posición en el mercado internacional, en vista del declive de los precios internacionales, fue aceptada por el presidente en prin-

³¹ Banco de México, *Indicadores oportunos*, México, 1983.

cipio.³² En virtud de su aparente desobediencia, el director de PEMEX se vio forzado a renunciar. Los precios del petróleo mexicano aumentaron, pero se perdieron mercados y el efecto total fue una reducción de ventas netas de más de mil millones de dólares de 1981.³³

230 Casi de un momento al otro, la impresión universal de éxito —como era percibida por gobiernos³⁴ e instituciones empresariales y financieras—³⁵ se desmoronó y de inmediato se hicieron evidentes los desequilibrios y tendencias macroeconómicas negativas. El énfasis de la conducción de la política económica rápidamente pasó de la sintonización del sistema de economía mixta a la revisión del modelo de crecimiento económico.

Uno de los aspectos prontamente revisados fue el de la liberalización comercial en curso (los permisos de importaciones se habían reducido de 91% en 1977 a 60% en 1979). Los pasos dados por el gobierno para liberalizar el comercio —como lo proponía el Plan Global de Desarrollo de 1980— fueron inmediatamente sometidos a ataque por parte de la corriente estructuralista. La mayoría de los miembros del

³² Véase López Portillo, *op. cit.*, pp. 1058-1060; otras fuentes sugieren que López Portillo de hecho autorizó la medida, pero se echó para atrás ante las observaciones de Oteyza (Bailey, *op. cit.*, pp. 51-52).

³³ Oteyza argumentó que un claro indicador en apoyo de su posición era que PEMEX era capaz de obtener una gran línea de crédito para su proyecto de Chicontepec, cuya explotación sólo era rentable a 50 dólares por barril. Véase también Bailey, *op. cit.*, pp. 52-54.

³⁴ López Portillo, *op. cit.*, pp. 1138-1156.

³⁵ Algunos empresarios y banqueros prominentes estaban convencidos de que México tenía uno de los gobiernos más competentes de América Latina.

gabinete incluso advirtieron que una mayor liberalización comercial, en el contexto de una aparente contracción o recesión internacional, agravada por prácticas de *dumping* y sobrevaluación del peso, era contraindicada.

La caída de los precios del petróleo —y de los ingresos públicos esperados— en junio de 1981 llevó a la necesidad de un programa de ajuste económico. Con la información disponible entonces, y después de complicadas discusiones y de rechazarse una devaluación súbita del peso, los esfuerzos se concentraron en recortes presupuestales de 4% y en controles directos de las importaciones.

231

Se decidió que el déficit adicional se cubriría con deuda. En virtud de las prácticas usuales del quinto año de gobierno, se insistió en reiterarle a la SPP que aplicara un mayor control y supervisión presupuestal, mientras se daba prioridad a la terminación de proyectos de inversión en infraestructura avanzados. También se instruyó a la SPP, la SHCP y el Banco de México que produjeran información clara y regular sobre el déficit público.

El 13 de julio de 1981 se lanzó formalmente el primer programa de ajuste, que incluía una aceleración del deslizamiento del peso. En las minutas de las reuniones informales del gabinete económico sostenidas las noches del 18 y 26 de junio se juzgó «indispensable hacer aún mayores esfuerzos por controlar el gasto público improductivo» y «mantener en sus términos los acuerdos suscritos con las cabezas de sector y la Secretaría de Programación y Presupuesto».³⁶

³⁶ Archivo privado de José López Portillo.

Sin embargo, al igual que en 1980, a todo lo largo de 1981 continuaron apareciendo hondas diferencias entre los datos fundamentales para el análisis macroeconómico y los criterios en el manejo de la política de ajuste. Como en su oportunidad concluyó el jefe de la Oficina de Asesores de la Presidencia de la República (OAP) en una nota confidencial al presidente de la República: «Tal parecía que, el ‘hervor’ de las posibles candidaturas afectaba las opiniones, sobre todo de Hacienda y SPP.»³⁷

232

El 21 de julio, la SPP presentó su versión de las «Perspectivas del déficit del sector público en 1981». De acuerdo con dicho documento «el déficit del sector público al cierre de 1981 se estima en 490 mil millones de pesos, que representa cerca del 9% del PIB», y se asegura: «En todo caso, el déficit no sería mayor a 510 mil millones». En contraste, la SHCP advirtió que el «panorama de cierre del déficit financiero sería superior a los 700 mil millones y se situaría por encima del 12% del PIB».³⁸ Las discrepancias de cifras y análisis continuaron

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Nota presentada por la SHCP en el documento de la Comisión Gasto-Financiamiento sobre «Situación Económica 1981» del 22 de julio de 1981. La SHCP proponía «una reducción del gasto autorizado en 105 mil millones de pesos, además de no autorizar ninguna de las expectativas adicionales y reforzar la recomendación de limitar las ADEFAS [adeudos de ejercicios fiscales anteriores] tanto en gobierno como en sector paraestatal...»; Archivo privado de José López Portillo.

El reconocimiento de las cifras de la SHCP hubiera sido un duro golpe para la credibilidad de la SPP y su obligación de calendarizar, controlar, supervisar y reportar sobre el ejercicio presupuestal, así como su capacidad de instrumentar el ajuste económico.

a todo lo largo de julio, agosto y septiembre. Fue sólo hasta el 20 de octubre que la SPP reconoció en su documento «Política Económica 1982» que el déficit a financiar al final de 1981 sería de 767 mil millones, 85% superior al autorizado. El monto final sobrepasó los 860 mil millones. En tres meses, las estimaciones de la SPP pasaron de 490 mil millones a 767 mil millones, es decir, crecieron 57%, para coincidir finalmente con la SHCP, una vez que el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) había sido seleccionado.

Como lo reportó el jefe de la Oficina de Asesores de la Presidencia en su nota confidencial:

233

...las circunstancias económicas de 1981 así como las expectativas políticas hicieron romper muchos amarres, fundamentalmente los del gasto, a tal grado que para la segunda mitad del año se nos presentaba un panorama difícil en el financiamiento presupuestal. También los ingresos presentaban cambios importantes; tanto en los petroleros como en los tributarios, lo mismo que una baja en las economías esperadas...³⁹

La mayor parte de la expansión fiscal no autorizada (80%) se centró en PEMEX (principalmente en forma de incrementos en amortizaciones), seguido de CONASUPO, BANRURAL, SAHR, SCT, SEP, SSA, IMSS, ISSSTE, y el Programa de Productos Básicos.⁴⁰

³⁹ Archivo privado de José López Portillo.

⁴⁰ «Perspectivas de Cierre 1981 y Estrategia de Política para 1982», Gabinete económico, reunión 43, 3 de noviembre de 1981.

Varios analistas argumentaron que la SPP debió haber usado sólo los datos hasta abril de 1981, a pesar de que estaban disponibles hasta julio, mientras que la SHCP decidió usar toda la información a la mano, lo que le permitió promediar un déficit mensual de por lo menos \$51 mil millones de pesos. Para que el cálculo de la SPP fuera correcto, debería haber promediado un déficit futuro de \$35 mil millones de pesos hasta diciembre. Esto, sin embargo, era totalmente irrealista, si bien el manejo de la información era compatible con los intereses y el juego político sucesorio.⁴¹

La manipulación y falta de flujo de información oportuna y confiable continuó en 1982. Para ese año se habían calculado créditos externos necesarios por 17.5 mil millones de dólares (que representarían 53% de los requerimientos del sector público, comparados con 37.9% en 1980). Aun así, se pensó que este monto era viable. El presupuesto original de la SPP calculaba un déficit financiero de 793 mil millones de pesos (aproximadamente 10% del PIB) y suponía ingresos petroleros en alrededor de 19 mil millones de dólares. SEPA-FIN era mucho más optimista.

EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

Desde la primera mitad de 1980 el gobierno había notado la creciente inquietud de parte de grupos empresariales, sociales y también del sector público respecto al manejo de

⁴¹ La Oficina de Asesores de la Presidencia recabó estas opiniones de parte de Carlos Bazdresch y Pedro Aspe (Archivo privado de José López Portillo). Adicionalmente, véase Teichman, *op. cit.*, p. 129, nota 2.

la política cambiaria.⁴² En octubre de ese año, un grupo de banqueros y empresarios encabezado por Agustín Legorreta (director general de Banamex) se reunió con el presidente para observar que, en virtud del creciente diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial,⁴³ la estabilidad macroeconómica futura requería una corrección en el tipo de cambio. López Portillo convocó de inmediato a una reunión del gabinete económico y expresó sus temores de que la postergación de tal corrección pudiera llevar a los banqueros a promover la fuga de capitales y de que una devaluación condujera a una reacción en cadena que anularía el crecimiento económico y la creación de empleos. El asunto era si la política cambiaria debía utilizarse como un instrumento o si se debía dejar como último recurso y no acelerar una devaluación.

235

La SHCP y BANXICO se pronunciaron a favor del deslizamiento, pero sólo en el contexto de una política económica que contuviera la expansión del gasto público y aumentara las tasas de interés; subrayaron que los efectos negativos de una devaluación serían minimizados por el aumento rápido de las exportaciones, sobre todo petroleras, por una balanza de pagos más sana y por mayores reservas internacionales.⁴⁴

⁴² «Resumen de Opiniones de los Sectores Públicos, Privado y Social», Gabinete económico, reunión 39, 12 de febrero de 1980.

⁴³ De 6.6% en diciembre de 1979, a 16.2% en 1980 y cerca de 43% en 1981 (BANXICO, *Prontuario e Indicadores Económicos*, 1981).

⁴⁴ Véase CIDE, «La noche de un sexenio difícil», en Héctor Aguilar Camín et al., *El desafío mexicano*, México, Océano/Nexos, 1982; Jaime Ros, «La encrucijada de corto plazo», en Héctor Aguilar Camín (ed.), *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 73-84. Para una discusión

En cambio, SEPAFIN y otros propusieron evitar la multitud de costos en cadena derivados de una devaluación y, en todo caso, restringir los movimientos de capital.⁴⁵

Al final de cuentas, tras una amarga discusión dentro del gabinete, se decidió mantener la política cambiaria prácticamente sin modificaciones.⁴⁶ El programa de contracción económica serio que una devaluación hubiera requerido estaba fuera de cuestión.⁴⁷

236

A la luz de estas decisiones y de la necesidad de financiar un presupuesto en expansión, la SHCP y BANXICO plantearon que la posición del sector financiero se estaba volviendo extremadamente débil. Demandaron la aplicación de tasas de interés positivas en términos reales, por encima de los niveles internacionales, con el propósito de evitar la desintermediación financiera, costos-rendimiento negativos y fuga de capitales.⁴⁸

sobre las ventajas de una devaluación en las condiciones político-económicas de 1981, véase Fitzgerald, 1984 [1979]

⁴⁵ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. Ibarra argumentó que López Portillo fue mal aconsejado en no optar por deslizar más rápidamente el peso (entrevista del autor con David Ibarra Muñoz, diciembre de 1990). Véase Ros, «Del auge petrolero...», *op. cit.*, pp. 78-82.

⁴⁶ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981.

⁴⁷ Según Pedro Ojeda, este fue el momento de inflexión, porque todos sabían que sería necesaria una corrección cambiaria tarde o temprano durante el próximo año y que retrasarla sólo podía llevar a los banqueros a orquestar la fuga de capitales, en buena medida por sus temores e incertidumbres macroeconómicos y respecto a la posibilidad del establecimiento de controles cambiarios (entrevista del autor con Pedro Ojeda Paullada, septiembre de 1990).

⁴⁸ Las tasas pasivas de interés habían aumentado del 15% a mediados de

Sin embargo, SEPAFIN argumentó que el diferencial entre las tasas de interés nacionales y extranjeras era demasiado alto para ser justificable, pues sólo beneficiaba a los banqueros. Sugirió que se regularan las tasas pasivas y activas de modo que no excedieran los niveles de 1978-1979.⁴⁹ La SHCP respondió que este diferencial resultaba de la distancia creciente entre las respectivas tasas inflacionarias, además del *premium* para cubrir el riesgo cambiario, el costo país y la necesidad de absorber la creciente liquidez de los ahorradores.

Tras la caída de los precios del petróleo, el mantenimiento del tipo de cambio se volvió claramente incompatible con el sostenimiento de la balanza de pagos. El 13 de julio se volvieron a discutir las ventajas y desventajas de una «maxi-devaluación», o bien, de un deslizamiento mucho más acelerado del peso.⁵⁰ La SHCP, la STPS y BANXICO advirtieron que posponerla significaría graves aumentos en los requerimientos crediticios externos, con la ilusión de mantener una confianza que, de hecho, ya se había perdido. SEPAFIN, por su parte, subrayó que una depreciación más acelerada, a la que se sumaban medidas fiscales y comerciales contraccionistas, podría prevenir una crisis de balanza de pagos, sin recesión. Esta división de opiniones también se reprodujo fuera del ga-

1979 al 28% para el final de 1980.

⁴⁹ Las tasas nominales de interés se fijaron conforme a «la expectativa de devaluación», más que por «la devaluación real» (que era significativamente menor), por lo que se mantuvieron muy por encima de las tasas de interés ex-post (Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981).

⁵⁰ Gabinete económico, reunión del 13 de julio de 1981.

binete. Por ejemplo, los banqueros presionaban por la devaluación, mientras que el Congreso del Trabajo se oponía.

El presidente se convenció de que un deslizamiento mayor era más manejable que una fuerte devaluación. Completó esta medida con la aplicación de controles directos a importaciones. Temía que una «maxi-devaluación» comprometería el proceso sucesorio del poder y que la posición de México en el Diálogo Norte-Sur menguaría.⁵¹

238

La tasa acumulada anual de depreciación del peso se incrementó a casi 13% para 1981,⁵² pero se volvió necesario obtener préstamos para compensar las presiones sobre la balanza de pagos, mientras se aseguraba a los inversionistas extranjeros y nacionales que México no se hundiría en una recesión. Medidas adicionales fueron implantadas para promover exportaciones no petroleras, pero era ya tarde para esto.

Según ciertos analistas, lo anterior llevó al peor de los mundos: la rápida expansión económica y las políticas monetarias restrictivas (tasas de interés más altas y mayor deslizamiento cambiario) llevaron a mayor liquidez y mayores presiones inflacionarias.⁵³ Según ellos, el programa de ajuste estaba condenado a fracasar.⁵⁴

⁵¹ López Portillo, *op. cit.*, pp. 1151-1156.

⁵² Gabinete económico, reunión del 13 de julio de 1981.

⁵³ Véase Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 87.

⁵⁴ Véase Ros, «La encrucijada», *op. cit.* pp. 76-77; Tello, *op. cit.*, pp. 79-81; Rogelio Hernández Ramírez, *Empresarios, banca y Estado: El conflicto durante el gobierno de José López Portillo*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 217-19, 231.

Pronto varios factores convergieron para transformar un problema de corrección macroeconómica en una crisis profunda: el inesperadamente alto déficit financiero de 1981, el consecuente deterioro de la balanza comercial, las pérdidas de ingresos petroleros y la aceleración de la fuga de capitales. Muchos funcionarios públicos, instituciones privadas y acreedores internacionales permanecieron ignorantes de la gravedad de la situación cuando, a finales de 1981, se formularon los escenarios y estrategias para 1982.

La SPP, por ejemplo, propuso una meta de crecimiento del 6% y una inflación del 28%. Sugirió reducir la inversión pública en casi 9% en términos reales, restringir el aumento del consumo público en 12% en términos reales y del déficit financiero en más del 10%, con una devaluación del peso de entre 12 y 16%.⁵⁵

239

El 3 de noviembre, el gabinete económico presentó un documento de consenso con una evaluación preliminar de 1981 y una estrategia a seguir para 1982 similar a la de la SPP. Su principal objetivo era asegurar un crecimiento económico moderado, mientras se daban «las señales apropiadas» de corrección de los desequilibrios macroeconómicos y se concluían proyectos de inversión avanzados y prioritarios.⁵⁶

Todas las decisiones a lo largo de 1981 habían dependido de interpretaciones certeras y de pronósticos correctos de las tendencias y el ambiente económico y financiero internacionales. En particular, el gobierno en su conjunto había mal-

⁵⁵ SPP, «Política Económica 1982», s.f. (Archivo privado de José López Portillo).

⁵⁶ Gabinete económico, reunion 43, 3 de noviembre de 1981.

entendido la trascendencia y el significado de las políticas macroeconómicas de la administración de Reagan y Thatcher (como se describió arriba).

A la distancia, resultó claro que la analogía utilizada por Miguel De la Madrid en una entrevista que le hice, era correcta: «cuando la dimensión del problema quedó clara, meter los frenos era como tratar de detener a una locomotora que iba a toda velocidad y cuesta abajo». ⁵⁷ Según él, «nos equivocamos y con nosotros el mundo»: esperábamos que los precios del petróleo continuarían al alza, que las tasas de interés no aumentarían o se reducirían y que el crédito internacional se mantendría abundante. ⁵⁸

Con la información disponible —y como se destacó en las reuniones del gabinete económico—, el gobierno mantuvo a lo largo de 1981 que el pago de intereses de la deuda externa, aun agregada a la fuga de capitales identificada hasta entonces, continuaría siendo menor que las ganancias de las exportaciones de México y que —por lo menos hasta finales de aquel año— la deuda pública en general se seguía poniendo al servicio de una inversión productiva y se traducía en un alto crecimiento económico. ⁵⁹

Sin embargo, el perfil del endeudamiento cambió espectacularmente cuando en 1981 el gobierno tuvo que recurrir a préstamos por 19 148 millones de dólares, la mitad de ellos de plazo corto. Bajo la creencia de que el ambiente financiero

⁵⁷ Entrevista del autor con Miguel De la Madrid, octubre de 1990.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Gabinete económico, reunión 41, 20 de enero de 1981; Gabinete económico, reunión 42, 6 de marzo de 1981. Véase SHCP, *op. cit.*, cap. 1.

y económico internacional era pasajero, el propósito de esos nuevos empréstitos era principalmente hacer frente a los efectos de la sobrevaluación del peso, la fuga de capitales y, sobre todo, al incremento inesperado del déficit financiero. En menor medida, también buscó compensar la caída de los ingresos petroleros, la atonía de las exportaciones no petroleras y la contracción de los términos del intercambio.⁶⁰

Aún así, a finales de 1981, hasta los acreedores extranjeros, que seguían comprometiendo miles de millones de dólares, deben de haber compartido el relativo optimismo del gobierno mexicano en cuanto a su capacidad para pagar, ya que continuaron otorgando préstamos como anteriormente lo habían hecho.⁶¹

241

A la distancia, los argumentos económicos de los hacedores de política pueden sonar extraños, pero las decisiones deben enjuiciarse según la información que se tenía en su tiempo. Por ejemplo, los estructuralistas podrían argumentar en su defensa que, si el expansionismo de PEMEX se hubiera reducido, la conducción económica podría haberse enfocado a la promoción de bienes intermedios y de capital, y exportaciones no petroleras, mientras se mantenían bajas las tasas de interés, controlado el déficit público y racionaliza-

⁶⁰ Según algunos analistas, el problema de la deuda en México se originó en 1981, principalmente como resultado de abultadas transferencias extra-presupuestales corrientes y subsidios y una imprudente planeación de la situación financiera del sector público (Pedro Aspe y José Córdoba, «Stabilization Policies in Mexico (1983-1984)», ponencia presentada en el MIT Macroeconomic Workshop, 23 de abril de 1984, pp. 10-13).

⁶¹ Entrevista del autor con David Ibarra Muñoz, diciembre de 1990.

da la estructura de controles de importación. Los liberales, por su parte, probablemente señalarían las inconsistencias de mantener el expansionismo presupuestal junto con la sobrevaluación de la moneda, mientras se buscaba prevenir la sobrevaluación a través de crédito externo y algunas medidas monetarias contraccionistas. Estas contradicciones llevaron a los graves desequilibrios de la balanza de pagos, a la crisis de la deuda y a la nacionalización de la banca.

Después de la devaluación de 30% en febrero de 1982, muchos grupos empresariales mexicanos entraron casi de inmediato en una situación crítica, inclusive de bancarrota, como fue el caso del Grupo Alfa, que se había endeudado en dólares para expandir sus actividades. En general, el número de pequeñas y medianas empresas privadas que necesitaban refinanciamiento, o que estaban en vías de bancarrota, creció rápidamente. Se llevaron a cabo programas de rescate financiero para evitar el colapso de parte de la industria nacional, pero esto sólo complicó las propias finanzas públicas.

Pronto, en marzo, se introdujo un segundo programa de ajuste que incluía 3% más de reducción en el gasto público, aunque se pensaba que todavía se podría alcanzar un crecimiento económico de alrededor de 5-6% en ese año.⁶² Como se verá más adelante, este ajuste pronto se contradujo y quedó invalidado. Tras la sustitución de las autoridades financieras,

⁶² Véase Tello, *op. cit.*, pp. 81-91.

el 20 de abril este programa tuvo que ser reemplazado por un tercero, que siguió con más cuidado las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los ajustes prometían aportar correcciones macroeconómicas suficientes para resolver el problema de liquidez de México en el corto plazo. La mayoría de los miembros del gabinete confiaron en que los acreedores internacionales entenderían que el problema de México no era de insolvencia. Pensaron que los bancos acreedores actuarían racionalmente, que tratarían de evitar una crisis de liquidez y que contribuirían a resolver el problema subyacente al permitir que México produjera suficientes divisas para garantizar pagos en el futuro.⁶³ En esto se equivocaron, y siguieron equivocándose a casi todo lo largo de los años ochenta.⁶⁴

243

Durante 1982, el gobierno intentó negociar un refinanciamiento de su deuda por vencer con acreedores internacionales y buscó activamente más crédito externo. Pero una vez que el llamado crédito *jumbo* por 2.5 mil millones de dólares se había negociado, el acceso al crédito externo voluntario se cerró⁶⁵. Más aún, las fuentes de crédito de todo tipo fueron retiradas.

Esto formó rápidamente parte de una tendencia global. Cuando la recesión internacional se extendió en 1981 a los países europeos y Japón, sus bancos adoptaron políticas

⁶³ Entrevista del autor con Jesús Silva Herzog: diciembre de 1990. Véase SHCP, *op. cit.* cap. 11; López Portillo, *op. cit.*, p. 1217.

⁶⁴ Para un análisis de estas conclusiones, véase López Portillo Romano, *op. cit.*, caps. VII, VIII y IX.

⁶⁵ Véase SHCP, *op. cit.*, pp. 38-41, cap. 2.

conservadoras, como las que ya había implantado Inglaterra, mientras que los bancos de Estados Unidos continuaron expandiendo su participación en los mercados financieros internacionales. Cuando el problema del endeudamiento se convirtió en una amenaza global al inicio de 1982, la reacción de los bancos estadounidenses fue la de restringir inmediatamente el crédito a casi todos los países en desarrollo, con reacciones variadas provenientes de pequeños y grandes bancos. Primero entraron en pánico los pequeños, los demás permanecieron con más optimismo hasta principio de 1982.⁶⁶

Una vez que el crédito comercial internacional fue suspendido, el gobierno tuvo que buscar crédito oficial. El presidente envió a varios de sus colaboradores a negociar paquetes de rescate de emergencia con la Reserva Federal de Estados Unidos para, con su ayuda, establecer contactos con bancos centrales y con bancos comerciales.⁶⁷ Concluido el proceso electoral en julio de 1982, se vio claramente que posponer pagos a corto plazo era inevitable y que un programa de rescate era necesario para evitar la moratoria de pagos de intereses. El tema clave era el de llegar a un acuerdo con el FMI, a pesar

⁶⁶ Véase Griffith-Jones y Sunkel, *op. cit.*, p. 110; Green, *op. cit.*, pp. 203-207.

⁶⁷ Joseph Kraft dijo que algunos funcionarios de Estados Unidos creyeron que Silva Herzog precipitó la crisis de la deuda para sacudir a Washington e inducirlo a ayudar a México (Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Nueva York, Group of Thirty, 1984, p. 5). De esto no encontré evidencia alguna y López Portillo confirmó que él había decidido no ser cooperativo con los acreedores internacionales si ellos mostraban actitudes de dureza extrema contra México, en virtud de su debilidad financiera (entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990).

de que le correspondería al nuevo gobierno ponerlo en práctica.⁶⁸ No obstante, también quedaba claro que si bien la nueva administración no tenía representación oficial en las negociaciones, éstas habían sido conducidas por al menos tres de los colaboradores más cercanos a De la Madrid.⁶⁹ Irónicamente, esta situación permitió a los acreedores ejercer aún más presión e imponer mayores condiciones en las negociaciones.

Para mediados de 1982, López Portillo se percató de que, hiciera lo que hiciera no iba a obtener más crédito nuevo, mientras que la especulación y la fuga de capitales continuarían hasta agotar las reservas externas del Banco de México e impedir que el país pagara su deuda. La administración se encontró en el extremo de no tener salida en agosto de 1982.

245

El 13 de agosto se iniciaron formalmente las negociaciones con la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Más de cien bancos líderes de aquel país estuvieron representados. El titular de la SHCP les informó que, en las condiciones prevalecientes, México no podía honrar sus compromisos de repago de su deuda que montaba los 82 mil millones de dólares. Advirtió que ni siquiera podía hacer frente al siguiente plazo del servicio de la deuda.

Con la finalidad de promover negociaciones inmediatas con los bancos privados, el 22 de agosto López Portillo autorizó a la SHCP a que enviara un télex a la comunidad financiera internacional. Requería un plazo de tres meses para renovar la amortización de todo el endeudamiento de la ban-

⁶⁸ Entrevista del autor con José Andrés de Oteyza, diciembre de 1990.

⁶⁹ Se trataba de Jesús Silva Herzog, Miguel Mancera y Bernardo Sepúlveda (embajador de México en Estados Unidos).

ca comercial que iba a vencerse en los próximos 90 días. El comunicado ponía en claro que no se trataba de una suspensión de pagos, sino de su necesaria posposición, mientras se negociaba un paquete de rescate. Asimismo, se les aseguraba a los acreedores que México buscaba evitar incurrir en moratoria a través de un refinanciamiento de la deuda por vencer de corto plazo y de llegar a un acuerdo con el FMI.

246

Como resultado, se iniciaron tres procesos de negociación: con el FMI, con los gobiernos de los principales bancos acreedores y con los bancos comerciales. México intentó convencer a todos de que cancelar las condiciones para una estabilización y una recuperación económica rápida y efectiva no resolvería ningún problema y, en cambio, sí los agudizaría. También se insistió en que el país estaba listo para sujetarse plenamente a un acuerdo con el FMI.

No obstante lo anterior, las partes interesadas buscaron minimizar su respectiva responsabilidad y carga, cualquiera que fuera la solución al problema del endeudamiento. A pesar de que se culpaban y presionaban mutuamente, la intención de la parte acreedora y los gobiernos que la respaldaban fue impedir a toda costa que los prestatarios suspendieran los pagos de su deuda.⁷⁰ Al final, el acuerdo al que se llegó fue mucho menos aceptable para México de lo que López Portillo le informaron —y creyó— en ese momento.⁷¹

Se acordó que México aplazaría 90 días el pago de sus obligaciones y que se concluirían negociaciones expeditas y

⁷⁰ Véase Engdahl, *op. cit.*, pp. 188-194; véase también SHCP, *op. cit.*, cap. 11.

⁷¹ Véase Kraft, *op. cit.*, pp. 14-17, traducción *ad lib.*

un nuevo paquete financiero para un Plan de Facilidad Ampliada (EFF) de tres años con el FMI. Esto sería la base para llegar a un acuerdo con los bancos comerciales. Las negociaciones con el gobierno estadounidense se centraron en un préstamo de 2 mil millones condicionado a importaciones de alimentos por parte de México y a futuras ventas de petróleo a precios predeterminados a Estados Unidos, país que insistió en que esos precios deberían de ser mucho más bajos que los del mercado internacional, además solicitar una prima de riesgo —originalmente oculta en el documento del acuerdo—. Este plan financiero se juzgó inaceptable y escandaloso por parte del gobierno mexicano. López Portillo estaba convencido de que Estados Unidos no tenía el menor interés en rescatar de manera sostenible a México y a los otros países deudores, sino sólo evitar el inminente colapso del sistema financiero internacional y soportarlo, de allí en adelante, con el sacrificio de largo plazo de los países endeudados. Él creía que Estados Unidos tenía una agenda política cada vez más osada para desestabilizar el régimen y las políticas de México. El 15 de agosto, López Portillo instruyó telefónicamente a sus colaboradores en Washington para que regresaran; México se vería obligado a suspender los pagos de la deuda. Tras intervenir la llamada, una hora más tarde las autoridades financieras estadounidenses le pidieron al grupo mexicano que restableciera las negociaciones, ofreciendo modificar su posición.⁷²

⁷² Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. Véase López Portillo, *op. cit.*, pp. 1230-1231.

Según Joseph Kraft, «el Tesoro, como una cuestión de política deliberada, no quería ayudar a los mexicanos sino hasta que se presentara una verdadera emergencia»,⁷³ y, cuando esto sucedió, la Reserva Federal buscó utilizar el problema del endeudamiento de México como una excusa para revertir el flujo de los recursos financieros hacia Estados Unidos, transformándola así de una economía acreedora a una economía deudora. Según afirma Kraft, Paul Volcker sólo quería que México «sobreviviera» 1982 hasta que De la Madrid tomara posesión. En septiembre, «las negociaciones se veían entorpecidas entre Silva y Beza para llegar a un acuerdo solamente hasta el final —López Portillo recibiendo la culpa y De la Madrid el dinero».⁷⁴

No obstante, en las negociaciones quedaba claro que los bancos acreedores temían particularmente las consecuencias de la falta de garantías para sus préstamos a deudores privados, e insistieron en la incorporación de la deuda privada sin aval a la deuda pública. Además, apoyaron de manera firme el subsidio a las empresas privadas endeudadas con ellos —una política a la que se habían opuesto anteriormente—.⁷⁵ También trascendió que temían las consecuencias de la falta de garantías para sus préstamos a deudores privados, que para

⁷³ Kraft, *op. cit.* p. 12.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 45, traducción *ad lib.*

⁷⁵ Véase Carlos Díaz-Alejandro, «Algunos aspectos de la crisis de la deuda en América Latina», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 30; Green, *op. cit.*, pp. 95-101.

entonces sumaban 26 mil millones de dólares. Aunque esta actitud no fue determinante, sí facilitó el camino para la nacionalización de la banca.⁷⁶

En retrospectiva, la estampida provocada por los acreedores internacionales ha sido atribuida por muchos observadores a un simple pánico: los bancos albergaron la duda de que otros bancos mantendrían abiertas sus líneas de crédito a países en desarrollo deudores. La mayoría de los bancos razonaron que cualquier banco que continuara otorgando préstamos estaría en realidad pagando los de otros bancos. Por lo tanto, cortaron el crédito y causaron que cundiera el pánico como resultado de sus propias acciones. Este tipo de fenómenos ha sido estudiado abundantemente bajo la multitud de escenarios posibles del llamado «dilema del prisionero» y de la teoría de la complejidad, como demuestran, entre otros, los análisis y modelos de Robert Axtell.⁷⁷ Entre otras conclusiones, demuestran que las decisiones individuales parecen ser racionales, pero al sumarse a las tomadas por

⁷⁶ Véase SHCP, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁷ Axtell explica cómo organizaciones que son exitosas y tienen un rápido crecimiento pueden enfrentar un colapso como resultado de su propio éxito. Una vez que crecen, o durante el proceso de crecimiento acelerado, muchas organizaciones pasan a ser presa de rémoras, ociosos, abusivos y negligentes que capitalizan el esfuerzo de otros. Esto prosigue hasta que se rompe la disciplina y la voluntad de cooperar. Finalmente, todos saltan del barco y la productividad y eficiencia se colapsan. Véase Robert Axtell, «The Emergence of Firms in a Population of Agents: Local Increasing Returns, Instable Nash Equilibria, and Power Law Size Distributions», Washington, D.C., Center on Social and Economic Dynamics, Brookings Institution, 1999.

tantos otros, en verdad resultan contraproducentes y contrarias al propio interés individual. Las consecuencias y reverberaciones de esa multitud de decisiones son muy complejas y llevan a estados de auto-organización crítica que se vuelven altamente susceptibles al colapso. Esto se observa en todo tipo de situaciones, desde avalanchas y terremotos, hasta tragedias en estadios de fútbol y discotecas.

250 Según ciertos análisis, la posibilidad misma de la especulación financiera a esta escala y de la materialización de pánicos incontrolables representó una ilustración crítica de la irracionalidad y del fracaso de las políticas ortodoxas y del sistema financiero internacional, que convirtieron a deudores con dificultades en deudores totalmente incapaces de pagar su deuda.⁷⁸ Otros estudios enfatizaron que la crisis de la deuda demostró cuán íntimamente interrelacionados se habían vuelto el petróleo y el sistema financiero global. Cuando los precios del petróleo empezaron a caer, muchos bancos se volvieron claramente insolventes y la integridad del sistema internacional bancario se puso en juego.⁷⁹

Según López Portillo, además de ser válidas estas conclusiones, el cierre del crédito internacional tenía otra faceta. Él pensaba que algunos grupos dentro del gobierno de Estados Unidos utilizaron la frágil situación económica de México con fines políticos, en parte como una reacción en contra de

⁷⁸ Véase SHCP, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁹ Véase Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, NuevaYork, Simon and Schuster, 1991, pp. 730-732; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington, D.C., World Bank, 1984, pp. 10-11.

la política exterior de México hacia América Central y Cuba en el contexto de la confrontación Este-Oeste, y en contra de la reticencia para poner en práctica reformas orientadas hacia la liberalización del mercado. López Portillo subrayó que en varias negociaciones cruciales habían intervenido agentes que no eran financieros con una agenda oculta para evitar todo arreglo. Él coligió que la inesperada reacción de los acreedores internacionales había sido más que pánico del momento; elementos ideológicos y políticos también habían estado presentes, creando animosidad hacia el nacionalismo económico y el sistema político mexicano.⁸⁰ López Portillo no estaba solo en esta percepción de las cosas. Entre varios otros, los relatos de Joseph Kraft y los argumentos de William Engdahl⁸¹ comparten esta versión de los eventos de aquellos días.

251

Sea como fuere, al final de la bonanza del petróleo quedaba claro que la oportunidad única que ofreció el acceso casi ilimitado a los recursos financieros externos y a los ingresos imprevistos de las exportaciones de petróleo a precios excepcionalmente altos no había llevado a un crecimiento sostenible y estable. Desde finales de 1981 se comenzó a formar el consenso de que la mayor parte de estos recursos habían sido usados de una manera improductiva e ineficiente: gastos fiscales excesivos con bajo rendimiento social, subsidios a empresas públicas y privadas ineficientes, transferencias

⁸⁰ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990; entrevista del autor con José Andrés de Oteyza, diciembre de 1990. Véase López Portillo, *op. cit.*, pp. 1140-1275; Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1989, pp. 187-191.

⁸¹ Véase Kraft, *op. cit.*; Engdahl, *op. cit.*

para financiar precios excesivamente bajos del sector público, fuga masiva de capitales, proyectos de inversión que no habían podido terminarse, importaciones excesivas y un servicio de la deuda rápidamente creciente.⁸² El incremento de la deuda externa fue particularmente aventurado después del derrumbe de los precios del petróleo a mediados de 1981. La culpa recayó en el gobierno, al cual se le imputó el mal manejo macroeconómico y la crisis de la deuda, mientras que las políticas económicas se inclinaron irreversiblemente hacia la corriente monetarista. México tuvo que revertir drásticamente su estrategia: de buscar el endeudamiento externo para crecer pasó a interrumpir el crecimiento para poder pagar.

Como resultado, el 1 de diciembre de 1982, el presidente entrante heredó un problema económico muy diferente, dentro de un orden económico mundial muy distinto. La disponibilidad del crédito externo y los ingresos del petróleo habían otorgado a los nacionalistas la oportunidad de experimentar con un papel económico preponderante del sector público, pero aquéllos, al ganar supremacía sobre los monetaristas y confiados en que las condiciones externas no cambiarían dramáticamente, exageraron sus metas y permitieron excesos que profundizaron la crisis. Esto ayudó a romper el punto muerto entre los estructuralistas y los monetaristas. La decisión más conspicua del nacionalismo económico fue

⁸² Véase Ros, «Del auge petrolero...», *op. cit.*, pp. 78, 102-104; cf. Buffie, *op. cit.*, pp. 151-155; cf. Green, *op. cit.*, pp. 42-66; cf. Alejandro Dávila Flores, *La crisis financiera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1986, pp. 168-169. Véase también World Bank, reporte confidencial (Archivo privado de Miguel De la Madrid).

probablemente la de nacionalizar la banca, lo cual reforzó insuperablemente el argumento ideológico contra el nacionalismo económico.

HACIA LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

López Portillo había buscado mantener un equilibrio entre las dos principales corrientes de política económica, para contar con una base de análisis y opciones de política más amplia y para afinar la estrategia de un crecimiento económico suficiente y equilibrado que impulsara la justicia social y la modernización del país. Razonaba que en una nación como México sólo puede ofrecerse mayor bienestar e igualdad de oportunidades mediante la generación y el mantenimiento de los empleos. Estuvo siempre convencido de que «en México gobernar es fundamentalmente crear empleos».⁸³

253

Por eso, como reflexionó años más tarde: su gobierno no había pretendido tener una actitud anti-empresarial. Originalmente había buscado crear un clima propicio para el avance de la *mexicanización* de la economía, en cuanto prometía generar empleos y robustecer al empresariado mexicano. Esta había sido la intención de la Alianza para la Producción, que ambicionó superar desencuentros pasados entre el sector público y el privado. Eso era lo que había intentado también con la obra pública, la facilitación de créditos nacionales e internacionales al sector privado, cierta apertura comercial y racionalización del proteccionismo, el reordenamiento del

⁸³ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990.

sector paraestatal y su privatización parcial, así como con las medidas de rescate a empresas o consorcios privados en dificultades. La Reforma Política de López Portillo, la estabilidad social y la seguridad pública en general, buscaron igualmente ofrecer un ambiente propicio para la iniciativa privada.

254 En 1981 y 1982, en medio de una situación cada vez más crítica, López Portillo buscó vigorosamente encontrar equilibrios entre varios objetivos importantes: mantener los empleos ya generados, asegurar el potencial para seguirlos creando, impedir una mayor desigualdad social, frenar el deterioro de los niveles de vida, evitar mayor inestabilidad macroeconómica y asegurar la gobernabilidad del país. Lamentablemente, como ya se ha descrito, varios factores y circunstancias hacían imposible mantener esos balances. Entre otros pueden mencionarse: el deterioro de las condiciones económicas internacionales, la presión política de Washington, los ocultamientos de información y discrepancias dentro del gobierno y los crecientes desequilibrios macroeconómicos internos. Las opciones viables a la vista se reducían rápidamente. En general, López Portillo evitó tomar medidas extremas hasta que éstas se tornaron inevitables para mantener cierto control del manejo de la economía y la gobernabilidad del país.

Conforme avanzaba 1982, López Portillo percibió que las políticas contraccionistas estaban sacrificando la estabilidad política y social y el potencial de crecimiento en el altar de un inefectivo control macroeconómico y de un énfasis en la protección de la banca que, a su vez, no ofrecía ningún freno

a la especulación y a la fuga de capitales.⁸⁴

El ciclo de dolarización de la economía y continuada fuga de capitales precipitó sucesivas devaluaciones, lo que contribuyó al rápido deterioro del déficit presupuestal, elevó las presiones inflacionarias y generó nuevas expectativas de devaluación. Al final, López Portillo enfrentó sus peores temores: de una inflación de 28% y una sobrevaluación del peso de alrededor de 35% a principio de 1982, México terminó aquel año con una devaluación de 466% y una inflación de 100%.

Por eso, tras la devaluación de febrero de 1982, varios miembros del gabinete le habían advertido al presidente que un nuevo paquete de medidas ortodoxas no funcionaría y que sería mucho más efectivo un control de cambios respaldado con la nacionalización de la banca. Esto prometía asegurar que, por lo menos, una parte esencial de las divisas se destinara a los programas productivos, sociales o de inversiones prioritarios. López Portillo decidió aplicar primero las opciones más moderadas.⁸⁵

El segundo programa de ajuste pronto se vio en dificultades al reducirse aun más los precios de exportación de petróleo y, con ello, los ingresos públicos esperados. Sin embargo, dicho programa quedó condenado al fracaso cuando —ante la presión del sector obrero y al buscar evitar el desplome de los ingresos de los trabajadores— el presidente tomó la decisión de autorizar incrementos salariales de 10, 20 y 30%.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Eatwell y Singh, *op. cit.* Este ensayo hizo predicciones sorprendentemente acertadas sobre los efectos macroeconómicos de continuar implantando políticas ortodoxas a lo largo de los ochenta.

La mayoría de los observadores coinciden en que esto destruyó las ventajas potenciales de la devaluación, empeoró las condiciones para una recuperación económica y aceleró la inflación. Más gravemente, quebrantó totalmente la confianza en el gobierno, al grado de inducir declaraciones violentas.⁸⁶ Esto representó más que una confrontación institucional o ideológica entre el gobierno y el sector privado: se convirtió en una confrontación personal con López Portillo.⁸⁷ Cuando la relación entre el gobierno, el sector privado y Estados Unidos se amargó, la maniobrabilidad económica gubernamental disminuyó.

Adicionalmente, el proceso de toma de decisiones continuó plagado por confrontaciones y obstrucciones dentro del gabinete, en especial respecto del nivel de las tasas de interés y la conveniencia de revaluar el tipo de cambio de 46 pesos por dólar a 42. Sin embargo, contrariamente a la decisión del presidente, las autoridades financieras permitieron que la depreciación del peso se acelerara.⁸⁸ Esta falta de disciplina — como López Portillo la interpretó— precipitó la sustitución del secretario de Hacienda y del director del Banco de México en favor de dos de los más cercanos colaboradores de Miguel

⁸⁶ Véase Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, p. 79; Looney, *op. cit.*, p. 119; Tello, *op. cit.*, pp. 90-91; Hernández, *op. cit.*, pp. 232-235.

⁸⁷ Según López Portillo, esto determinó su punto de quiebre con los empresarios (López Portillo, *op. cit.*, pp. 1193-1194).

⁸⁸ Según David Ibarra, era necesario disparar el tipo de cambio por un periodo y luego revalorarlo a su punto de equilibrio de alrededor de 39 a 40 pesos por dólar (entrevista del autor con David Ibarra Muñoz, diciembre de 1990).

De la Madrid: Jesús Silva Herzog y Miguel Mancera, respectivamente. Esta decisión se sumaba a la otra tomada casi un año antes, que consistió en sustituir a De la Madrid en la SPP por su cercano colaborador Ramón Aguirre.⁸⁹

López Portillo explicó años más tarde que había sido su intención lograr una transición política serena y ordenada para maximizar la gobernabilidad del país, tanto así que, contrariamente a la tradición política de aquel entonces, permitió que su sucesor seleccionara a casi todos los candidatos del PRI para las diputaciones y el Senado, para las gubernaturas que se abrían y para otras posiciones de elección. La designación de varios de los hombres de confianza de De la Madrid en los puestos clave para las decisiones de política económica, tuvo la intención de asegurar el diálogo y la coordinación entre los equipos saliente y entrante. De igual manera, meses más tarde le dio la oportunidad al presidente electo de escoger, mediante su colaborador Silva Herzog y su equipo, a la totalidad de los nuevos directores y otros funcionarios de la banca nacionalizada.⁹⁰ A pesar de todo ello, como se verá más adelante, en vez de haberse facilitado una transición suave, sólo se despertaron suspicacias, secretismo, agendas ocultas, traiciones y, finalmente, se amargaron las relaciones entre los grupos saliente y entrante. Por añadidura, ideas, políticas y proyectos fueron abandonados. López Portillo quedó sin protección alguna de las críticas futuras provenientes de todas partes, mientras que colaboradores leales, decepciona-

⁸⁹ Véase López Portillo, *op. cit.*, p. 1192.

⁹⁰ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. Véase López Portillo, *op. cit.*, p. 1192.

dos, perdieron toda esperanza de sobrevivir políticamente. Algunos culparon de ello a López Portillo.⁹¹

La pérdida de control del segundo programa de ajuste llevó a las nuevas autoridades financieras a elaborar el tercer programa que, como se subrayó arriba, siguió con más cuidado las recomendaciones del FMI, con el objetivo de firmar eventualmente «una carta de intención».

258

Las autoridades financieras expresaron la necesidad de medidas ortodoxas más estrictas y de una firme oposición a cualquier control de cambios.⁹² También insistieron en la importancia de la dolarización de la economía con el objetivo de apoyar a los bancos. Se establecieron así depósitos en dólares, los llamados «mexdólares». El tercer programa de ajuste se basó en el supuesto de que la crisis era básicamente un problema de flujo de efectivo. Tuvo la intención de fortalecer las medidas económicas restrictivas, que enfatizaban el objetivo de reducir el déficit fiscal y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos.⁹³ Gran parte del sector privado compartía la confianza en la efectividad de esta solución.

López Portillo también creyó que este programa iba a funcionar y que atraería una respuesta positiva de la comunidad financiera internacional, así como de los banqueros nacionales y los empresarios en general. Estuvo de acuerdo en

⁹¹ Entrevista del autor con Gustavo Carbajal Moreno, diciembre de 1990.

⁹² Se publicó por parte de BANXICO: «Inconveniencia del Control de Cambios», Archivo privado de José López Portillo; Ros, «La encrucijada», *op. cit.*, pp. 79-84).

⁹³ Véase Hernández, *op. cit.*, pp. 237-239.

continuar con el ajuste, a pesar de las advertencias de otros miembros de su gabinete en el sentido de que la estabilización no podría funcionar sin controles de cambio externo, particularmente porque la especulación y la fuga de capitales continuarían, auspiciadas por la banca.⁹⁴

Las medidas de ajuste lograron algunas correcciones importantes, tales como el paso de un déficit en la cuenta corriente de 4.5 mil millones de dólares en 1981, a un superávit de 6.8 mil millones en 1982.⁹⁵ Sin embargo, el déficit público estaba atrapado por el servicio de la deuda, la fuga de capitales, la dolarización de la economía y un nivel de gasto aún demasiado alto. A la distancia, los diseñadores del programa de ajuste reflexionaron que el fracaso del mismo fue resultado principalmente de la falta de voluntad política. Según ellos, ni el Presidente ni la burocracia política en general estaban dispuestos a detener la terminación de proyectos de inversión pública en curso o de reprimir aumentos salariales.⁹⁶

259

Los que no creían en la viabilidad del tercer programa ar-

⁹⁴ Véase Tello, *op. cit.*, pp. 89-110; véase también Jesús Silva Herzog, *A la distancia ... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007, p. 62: «El argumento de que la banca y sus funcionarios y empleados contribuían a la fuga de capitales era cierto...».

⁹⁵ Esto era parcialmente debido al aumento de 17.4% en los ingresos petroleros.

⁹⁶ Entrevista del autor con Jesús Silva Herzog, diciembre de 1990. Argumentos similar fueron discutidos por Silva Herzog en una carta enviada a Carlos Tello el 27 de octubre de 1982 (Archivo privado de José López Portillo).

Véase también Roberto Newell y Luis Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984, cap. IX.

gumentaron que el ajuste había instalado un mecanismo perverso, en el cual el aumento de precios llevaba a mayores tasas de interés, al creciente deslizamiento del tipo de cambio, y a mayores costos asociados a importaciones, producción y servicios. Este ciclo vicioso no permitía mayor captación monetaria porque aceleraba la demanda por moneda extranjera y la fuga de capitales.⁹⁷

260 En todo caso, López Portillo veía con frustración que mientras el programa de ajuste era incapaz de lograr sus objetivos, también era cada vez más difícil conseguir indispensables préstamos externos. Las autoridades financieras mexicanas estaban escandalizadas por la resistencia de los bancos acreedores internacionales a ofrecer crédito, a pesar del hecho de que las medidas de ajuste prometían resolver el problema del flujo de efectivo en un plazo relativamente corto.⁹⁸ Irónicamente, mientras más severas las medidas de ajuste, menos crédito externo se hacía disponible. Irónicamente también, mientras más estrictas las medidas económicas y mientras más se encontraba la política económica en manos de economistas ortodoxos, más se alentaba la especulación y la fuga de capitales. Por eso era cada vez menos creíble el argumento de las nuevas autoridades financieras de que la razón de la continuada especulación y de la promoción de la fuga de capitales por parte de la banca radicaba en la necesidad de medidas aún más ortodoxas y restrictivas. Atendiendo a ello, mientras la crisis económica se profundizó, los contro-

⁹⁷ Véase Tello, *op. cit.*, pp. 87, 111.

⁹⁸ Véase SHCP, *op. cit.*, cap. 11, pp. 55-56.

les de importación se extremaron. Desde inicios de 1982, el total de las importaciones volvió a someterse a los requisitos de licencia, lo que ocasionó una baja en las mismas de 40%. Pronto, las medidas contraccionistas monetarias y fiscales detuvieron la economía, agravaron la fuga de capitales y endurecieron el crédito externo. Incluso años después de seguir esas políticas contraccionistas, a lo largo de los ochenta, la inflación no se controló; los recursos externos no se hicieron accesibles, el sector privado no recobró su confianza y la mayoría de la población sufrió el más grande y continuado deterioro de su nivel de vida desde la Revolución. Fue la llamada «década perdida».

261

Sin embargo, el presidente estaba convencido de que el problema de la restricción al crédito externo aún podía ser superado en el corto plazo, de no ser por la gravedad de la especulación y la fuga de capitales por parte de la banca.

LA DECISIÓN DE NACIONALIZAR LA BANCA

El fracaso y los efectos contraproducentes del tercer programa de ajuste brindaron a los estructuralistas una nueva oportunidad para influir sobre la política económica a seguir. Convencieron a López Portillo de que para rescatar al país de la ingobernabilidad y sobre todo del caos económico y social, el Estado tenía que lanzar un ataque nacionalista contra la especulación, contra intereses creados y contra una relación proteccionista y paternalista cada vez menos eficiente entre el

Estado y el sector privado.⁹⁹

262 La cuestión de la conveniencia y efectividad del control de cambios era un punto clave en las discusiones entre *monetaristas* y *estructuralistas*. Tal y como lo expuso John Sheahan, el problema era que ningún sistema de control concebible sobre movimientos de capital pudo haber evitado complicaciones bajo las condiciones de un déficit de cuenta corriente rápidamente creciente y alimentado por el exceso de demanda y por una sobrevaluación de la moneda. Pero también es cierto que las condiciones abiertas para la fuga de capitales pueden limitar severamente la habilidad del gobierno para llevar a cabo reformas de las cuales desconfía la comunidad empresarial, pues pueden provocar una crisis de cambio externo aun en la ausencia de un desequilibrio económico anterior.¹⁰⁰

Desde principios de 1982, López Portillo había estado preparando políticas alternativas en caso de que las medidas de ajuste fallaran, pero sin discutir las con su gabinete por el temor obvio de filtraciones. En febrero, le pidió a Carlos Tello que formulara alternativas para nacionalizar la banca y establecer controles de cambio,¹⁰¹ mientras que José Andrés de Oteyza tenía que recoger información sobre la fuga de capitales y la manera en que las divisas estaban siendo utilizadas. A Fausto Zapata se le pidió investigar la adquisición en

⁹⁹ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990.

¹⁰⁰ John Sheahan, *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression, and Economic Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 306, traducción *ad lib*.

¹⁰¹ Véase Tello, *op. cit.*, p. 9.

el extranjero de bienes raíces y otros bienes por mexicanos.¹⁰² José Antonio Ugarte y otros asesores trabajaron para definir escenarios políticos alternativos.

Después de que el Banco de México publicó su *Informe Anual 1981* a principios de 1982, el gabinete económico fue informado de que el registro de errores y omisiones mostraba más de 8 mil millones para 1981, lo que podía identificarse como fuga de capitales. No obstante, no fue sino hasta la mitad de 1982 cuando López Portillo se enteró de que gran parte de las transacciones en moneda extranjera eran en verdad compras inmobiliarias en el exterior, con el consecuente establecimiento de una deuda privada no registrada. De esta suerte, el monto de la fuga de capitales ya ocurrido, más el comprometido por la compra de bienes raíces en el exterior, montaba alrededor de 50 mil millones de dólares durante todo su gobierno. Esta cifra incluía el valor real de los bienes inmobiliarios y de cuentas bancarias de mexicanos en el extranjero, así como las cuentas denominadas en dólares («mexdólares») en el país.¹⁰³

¹⁰² Con esta información se conformó una lista de los llamados *sacadólares*, que ofrecía los nombres de políticos, empresarios, inversionistas de clase media y otros (Archivo privado de José López Portillo). Hacia finales de 1982, la lista se le entregó formalmente a Miguel González Avelar —líder del Senado— con la finalidad de que se aplicara la ley contra potenciales evasores de impuestos. Sin embargo, el Senado no publicó ni usó la lista que, finalmente, desapareció (López Portillo conservó una copia).

¹⁰³ Otras estimaciones varían dramáticamente, sin considerar el valor de los inmuebles en el exterior: Rosario Green, por ejemplo calcula que alcanzó 25 661 mil millones de dólares de 1979 a 1982; Carlos Tello

La información resultante demostró, para consternación de López Portillo, la manera tan extremadamente ineficiente en la que las divisas habían sido aplicadas. Una gran parte de la deuda externa se había evaporado con la fuga de capitales, en tanto que muchas empresas privadas estaban arriesgando la bancarrota en aras de la especulación que favorecía sólo a sus dueños. El presidente resumió el proceso especulativo contra la propia viabilidad financiera de las empresas privadas como: «empresarios ricos, empresas pobres».¹⁰⁴ Para él esto significaba la última expresión del fracaso y agotamiento del llamado proceso de *mexicanización*, es decir, de la estrategia de protección y subsidio al sector privado nacional y, en particular, del sistema bancario. La *mexicanización* asumía la solidaridad espontánea de los empresarios con el bien nacional, por el solo hecho de ser mexicanos y más allá de los

contó 11 mil millones en 1981 y casi 25 mil millones de 1977 a 1982. Jaime Ros estimó 20 mil millones en tan sólo 18 meses de 1981 a 1982. Rudiger Dornbush concluyó que de 1976 a 1987 salieron del país alrededor de 60 mil millones y que junto con los intereses generados desde 1971 representan entre 80 y 100 mil millones.

A pesar de todo, al principio de 1982 López Portillo fue informado por las autoridades financieras que las reservas del Banco Central eran superiores a las reales. El informe de BANXICO contenía información no realista en este sentido, lo que en febrero le hizo pensar que podía defender el peso a toda costa.

¹⁰⁴ López Portillo, *op. cit.*, pp. 1206, 1249. Los conglomerados financiero-industriales habían venido distribuyendo cantidades significativas de dividendos entre sus accionistas, y luego recapitalizándose vía endeudamiento externo. Una gran parte de los dividendos fueron transferidos a bancos extranjeros, que a su vez le prestaban a México, de tal suerte que el gobierno terminaba pagando por la fuga de capitales.

intereses personales de corto plazo. Asimismo, suponía su solidaridad con la salud financiera, viabilidad y competitividad de sus propias empresas. López Portillo concluyó que: «No concibo mayor ineficiencia de un empresario que el empobrecimiento del propio sistema empresarial, para ruina del régimen que lo enmarca y propicia».¹⁰⁵

Según lo describen diversos estudiosos, el proceso de *mexicanización* produjo una oligarquía ineficiente, un debilitamiento de la efectividad del Estado para sostener la acumulación de capital y presiones crecientes sobre el mismo. La *mexicanización* mantuvo y reprodujo un sistema dominado por conglomerados industriales y financieros rentistas, «relativamente inmunes a los esfuerzos del Estado para guiar el desarrollo industrial por medio de una manipulación de precios o de la masa monetaria».¹⁰⁶ En particular, ningún otro sector contaba con un prestatario estatal de última instancia, como ocurría con la relación entre *BANXICO* y la banca. Esto la hacía no sólo inmune ante la depresión económica, sino que el Estado tomaba los riesgos principales, aunque careciera de facultades para intervenir en las estrategias de los bancos.¹⁰⁷ Como argumenta Sylvia Maxfield, los recursos privados fueron retirados de la industria como resultado de la internacionalización de las políticas financieras, de la concentración económica y de las políticas gubernamentales. «Los pequeños y medianos industriales, sin acceso preferencial a los mercados de crédito, fueron financieramente exprimidos. Los conglomerados in-

¹⁰⁵ López Portillo, *op. cit.*, p. 1252.

¹⁰⁶ Maxfield, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁷ Véase Tello, *op. cit.*, pp. 124-127.

dustriales y financieros se beneficiaron cuantiosamente de la actividad financiera de corto plazo... La riqueza y los recursos financieros se centralizaron a ritmo creciente y se concentraron en manos de un número relativamente pequeño de conglomerados.» Según Maxfield, ello les dio a los dueños de los bancos una fuerza creciente y una influencia insoslayable sobre las decisiones de la política económica.¹⁰⁸

266

La relación entre los bancos y sus conglomerados financiero-industriales carecían de controles y garantías. La captación del ahorro interno se utilizaba en buena parte para fines especulativos y para atender los intereses directos de los banqueros y de los principales accionistas de los bancos. Se prestaban a sí mismos y a sus propios conglomerados, haciendo que la disponibilidad de crédito al resto del sector privado se distorsionara. Estas prácticas eran contrarias a un sistema eficiente, limpio y transparente, y requerían del establecimiento de una nueva normatividad, acompañada de controles y garantías.

Sin embargo, dadas las circunstancias de 1982, el principal objetivo era ponerle alto inmediato a la burbuja especulativa y apoyar la implantación del control de cambios. Esto no podría haberse logrado con cambios graduales, como reformas legislativas y el ordenamiento y saneamiento del sistema bancario. Lo que la nacionalización sí ofrecía a futuro era una plataforma para superar prácticas bancarias negativas. Lamentablemente, este afán y el potencial de reorganización económica que brindaba no fueron aprovechados por la ad-

¹⁰⁸ Véase Maxfield, *op. cit.*, p. 115, traducción *ad lib.*

ministración entrante.

En las circunstancias de 1982, López Portillo consideró que la nacionalización de la banca le ofrecería al Estado mayor autonomía para actuar en una forma eficiente y coherente en busca del interés nacional. Como reflexionó posteriormente:

*A pesar de las demandas contra el supuesto estatismo y el crecimiento dirigido por el Estado, no puedo concebir una manera más ineficiente y más injusta de utilizar los recursos nacionales que una estructura basada en reglas de un fingido mercado libre que permite y alienta la especulación y el crédito discriminatorio, para la ventaja exclusiva de un grupo de empresarios cada vez más poderoso. Concluí que con estas condicionantes políticas y económicas no podría asegurar la supervivencia del Estado, garantizar llegar al final de mi gobierno, y ofrecerle a la próxima administración la gobernabilidad del país. Quise darle, también, viabilidad al proyecto de la Revolución y abrir la oportunidad de explorar nuevos caminos para la modernización de México en un mundo que entonces se veía incierto, agresivo y desordenado.*¹⁰⁹

267

López Portillo recordó que diversos estudios lo convencieron de que, a pesar de las dificultades que implicaba el establecimiento del control de cambios, alrededor de 80% de las divisas podían ser controladas por el sector público.¹¹⁰ No obstante, López Portillo sabía que no tendría tiempo para implantar las medidas necesarias para consolidar la naciona-

¹⁰⁹ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990.

¹¹⁰ Encontré un reporte anónimo a López Portillo, de agosto 1982, Archivo privado de José López Portillo. Véase también López Portillo, *op. cit.*, p. 1234.

lización de la banca y los controles de cambio; por eso dejó esta alternativa como último recurso, en caso de que todo lo demás fallara. Es por ello que no pudo preparar una estrategia coherente que las hiciera políticamente viables y económicamente efectivas bajo las circunstancias de 1982.¹¹¹

268 Desde el mes de mayo, el presidente recibió de parte de Carlos Tello varias alternativas para nacionalizar la banca y establecer controles de cambio externo, las cuales revisó con el asesor legal de la presidencia, Carlos Vargas Galindo. Sólo discutió estos procedimientos con José Andrés de Oteyza, Carlos Tello, José María Sbert y José Ramón López Portillo. En el mes de julio este pequeño grupo de trabajo evaluó, en total secreto, una serie de opciones y estrategias para implantar el control de cambios y para nacionalizar la banca.

Como López Portillo comentó años más tarde, la tarea del grupo de trabajo no era la de rescatar a los financieros privados de la bancarota o garantizar el pago de la deuda exterior privada, como algunos observadores erróneamente conjeturaron, sino la de ponerle alto a la burbuja especulativa y reducir actividades de esa índole al mínimo posible. El gobierno no estaba forzado a tomar control del sistema bancario para salvarlo. La meta era la de apoyar la implantación del control de cambios, dismantelar la estructura de intereses creados basada en el proceso tradicional de la *mexicanización* y de los carteles de la banca, alentar créditos para actividades productivas y, también, facilitar la gobernabilidad del país en

¹¹¹ López Portillo, *op. cit.*, p. 1232.

un momento crítico.¹¹²

José Andrés de Oteyza también confirmó esta intención:

*La situación específica financiera de la banca no era nuestra principal preocupación para nacionalizar la banca y establecer controles de cambio. La prioridad era dismantelar una estructura de poder económico basado en actividades especulativas e improductivas crecientes que obstaculizaban el futuro crecimiento económico y la creación de empleos en un país que necesitaba desesperadamente administrar con eficiencia su escaso cambio externo y sus recursos financieros, de acuerdo con las prioridades nacionales y sociales.*¹¹³

269

A su vez, Carlos Tello aseguró que:

El propósito principal de la nacionalización de la banca era el de facilitar los controles de cambio. Mucho se ha dicho sobre su viabilidad, pero en el caso de México, los controles eran viables porque alrededor del 85% del cambio externo era ya sea generado o utilizado por el gobierno y por no más de 40 a 70 empresas privadas. En la preparación de la nacionalización de la banca, nuestro objetivo principal era, precisamente, el de hacer

¹¹² Entrevista del autor con José López Portillo, julio de 1992. Esto responde a ciertas conclusiones respecto a que la intensa burbuja especulativa y la fuga de capitales había conducido «al sistema bancario hacia una bancarrota implícita, por lo que el Estado se vio forzado a aplicar controles de cambio para evitar un colapso del sistema monetario». E.V.K. Fitzgerald, «The Financial Constraint on Relative Autonomy: the State and Capital Accumulation in Mexico, 1940-82», en Christian Anglade y Carlos Fortín (eds.), *The State and Capital Accumulation in Latin America*, Londres, Macmillan, 1985, p. 227.

¹¹³ Entrevista del autor con José Andrés de Oteyza, marzo de 1995.

que los controles de cambio fuesen más viables y atacar añejas prácticas especulativas. El rescate del sistema bancario privado nunca fue un tema de consideración en el proceso que condujo hacia la decisión final.¹¹⁴

270 Aunque López Portillo había tomado la decisión de no discutir el asunto con el gabinete entero ni con otros funcionarios o personas en privado, sí hizo mención de la nacionalización como una opción a considerar a Jesús Silva Herzog, su secretario de Hacienda. No obstante, éste aparentemente nunca creyó que el presidente lo decía en serio y nunca se llevó a un debate previo.¹¹⁵ En este sentido, aunque López Portillo decidió comunicárselo formalmente a De la Madrid el día anterior al anuncio, sabía que Silva Herzog ya le había informado de esta posibilidad con anterioridad.

Después de un detallado escrutinio de cada opción, el grupo llegó a la conclusión de que, por razones pragmáticas y estratégicas, la mejor alternativa era que el presidente emitiera un decreto federal ejecutivo que expropiara, en el interés público, todos los activos, bienes e inmuebles de los bancos privados, pendientes de una indemnización que, desde luego, se reconocería. El decreto debía declarar, notoriamente, que los activos, inmuebles y bienes expropiados serían asignados al servicio público y que los empleados, sindicatos, así como los acreedores, no serían afectados de ninguna manera, pen-

¹¹⁴ Entrevista del autor con José Andrés de Oteyza, marzo de 1995.

¹¹⁵ Es obvio que, al informarle a Silva Herzog, López Portillo advertía indirectamente a De la Madrid sobre este último recurso alternativo. Sin embargo, parece ser que Silva Herzog nunca consideró que la nacionalización y el control de cambios serían alternativas serias y viables y, por tanto, no le dio una respuesta importante y útil a López Portillo.

diente una ley de nacionalización de la banca y una reforma constitucional.

Un punto principal era el de definir claramente el interés público que justificaba el acto de expropiación y si el Ejecutivo podía simplemente referirse en términos generales a la Ley de Expropiación.¹¹⁶ El grupo admitió, después de recibir asesoría legal, que este no era el procedimiento legal más deseable, pero también observó que otras opciones eran mucho menos viables por razones estratégicas.¹¹⁷

Una decisión importante sería informar del hecho al gobierno de Ronald Reagan —con quien López Portillo tenía buena relación personal— y aclararle que era una cuestión de emergencia económica nacional, para proteger a la economía de un desastre mayor y de la ingobernabilidad, y que no tenía nada que ver con un radicalismo irresponsable, tendencias

¹¹⁶ Esta interpretación fue causa de apelación de parte de algunos banqueros y sus abogados, quienes insistieron en que el interés público tiene que establecerse sobre una base de caso por caso de acuerdo con el artículo 1, secc. 1, v, VIII y IX de la Ley de Expropiación (véase Ignacio Burgoa Orihuela, «Inconstitucionalidad: Expropiación bancaria», *Excelsior*, México, 3 de octubre de 1982).

¹¹⁷ Por ejemplo, el Poder Legislativo podía promulgar una ley de nacionalización de los bancos, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Mexicana —o una nueva ley sobre la banca que excluyera a todos menos a los bancos nacionales, o enmendara la ley para la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera, con la finalidad de incluir a los bancos como propiedad estatal—. Un objetivo importante era la reforma del artículo 27, sección v, o el artículo 28, de tal suerte que se estableciera que los servicios de banca y crédito sólo pudieran ser ejercidos por el Estado bajo las modalidades que la ley estableciera.

hacia el socialismo, ni tampoco con un ataque a los intereses norteamericanos en México.

El 6 de agosto, una vez que las elecciones presidenciales se habían llevado a cabo, López Portillo acordó una nueva devaluación del peso y el establecimiento de un sistema de doble paridad — una tasa de cambio controlada para endeudamientos públicos, importaciones y transacciones esenciales, y otra libre para todas las demás operaciones.¹¹⁸ Las autoridades financieras le aseguraron al presidente que esto reduciría la especulación que continuaba debilitando al sistema bancario —porque los retiros eran mayores que los depósitos—. No obstante, con la desaparición de los préstamos externos y la necesidad de pagar la deuda, el 12 de agosto el gobierno se vio obligado a anunciar que todas las cuentas denominadas en dólares serían pagadas en pesos a la tasa de libre cambio. Esta contradicción llevó a una ruptura final entre los banqueros y el Estado.

Adicionalmente, a lo largo de agosto de 1982, López Portillo siguió dándose cuenta de que dentro del sector financiero se estaban tomando decisiones sin consultarlo, mientras que, al mismo tiempo, se atizaban las críticas directas contra su gobierno.¹¹⁹ Cuando a finales de agosto de 1982, sin aprobación del presidente, el Banco de México autorizó que se elevara el tipo de cambio para los «mexdólares» López Portillo consideró que éstos se habían convertido en la expresión más agresiva de lo que él llamó la «ficción del monetarismo

¹¹⁸ La tasa libre fue cotizada en alrededor de 80 pesos por dólar y la controlada en 49.

¹¹⁹ López Portillo, *op. cit.*, p. 1250.

para salvar a la banca de la insolvencia». Afirmó luego que ese fue el momento en que finalmente decidió establecer un control de cambios y nacionalizar la banca.¹²⁰

La decisión final se debió a que todas las otras opciones se habían cerrado o no surtirían el efecto esperado, mientras que se le tenía que dar una atención prioritaria a la banca privada, a pesar de que ésta no hacía nada por frenar la especulación y la fuga de capitales. Como se percibió y vivió en esos tiempos de 1982, la decisión tuvo la firme intención de impedir que el país cayera en un caos económico y financiero profundo e irrecuperable, volviéndose ingobernable en unas cuantas semanas. Era imprescindible que el Estado pudiera mantener cierto control sobre el curso de la economía, en vista del pánico financiero y de la especulación incontrolable.

273

También, y de manera principal, se buscó darle al próximo gobierno una *tabula rasa*, un nuevo comienzo, que le otorgara una posición de negociación frente al sector privado y los acreedores internacionales, sin el lastre de la responsabilidad por la medida.

De acuerdo con López Portillo, De la Madrid pudo disfrutar de una cierta libertad de acción gracias a la plataforma de negociaciones ofrecida por la nacionalización de la banca y por la práctica tradicional del régimen político de exclusión de responsabilidad —consistente en culpar a las administraciones pasadas de prácticamente todos los males del país—. Al empeorar la situación económica durante la década de los

¹²⁰ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. López Portillo, *op. cit.*, pp. 1202-1203, 1211, 1248-1251.

ochenta, e inclusive en los noventa, se siguió recurriendo a esta práctica para explicar y excusar tropiezos y contrariedades.¹²¹

274 Es importante destacar que, para López Portillo, la nacionalización no era una medida política en contra de personas específicas. No era una *vendetta* personal ni la imposición de un castigo ejemplar a grupos o personas. El principal objetivo fue hacer el control de cambios lo más viable posible, asegurar que el otorgamiento de crédito respondiera a actividades prioritarias, dismantelar la estructura de intereses creados y restablecer la captación de ahorros sin instrumentos que dolarizaran más a la economía.

Se concibió como el inicio irreversible del dismantelamiento de un sistema de canonjías y arreglos internos, muchos de ellos viciados e ineficientes, basados en la idea de la *mexicanización*. Estaba convencido de que seguir entrampados en la *mexicanización*, no le podía ofrecer a México las condiciones para enfrentar su modernización en un marco internacional cada vez más competitivo, desordenado, condicionado y manipulado por los intereses de las superpotencias. En particular, tras la obtención de la información y análisis de sus diversas investigaciones, López Portillo se convenció de que no podía —ni debía— continuar existiendo un esquema económico que solapara e ignorara la forma ineficiente y especulativa en que se usaban las divisas y recursos financieros del país. No debía continuar la alta protección del Estado a intereses económicos que no respondían al interés nacional y

¹²¹ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990.

a su viabilidad de largo plazo.

López Portillo creyó que la administración entrante entendería el potencial que la nacionalización le ofrecía, máxime que no tenía que cargar con la responsabilidad de la medida. Confió en que era racional y útil para el próximo gobierno llevar a cabo las reformas legislativas y estructurales necesarias para el ordenamiento y saneamiento del sistema bancario mexicano, acompañadas de los necesarios controles y garantías. Esperó que la próxima administración tomaría ventaja de la nacionalización y que buscaría distribuir mejor los recursos financieros, con el objetivo de alcanzar inversiones más productivas y romper el cerco económico y político de los intereses creados bajo el proceso de *mexicanización*.

275

EL ROMPIMIENTO DEL PUNTO MUERTO ENTRE EL NACIONALISMO Y EL LIBERALISMO ECONÓMICO: CRÍTICAS E INTERPRETACIONES DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Con la crisis de 1982, la «disputa por la nación» (como la llamaron Carlos Tello y Rolando Cordera) entre los programas «nacionalistas» y «neoliberales»¹²², o como otros lo vieron entonces, entre «la lógica del nacionalismo popular» y «la lógica de la democracia-liberal» se resolvió a favor de esta última.¹²³ Esto llevó en los años sucesivos a un sinnúmero de análisis, artículos, libros, panfletos y conferencias, con énfasis y conclusiones muy variadas, en su mayoría condenatorios del lla-

¹²² Véase Cordera y Tello 1981.

¹²³ Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 36.

mado estatismo y de la nacionalización de la banca.

Contra lo esperado por la administración de López Portillo, en la práctica la nacionalización fue percibida meses después como una decisión tomada en la desesperación y bajo circunstancias de conflicto político. Se argumentó que la nacionalización carecía de consenso social porque se había decidido en la cúspide de la pirámide,¹²⁴ mientras que el apoyo espontáneo original había sido de corta duración, en vista de la severa crisis económica, del rompimiento de acuerdos tácitos con el sector privado y de la división de la elite política.

276

Al respecto debe decirse que el hecho de que la nacionalización se haya decidido en consulta con un pequeño grupo de consejeros y que no se haya ventilado amplia y democráticamente se explica por la naturaleza delicadísima de esta medida. De haberse realizado una consulta más amplia, habrían sido alertados todos los potenciales afectados, lo que, dadas las circunstancias, habría generado una reacción virulenta y un mayor pánico. Esto habría obstruido el propósito mismo del procedimiento. En sí, tales consultas limitadas no son excepcionales. Muchas medidas políticas trascendentales y delicadas se han tomado con sólo pequeños grupos de conseje-

¹²⁴ Sin embargo, algunos partidos políticos como el PPS y organizaciones sociales como la CTM habían ya propuesto en sus plataformas políticas la necesidad de nacionalizar la banca. La CTM demandó la sindicalización del personal bancario y la nacionalización de los bancos en caso que los banqueros se resisitieran.

Algunas encuestas también indicaron el grado relativamente alto de apoyo a la nacionalización, especialmente entre políticos y burócratas (véase Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 76-80 y cap. 10).

ros, tanto en México como en otras partes del mundo. El caso más conocido se dio en Estados Unidos durante la crisis de los misiles en Cuba, cuando las negociaciones entre la Casa Blanca y el Kremlin que evitaron el holocausto nuclear se realizaron casi exclusivamente por los hermanos Kennedy.

La razón por la cual López Portillo no involucró a otros miembros de su gabinete fue que muchos de ellos anteriormente habían ocultado y falseado información e, incluso, habían actuado sin el consentimiento del presidente, como ya se dijo. Cuando esto se último se hizo evidente, López Portillo perdió la confianza en ellos, especialmente en torno a la exploración de una última instancia de acción, en caso de que todo lo demás fallara.

277

Por otra parte, la propuesta de nacionalizar la banca no había surgido sólo en respuesta las condiciones específicas de 1982. Era una opción que ya se había ventilado ante la opinión pública. Varias organizaciones políticas, como el Partido Popular Socialista, la habían incluido en su plataforma política. De igual manera, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) demandaba la sindicalización del personal bancario y la nacionalización de la banca, en caso de que los bancos se resistieran. Otros países estaban instrumentando medidas similares, como fue el caso de Francia bajo François Mitterrand, donde se nacionalizó el restante 13% de la banca.

En todo caso, las metas y los frutos esperados de la na-

cionalización y de los controles de cambio¹²⁵ fueron desacreditados a raíz del cambio de administración, bajo ataques de la mayoría de los sectores de la sociedad. Como concluyen diversos análisis, no hubo voluntad política del gobierno de Miguel De la Madrid para buscar el logro de sus propósitos originales, ni su aprovechamiento pleno. El Estado y sus poderes reguladores no fueron reforzados, no se desalentó el acceso privilegiado a los recursos financieros de los conglomerados financiero-industriales, no se evitaron la fuga de capitales ni la especulación y no se promovió el crédito para la inversión productiva. De hecho, la concentración del crédito se incrementó en lugar de aminorarse, las tasas de interés diferenciales no disminuyeron como se esperaba y la reorientación de los flujos financieros no mejoró la posición financiera del Estado; tampoco se quiso instrumentar una distribución más equilibrada del crédito.¹²⁶

En particular, la clase media apareció decepcionada por su percepción de las políticas de crecimiento económico dirigidas por el Estado y se sintió frustrada por su súbito empobrecimiento con la crisis de los ochenta. Esto precipitó una violenta reacción en contra del régimen y una tendencia a apoyar corrientes conservadoras y las opiniones y los intereses del sector privado.¹²⁷

¹²⁵ Para una relación de los objetivos buscados, Véase Tello, *op. cit.*, pp. 133-136.

¹²⁶ Para un análisis en perspectiva de la nacionalización y sus efectos, véase, entre otros, Maxfield, *op. cit.*, cap. 6.

¹²⁷ Soledad Loaeza, «Las clases medias mexicanas», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2,

Por ello, las consideraciones de la comunidad empresarial cobraron preponderancia en la opinión pública y en las decisiones gubernamentales. La nacionalización representó una ruptura irreversible entre el Estado mexicano tradicional y el sector privado tradicional. Como resultado, la mayoría de los grupos empresariales lanzaron un contraataque concertado contra la supuesta política estatista, populista y contra el modelo de desarrollo dirigido por el Estado.¹²⁸

Ex banqueros y otros empresarios establecieron inclusive un llamado «fondo para el desprestigio», el cual buscó relacionar acusaciones de corrupción e ineficiencia con estatismo y populismo.¹²⁹ Grupos empresariales también organiza-

279

México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 228-37; Aguilar Camín, *op. cit.* pp. 100-105; Carlos Arriola Woog, *Los empresarios y el Estado: 1970-1982*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1988, cap. III y «Conclusiones»; Hernández, *op. cit.*, cap. IV.

¹²⁸ Véase Arriola, *op. cit.*, pp. 197-227; Bailey, *op. cit.* pp. 128-130; Soledad Loaeza, «The Emergence and Legitimization of the Modern Right, 1970-1988», en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1989, pp. 70-71, 142, 159-160; Hernández, *op. cit.*, pp. 251-291.

¹²⁹ Entrevista del autor con José López Portillo, diciembre de 1990. Miguel De la Madrid confirmó la existencia de tal fondo y dijo que se había opuesto a él y que había advertido a los ex banqueros que la indemnización no procedería si tal fondo continuaba operando. Sin embargo, el clamor popular para enjuiciar a López Portillo por supuesta corrupción llevó a De la Madrid a investigar seriamente los alegatos, a pesar de la «intocabilidad» tradicional de los presidentes mexicanos. Según De la Madrid, no encontró elementos para enjuiciar a López Portillo (entrevista del autor con Miguel De la Madrid, diciembre de 1990).

Véanse Morris 1991; Bailey, *op. cit.*, pp. 7, 145.

ron una serie de conferencias sobre «México en la libertad», bajo la acusación de que la nacionalización era un paso estratégico para imponer el socialismo en México. El Partido Acción Nacional (PAN) y otros partidos de oposición también condujeron una campaña duramente crítica contra el papel del Estado, ayudando así al sector privado a reestablecer su preeminencia después de la nacionalización de la banca. La Iglesia católica lanzó una campaña anticorrupción y en contra del autoritarismo del Estado, en línea con las opiniones militantes de Juan Pablo II. Como observó Soledad Loaeza, todo ello legitimaba la posición «antiestatista», «antiautoritaria» y pro-mercado libre de la derecha.¹³⁰

Muchos académicos, intelectuales y periodistas de diversas orientaciones coincidieron en general con los reclamos del sector privado. Exponentes de corrientes políticas —tanto de derecha como de izquierda— sentenciaron que una mayor interferencia del Estado crearía más autoritarismo, ineficiencia y corrupción.¹³¹ Se reflexionó que, a pesar del auge

¹³⁰ Véanse Loaeza, «The Emergence...», *op. cit.*, pp. 351-65; Soledad Loaeza, «Las demandas actuales de la Iglesia católica en México», manuscrito.

¹³¹ Véase entre muchos otros, Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 33-37. Algunos observaron que la severa dislocación de los mercados financieros internacionales a principios de 1980 exageró mucho las deficiencias del modelo estatista y de desarrollo introvertido. Véase Díaz-Alejandro, *op. cit.*, pp. 21-35. Otros enfatizaron la ironía del hecho de que la masa de la población, que había apoyado la nacionalización, tendría que pagar por el costo adicional de socializar la deuda privada, que distraería al Estado de sus prioridades y que había dañado la confianza privada, con la consecuencia de reducir también los empleos (véase Gabriel Székely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*,

económico de la década de los setenta y contrario a sus reclamos ideológicos, el modelo de desarrollo dirigido por el Estado no había sido capaz de alcanzar un desarrollo regional y social más equitativo. Se culpó al gobierno de instrumentar políticas que consideraban irresponsables y expansionistas para financiar proyectos de inversión y gasto público que habían producido un déficit crónico en las finanzas públicas del Estado, endeudamiento, inflación, sobrevaluación y déficit comercial.¹³² Muchos acusaron que la nacionalización había sido una decisión discrecional y demagógica para cubrir la mala administración macroeconómica, la corrupción y los excesos personales.¹³³

281

El ataque contra el llamado estatismo y las políticas estructuralistas seguidas por el gobierno de López Portillo fue también atizado por el gobierno de Miguel De la Madrid y utilizado para facilitar la introducción de medidas restrictivas, de políticas económicas liberales y para cambiar el papel y el tamaño del Estado.¹³⁴ No obstante, en los años ochenta

México, El Colegio de México, 1983, pp. 167-168).

¹³² Véase, por ejemplo, Peter Ward, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Patria, 1989.

Székely, *op. cit.*, pp. 156-157; Bailey, *op. cit.*, p. 49; Newell y Rubio, *op. cit.*, cap. IX; Hernández, *op. cit.*, pp. 287-290; Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 36; José Blanco, «La expropiación obligada», en Héctor Aguilar Camín et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 87-95; Wyman, *op. cit.*; Looney, *op. cit.*, p. 95.

¹³³ Véase, por ejemplo, Judith Adler Hellman, *Mexico in Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier, 2a. ed., 1988, pp. 225-226.

¹³⁴ Algunos observadores advirtieron: «La memoria histórica en cuanto 'ficción colectiva' recuerda, relata y reproduce la ejecutoria de un juicio sin amparo, cuya penalidad histórica, irrevocable, confunde

y noventa se continuó recurriendo al antiguo sistema centralizado de toma de decisiones con el objeto de mantener control social e imponer la transición hacia la liberalización económica, lo que John Sheahan llamó «autoritarismo de mercado».¹³⁵ Este fue el caso de la aplicación de los esquemas corporatistas-tripartitas tradicionales (trabajadores-campesinos, empresarios, gobierno) para conjurar el Programa de Solidaridad Económica y un freno al inminente colapso económico y financiero en 1987-1988.

282

La vigencia y utilización del régimen presidencialista, autoritario y corporatista permitió en los ochenta sujetar el movimiento laboral bajo un estricto control político con el objetivo de facilitar ajustes económicos. El movimiento laboral se rindió a las condiciones del programa de estabilización, perdiendo así su tradicional poder político. Aceptó la hipótesis de que el logro de la estabilidad económica y la preservación de los empleos sólo sería posible con los sacrificios de los trabajadores y su obediencia al Estado.¹³⁶ El pacto corporativo en

permanentemente enunciados, adjetivos, generalizaciones y presupuestos que se han convertido en axiomas sobre los cuales se levanta la explicación 'científica' de políticas que hasta hoy reproducen la tragedia» (Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*, México, UNAM, 1988, pp. 7-8).

¹³⁵ Véase Sheahan, *op. cit.*, pp. 125-128, 221-233.

¹³⁶ Véase «El poder de los obreros», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 333; Raúl Trejo Delarbre, «Pobrezas del sindicalismo. Acercamiento a un panorama pesimista del movimiento obrero y sus posibilidades», en Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan Enrique Vega (eds.), *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 143-154; Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Co-

el sector agrícola también se erosionó, una vez que sus líderes perdieron su poder de negociación y que la gran mayoría del campesinado volvió a ser poco más que una reserva para la manipulación electoral.¹³⁷ El debilitamiento de los movimientos laborales y campesinos le quitó el último apoyo social y político firme a las políticas nacionalistas. Pero mucho más grave aún, se terminó en México con la movilidad social.

Aunque varios estudios defendieron al nacionalismo económico durante los siguientes años,¹³⁸ la profundidad de la crisis a partir de 1982 ayudó a romper el punto muerto entre estructuralistas y monetaristas, entre el nacionalismo y el neoliberalismo, superándose así la llamada «disputa por la nación».

Se ha reiterado que la decisión de nacionalizar la banca fue tomada desde la debilidad del sistema político y presidencial. Aunque es correcto que una medida de esta naturaleza, surgida de una crisis económica profunda, denota una circunstancia de debilidad, también es cierto que los extraordinarios recursos políticos y la capacidad de convocatoria y reordenamiento de las fuerzas del país por parte del régimen político tradicional, ubicaban a ésta y otras decisiones de reforma posteriores en un marco de enorme potencia de acción y cambio. Tan es cierto esto que Miguel De la Madrid pudo

legio de México, 1990, cap. XI y «Conclusiones»; Middlebrook 1989: 291-305.

¹³⁷ Véase Tello, *op. cit.*; Víctor Manuel Toledo, «La crisis ecológica», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1984.

¹³⁸ Véase, por ejemplo, Vladimiro Brailovski, Roland Clarke y Natan Warman, *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1989.

evitar que progresaran los amparos contra la nacionalización, así como las huelgas y los paros generalizados. Más tarde, Carlos Salinas fue capaz de instrumentar reformas al sistema económico y político con una velocidad casi inimaginable en otros regímenes de América Latina y del mundo.

284 En retrospectiva, la nacionalización de la banca no fue el verdadero problema que afectó al país, sino la ausencia de reformas y medidas tanto económicas como políticas que desmantelaran ordenada, competitiva y justamente, al viejo sistema. La apertura económica de México difícilmente es concebible con una estructura bancaria y un esquema de economía mixta como el que prevalecía al inicio de los años ochenta. También es difícil concebir estos pasos sin el desmantelamiento de los esquemas ineficientes de patrocinio del Estado y del régimen presidencialista, semiautoritario y corporista que prevalecía.

Es importante destacar que el proceso de toma de decisiones en México podría haber continuado oscilando entre el nacionalismo y el liberalismo económico (como lo ha hecho en otros países, sobre todo latinoamericanos), de no haber sido por el impacto sistémico creado por los efectos de la nacionalización de la banca, la crisis de la deuda, el condicionamiento financiero internacional y la presión política e ideológica de Washington. De hecho, fueron las peculiaridades del régimen político mexicano las que permitieron instrumentar muchas reformas que a otros países les han costado múltiples crisis, graves retrocesos y hasta sangre. México todavía no está exento de estos peligros. Sigue siendo indispensable para la gobernabilidad del país y la paz social, un crecimiento

alto, sostenido y justo. La cuestión es si el actual sistema político, con sus debilidades y visión de corto plazo, puede portar al país adelante.



BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

286

- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1989.
- Aguilar Camín, Héctor et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982.
- , *El desafío mexicano*, México, Océano/Nexos, 1982.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989.
- Alduncin Abitia, Enrique, *Los valores de los mexicanos. México: Entre la tradición y la modernidad*, México, Fomento Cultural Banamex, 1986.
- Arriola Woog, Carlos, *Los empresarios y el Estado: 1970-1982*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Aspe A., Pedro y José Córdoba, «Stabilization Policies in Mexico (1983-1984)», ponencia presentada en el MIT Macroeconomic Workshop, 23 de abril de 1984.
- Axtell, Robert, *The Emergence of Firms in a Population on Agents: Local Increasing Returns, Instable Nash Equilibria, y Power Law Size Distributions*, Washington, D.C., Center on Social and Economic Dynamics, Brookings Institution, 1999 (Working Paper, 3).
- Bailey, John, «The Impact of Major Groups on Policy-Making Trends in Government-Business Relations in Mexico», en Roderic A. Camp (ed.), *Mexico's Political Stability: The Next Ten Years*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1986.
- , *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, Basingstoke, Macmillan, 1988.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington, D.C., World Bank, 1984.
- Basáñez, Miguel, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- , *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 9ª ed., 1991 [1981].
- , «Encuestas de opinión en México'» en Carlos Bazdresch et al., (eds.), *México: Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990.
- Blanco, José, «La expropiación obligada», en Héctor Aguilar Camín et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982.

- Brailovski, Vladimiro, Roland Clarke y Natan Warman, *La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1989 (Economía de los Ochenta).
- Buffie, Edward F., «Mexico 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis», en Jeffrey D. Sachs, (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, «Inconstitucionalidad: Expropiación bancaria», *Excelsior*, México, 3 de octubre de 1982.
- Casar Pérez, José I., *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano: 1978-1987*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales/Nacional Financiera, 1989.
- Casar Pérez, José y Jaime Ros, «El costo de la política económica» en Carlos Tello (ed.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México. CIIH-UNAM, 1989.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999.
- CIDE, «La noche de un sexenio difícil», en Héctor Aguilar Camín et al., *El desafío mexicano*, México, Océano/Nexos, 1982.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (coords.) *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- , *El auge petrolero: De la euforia al desencanto*, México, Facultad de Economía-UNAM, 1987 (Economía de los Ochenta).
- Cordera, Rolando, Raúl Trejo y Juan Enrique Vega (eds.), *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Cordero, Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado, *El poder empresarial en México*, 2 vols., México, Terranova, 1983.
- Cordero, Salvador y Ricardo Tirado (eds.), *Clases dominantes y Estado mexicano*, México, UNAM, 1983.
- Córdoba, José, «El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984», en *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Dávila Flores, Alejandro, *La crisis financiera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1986.
- Díaz-Alejandro, Carlos F., «Algunos aspectos de la crisis de la deuda en América Latina», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1986.

- Domínguez I., Jorge, «La opinión pública en México frente a la crisis económica», en Carlos Bazdresch et al. (eds.), *México: Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Domínguez I., Jorge (ed.), *Mexico's Political Economy: Challenges at Home and Abroad*, Newbury Park, Sage Publications, 1982.
- Eatwell, John y Ajit Singh, «¿Se encuentra sobrecalentada la economía?», mayo de 1981, manuscrito.
- Elizondo, Carlos, «In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas», *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press, febrero de 1994.
- Engdahl, William, *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Londres, Pluto Press, 1992.
- FitzGerald, Valpy. 'La política de estabilización en México: El déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico', en *Inflación y estabilización en América Latina*, Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, eds., (Spanish ed.) México: Fondo de Cultura Económica. 1984 [1979].
- ., «The Financial Constraint on Relative Autonomy: the State and Capital Accumulation in Mexico, 1940-82», en Christian Anglade y Carlos Fortín (eds.), *The State and Capital Accumulation in Latin America*, Londres, Macmillan, 1985.
- ., «Foreign Finance and Capital Accumulation in Latin America: A Critical Approach», en Christopher Abel y Colin M. Lewis, *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, Londres, University of London/The Athlone Press, 1985.
- Foxley, Alejandro, *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México, 1984.
- Garrido, Celso y Enrique Quintana, «Crisis del patrón de acumulación y modernización conservadora en México», en Celso Garrido (ed.), *Empresarios y Estado en América Latina*, México, CLACSO/UAM/Fundación Friedrich Ebert, 1985.
- González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vols., México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Green, Rosario, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la*

- escasez de créditos, México, Nueva Imagen, 1988.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel, *Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Guillén, Arturo, Eugenia Correa y Gregorio Vidal, *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo, 1989.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México: 1940-1982*, México, ERA, 1984.
- Hamilton, Nora, *México: Los límites de la autonomía del Estado*, México, ERA, 1983.
- Hellman, Judith Adler, *Mexico in Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier, 2a. ed., 1988.
- Hernández Ramírez, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado: El conflicto durante el gobierno de José López Portillo*, México, FLACSO/ Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- International Monetary Fund, *Annual Report on Mexico, 1984*, Washington DC: IMF, 1985
- Kennedy, Roger Cameron, *Sovereign Debt Restructuring Since 1982: A Practical Theoretical Interpretation*, tesis doctoral, Oxford, Magdalen College-Oxford University, 1994.
- Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue*, Nueva York, Group of Thirty, 1984.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1987.
- Krasner, Stephen, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Lichtensztejn, Samuel y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y políticas del poder financiero*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1987.
- Loaeza, Soledad, «Las clases medias mexicanas», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- , *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- , *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988.
- , «The Emergence and Legitimization of the Modern Right, 1970-1988», en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1989 (Monograph Series, 30).
- , s.f., «Las demandas actuales de la Iglesia católica en México», manus-

crito.

- Looney, Robert, *Economic Policymaking in Mexico: Factors Underlying the 1982 Crisis*, Durham, NC, Duke University Press, 1985 (Policy Studies).
- López Cámara, Francisco, *La clase media en la era del populismo*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- López Portillo, José, *Mis tiempos*, 2 vols., México, Fernández Editores, 1988.
- López Portillo Romano, José Ramón, *Economic Thought and Economic Policy-Making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, Oxford, St Antony's College, 1994.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992.
- 290 Maxfield, Sylvia, «International Economic Opening and Government-Business Relations», en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1989 (Monograph Series, 30).
- , *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Meyer, Lorenzo, «Mexico: The Exception and the Rule», en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Middlebrook, Kevin J., «The CTM and the Future of State-Labor Relations», en *Mexico's Alternative Futures*, Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith, Monograph Series, 30, San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1989.
- Mirón, Rosa María y Germán Pérez, *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*, México, UNAM, 1988.
- Monsiváis, Carlos, «La ofensiva ideológica de la derecha», en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (eds.), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Morris, Stephen D., *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Alabama, The University of Alabama Press, 1991.
- Newell G., Roberto y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.
- Ortiz Martínez, Guillermo, «La dolarización en México: Causas y consecuencias», en *Serie de Documentos de Investigación*, México, Banco de México, 1981.

- Pazos, Luis, *¿La estatización de la banca: Hacia un capitalismo de Estado?*, México, Diana, 1982.
- Pérez López, Enrique, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987.
- Philip, George (ed.), *The Mexican Economy*, Londres, Routledge, 1988.
- Puga, Cristina, «Empresarios y políticos en México», en Salvador Cordeiro y Ricardo Tirado (eds.), *Clases dominantes y Estado mexicano*, México, UNAM, 1983.
- Ramírez, Mario et al., *Banca y crisis del sistema*, México, Pueblo Nuevo, 1983.
- Rello, Fernando, «La crisis agroalimentaria», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Rey Romay, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, 2ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1987.
- Reyes Heróles, Jesús, *Política macroeconómica y bienestar en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Reynolds, Clark W., «México's Economic Crisis and the United States: Toward a Rational Response», en Donald L. Wyman (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1983 (Monograph Series, 12).
- Reynolds Clark W. y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo Mexicano: 1960-1985*, México, ERA, 1986.
- Ros, Jaime, «La encrucijada de corto plazo», en Héctor Aguilar Camín (ed.), *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982.
- , «Del auge petrolero a la crisis de la deuda: Un análisis de la política económica en el periodo 1978-1985», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Ruiz Durán, Clemente, «El perfil de la crisis financiera: Notas para su interpretación», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Sachs, Jeffrey D., «Políticas comerciales y tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento», *Estudios Económicos*, vol. 3, núm. 1, México, enero-junio de 1988.
- Sachs, Jeffrey D. (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.

- , «Introduction», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- , «Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis», en *Developing Country Debt and the World Economy*, op. cit. 1989.
- Sales Gutiérrez, Carlos, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero. 1982-1988*, México, Siglo XXI Editores, 1992.
- Salinas, Carlos, «Introducción», en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cambio estructural en México y en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Sanders, Sol, *Mexico: Chaos on Our Doorstep*, Lanham, Madison Books, 1986.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Servitje, Lorenzo, *Reflexiones y comentarios de un dirigente de empresa*, México, Limusa, 1984.
- Sheahan, John, «Economic Policies and the Prospects for Successful Transition from Authoritarian Rule in Latin America», en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- , *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression, and Economic Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Silva Herzog, Jesús, «Evaluación del grado de avance del programa de ajuste de la política económica de México», *El Trimestre Económico*, vol. 49, núm. 196, México, 1982.
- , *A la distancia ... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.
- Solís, Leopoldo y Ernesto Zedillo, «The Foreign Debt of Mexico», en Gordon W. Smith and John T. Cuddington (eds.), *International Debt and the Developing Countries*, Washington, World Bank, 1985.
- Suárez Dávila, Francisco, «Política hacendaria y economía política en el México posrevolucionario», México, *setenta y cinco años de revolución: Desarrollo económico*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Székely, Gabriel, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, México, El Colegio de México, 1983.
- , «La crisis de los precios del petróleo», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Székely Pardo, Miguel, «Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización», *Documentos de Trabajo*,

- México, El Colegio de México, enero de 1994.
- Teichman, Judith, *Policy Making in Mexico: From Boom to Crisis*, Winchester, Allen & Unwin, 1988.
- Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- , (ed.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989.
- , «Sobre la desigualdad en México», 1990, manuscrito.
- Tello, Carlos et al., *México 83: A mitad del túnel*, México, Océano-Nexos, 1983.
- Thorp, Rosemary y Laurence Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- Toledo, Víctor Manuel, «La crisis ecológica», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Trejo Delarbre, Raúl, «El poder de los obreros», en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- , «Pobrezas del sindicalismo. Acercamiento a un panorama pesimista del movimiento obrero y sus posibilidades», en Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan Enrique Vega (eds.), *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Valenzuela Feijóo, José, *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, ERA, 1985.
- Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista: El proyecto teórico, político e ideológico del neoliberalismo económico*, México, Océano, 1983.
- , *Mitos y realidades de la empresa pública: ¿Racionalización o privatización?*, México, Diana, 1988.
- Vuskovic, Pedro «Notas para una discusión sobre política económica y la experiencia latinoamericana», en Samuel Lichtensztein et al., *Lecturas de política económica*, México, Ediciones de Cultura Popular/PADEP/UNAM, 1985 [1982].
- Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Patria, 1989.
- Whitehead, Laurence, «The Economic Policies of the Echeverría Sexenio: What Went Wrong and Why?», ponencia presentada originalmente ante la Latin American Studies Association, Pittsburgh, abril de 1979.

- , «Mexico from Bust to Boom: a Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Programme», *World Development*, vol. 8, núm. 11, Oxford, Pergamon Press, noviembre de 1980.
- , «Gasto público, control fiscal y carácter del Estado mexicano», en Roberto Dávila y Alejandro Violante (eds.), *México: Una economía en transición*, vol. 1, México, Limusa, 1984.
- , «Political Change and Economic Stabilization: The 'Economic Solidarity Plan'», en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Futures*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1989 (Monograph Series, 30).
- Wionczek, Miguel S., *La deuda externa de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- 294 The World Bank, *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press (varios años).
- , «Adjustment Policies in Developing Countries, 1979-1983», en *World Bank Development Report*, Washington, The World Bank, 1984.
- Wyman, Donald L. (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-UCSD, 1983 (Monograph Series, 12).
- , «The Mexican Economy: Problems and Prospects», en *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*, op. cit., 1983.
- Yergin, Daniel, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Nueva York, Simon and Schuster, 1991.
- Zaid, Gabriel, *El progreso improductivo*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- , *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.
- Zedillo, Ernesto, «External Public Indebtedness in Mexico», tesis doctoral, University of Yale, 1979.
- , «The Mexican External Debt: The Last Decade» en Miguel Wionczek (ed.), *The Political Economy of Debt in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1986.

LA CRISIS DE 1982 Y LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA¹

Jesús Silva Herzog²

INTRODUCCIÓN

295

Durante el sexenio de José López Portillo, México experimentó el paso de «administrar la abundancia» a vivir en la crisis. La transición fue de manera caótica debido a que no supimos enfrentar los cambios. La falta de racionalidad en las decisiones y la predominancia de intereses personales, entre otros factores, deterioraron la situación.

Desde el punto de vista económico, la política bancaria y financiera y el problema de la deuda externa eran las preocupaciones fundamentales. Por supuesto, interrelacionadas, pues no era posible avanzar en los asuntos de la deuda sin retornar a la racionalidad. El último trimestre de aquella administración fue muy complejo y difícil. Angustiante. La decisión de nacionalizar la banca fue una de las medidas erróneas tomadas para intentar salvar la situación y que impactaron fuertemente el entorno. Había que retomar el camino.

¹ La mayor parte de este escrito está tomado de mis memorias publicadas en el libro *A la distancia... Recuerdos y testimonios*. México, Editorial Océano, 2007.

² Secretario de Hacienda y Crédito Público, Marzo de 1982- Junio de 1986

El reto era mayúsculo. Teníamos que mantener el país a flote y evitar, como dijera el presidente Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión, que el país se nos fuera entre las manos.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

296

México disfrutó durante cuatro décadas de un largo periodo de crecimiento y desarrollo. En todo este tiempo, el año próximo sería o podría ser mejor que el presente. Los ojos miraban siempre al provenir. La mayoría de los mexicanos mejoraron su nivel de vida y su horizonte.

Por supuesto que otros muchos no sintieron los beneficios del progreso. Pero el país creció y se desarrolló dentro de un amplio clima de estabilidad política y social. Con frecuencia se le destacaba como ejemplo para otros esfuerzos.

En agosto de 1976, con la devaluación del peso mexicano —cuya paridad con el dólar había sido la misma desde 1954— se marcó el fin de una época en la vida económica del país.

La etapa anterior —la del «desarrollo estabilizador»— fue criticada por concentrar la atención en aquellos aspectos cuantitativos del desarrollo, descuidando las cuestiones sociales y la distribución del ingreso. Se inició, pues, un esfuerzo de «desarrollo compartido» que pretendía continuar el crecimiento, pero para distribuir mejor sus frutos. El instrumento utilizado fue, esencialmente, gastar más. El resultado, sin embargo, bajo la influencia de otros factores internos y externos, fue un aceleramiento de la inflación, una baja en la tasa de crecimiento de la economía, una devaluación y un aumento explosivo de la deuda externa. Los esfuerzos por

mejorar el bienestar social fueron cancelados por el efecto perverso de la inflación.

Fue una primera y clara lección de los riesgos que implica olvidar lo elemental. No se puede gastar por mucho tiempo más de lo que se tiene. Sobre todo si no hay quién pague la diferencia de manera adecuada. Esto es cierto en los individuos, las empresas y los países. Bueno, en casi todos los países. La lección iba a ser olvidada poco tiempo después.

Había que corregir los errores y los excesos. En 1977 se estableció un programa de ajuste interno, con apoyo del Fondo Monetario Internacional. El programa se cumplió de manera cabal en el primer año, ayudado por coincidir con el comienzo de una administración gubernamental. Después, el país inició una etapa de expansión sin precedentes. El petróleo y el crédito externo fueron los grandes impulsores. La explicación del auge y sus manifestaciones servirá posteriormente para entender la crisis de aquellos años.

297

En 1978, el descubrimiento de ricos mantos petroleros³ en la zona de Campeche, en el Golfo de México, cambió la actitud fundamental del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Y la del mundo externo. Éramos un país rico en petróleo y éste era un bien codiciado por todo el mundo; su precio estaba en franco ascenso. Una porción importante de

³ Las reservas probadas totales pasaron de 16 mil millones de barriles en 1977 a más de 40 mil en 1978. El yacimiento de Cantarell, uno de los más grandes del mundo, ha llegado a producir más de dos millones de barriles diarios, representando alrededor de 60% de la producción total de crudo. Hay, sin embargo, indicios de que su capacidad ha empezado a descender.

la inversión pública total se canalizó al sector petrolero y los resultados no se hicieron esperar. La producción se elevó de 500 mil barriles diarios en 1976 a 2.3 millones de barriles en 1981. Las exportaciones registraron aumentos considerables en volumen y valor: de 202 mil barriles diarios y 987.7 millones de dólares en 1977, a más de 900 mil barriles diarios y 15 622.7 millones de dólares en 1982. El incremento fue notable. México había experimentado a mediados de 1981, tres años y medio de un crecimiento superior al 8% en términos reales, provocado por el impresionante incremento en los ingresos por exportación de petróleo. Es decir, cada año duplicábamos lo que obteníamos por venta del hidrocarburo mexicano. Sin precedente. De la noche a la mañana, México se convirtió en uno de los productores y exportadores de petróleo más importantes del mundo.⁴

Había que aprovechar la oportunidad. Se podía acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país de manera inusitada.

La banca internacional disponía de altos niveles de liquidez, producto de los depósitos cuantiosos de los países productores de petróleo y del poco dinamismo de la demanda de crédito en las naciones industriales.

Los países en desarrollo podían ser buenos clientes. En especial los que tenían importantes reservas de petróleo. El margen de utilidad era incluso superior.⁵ De esa manera, di-

⁴ En 2005, la producción de petróleo en México ascendió a 3 millones 333 mil 349 barriles diarios, en comparación con 771 mil en 1975.

⁵ El diferencial promedio sobre la tasa preferencial o sobre libro que pagaban los países en desarrollo en 1981 era casi dos puntos superior

versos factores se juntaron para provocar una nueva explosión del endeudamiento externo. Lo mismo sucedió en el gobierno y en el sector privado. La deuda externa total —pública y privada— pasó de 27 mil 300 millones de dólares en 1976 a 74 mil millones de dólares en 1981. Y esto sucedió cuando nuestras exportaciones alcanzaron niveles que no se habían imaginado antes.

En tanto el mundo atravesaba por un periodo de estancamiento debido al aumento de los precios de los energéticos, México creció a tasas aceleradas, sin precedentes. En el lapso de 1978 a 1981, el ritmo de crecimiento promedio del producto nacional bruto fue de 8.4%. Habíamos —a diferencia de los otros países productores de petróleo, cuya capacidad de absorción interna era limitada y sólo elevaron sus activos financieros— encontrado la fórmula para usar eficientemente los recursos petroleros. Son abundantes las menciones en la bibliografía de la época al ejemplo que México representaba.

En el frente interno, el ambiente fue de euforia. Sobre todo en las clases medias y altas. «Administrar la abundancia» era mejor que enfrentar la realidad y la pobreza.

Algunos funcionarios del sector financiero consideraron importante, incluso, analizar las formas de prestar dinero a otros países, pues estábamos a punto, casi, de convertirnos en un nuevo país exportador de capitales.

Los Bancos Nacional de México (Banamex) y Bancomer, los dos más importantes de nuestro sistema bancario, com-

al cubierto en los préstamos domésticos. Además, y más importante, buena parte de las utilidades totales de los bancos en esos años provenían de sus operaciones con el exterior.

praron dos pequeños bancos en California y Texas. Por su parte, el gobierno mexicano, junto con bancos de México, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Alemania, formaron Inter-mex, un llamado banco de consorcio en Londres, Inglaterra.

Los patrones de gasto de consumo se modificaron, con una clara y chocante orientación hacia el exterior. La sobrevaluación del peso contribuyó, en buena parte, a este fenómeno. Lo más barato que se puede comprar en México —solía comentarse en esos años— es un dólar, o lo que es lo mismo, compra de dólares, importaciones y turismo al exterior. Y era cierto.

Las voces de prudencia no fueron escuchadas. Además, no eran muchas. El petróleo nos permitió dejar de hacer las cosas que era necesario hacer. En la mente de los protagonistas importantes de la vida nacional, incluyendo al presidente López Portillo, no se contempló la posibilidad de que las cosas podían cambiar. Era un camino en permanente ascenso. Pronto se supo que no era así.

En aquellos años el propio licenciado Miguel de la Madrid, como secretario de Programación y Presupuesto, fue particularmente flexible en el manejo del gasto público. Él sabía perfectamente que el gasto público representaba una palanca importante para apoyar una candidatura presidencial. Al ver su desempeño del año 1979, y sobre todo ya más cerca de la decisión fundamental, se observa que no fue muy ortodoxo. Dejó que las presiones de gasto siguieran. Y fue flexible en el manejo del gasto porque sentía que tenía grandes posibilidades de ser el candidato a la presidencia.⁶

⁶ Curiosamente, tres secretarios de Programación y Presupuesto llega-

EL INICIO DE LA CRISIS

En junio de 1981, el precio del petróleo sufrió un ligero ajuste hacia abajo. Los mecanismos para ahorrar energía y cambiar los patrones de consumo en los grandes países industriales empezaron a rendir frutos. El mercado se tornó de compradores. Independientemente de la controversia que el descenso del precio de los hidrocarburos produjo al interior del gabinete económico, la baja se interpretó como un fenómeno temporal, ante el cual no había necesidad de introducir ajustes al programa económico de expansión ni ajustar a la baja los precios del petróleo, de conformidad con lo que sucedía en el mercado mundial. Varios países suprimieron sus compras de petróleo mexicano y las ventas se desplomaron de 1.3 millones de barriles al día en el primer trimestre de 1981 a menos de 500 mil barriles en julio y agosto de ese año. Visto en retrospectiva y a pesar de la ausencia de elementos firmes en su momento, tal vez esa interpretación haya sido uno de los errores económicos más serios y costosos en la vida reciente del país.⁷

301

El reaccionar a una caída en los precios del petróleo a nivel mundial con un aumento en los precios de nuestro petróleo constituye, a mi juicio, el inicio de la crisis de 1982. Cuando

ron a la presidencia de la República mientras ésta existió: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

⁷ En un diario inconcluso que llevé a lo largo de un viaje oficial al Oriente, en junio y julio de 1981, al enterarme de la baja del precio del petróleo y de nuestra reacción oficial escribí: «Hoy se inicia lo que puede convertirse en la crisis económica más seria de nuestra historia.»

México tomó esa actitud,⁸ Francia —que era un importador importante de nuestro petróleo— nos suspendió las compras, con lo que el gobierno mexicano se sintió ofendido, aun cuando esa decisión era algo completamente lógico. ¿Por qué nos iban a comprar a nosotros a un precio superior del que podían comprar en otro lado? La situación provocó que Aero-méxico dejara de volar a París y cerrara su oficina en aquella capital, e incluso estuvimos a punto de romper relaciones diplomáticas con Francia.

302

Una víctima de los acontecimientos fue el propio director general de Petróleos Mexicanos, Jorge Díaz Serrano. Con actitud racional, bajó los precios del petróleo mexicano cuando cayeron en el mercado mundial, aunque probablemente lo hizo sin la anuencia de su Consejo de Administración. Esto provocó que el secretario de Patrimonio Nacional, José Andrés de Oteyza, presionara hasta obtener la renuncia del ingeniero Díaz Serrano.

Es importante recordar que la medida provocó también que los agentes económicos de México con recursos, como los empresarios o personas que tenía algunos recursos líquidos, dijeran: «Esto es una actitud poco racional y yo mejor me voy». Se inició, por tanto, una gran salida de capitales. Además, el nivel sin precedente de la tasa de interés real en los mercados internacionales,⁹ la caída en los precios de nuestras

⁸ A mi juicio, esta actitud fue producto de cierta soberbia y de poca racionalidad, así como de la prevalencia de intereses personales sobre lo que parecía lógico y racional.

⁹ En Estados Unidos, la tasa nominal de interés a corto plazo alcanzó un nivel de 20%.

principales exportaciones no petroleras —algodón, café, minerales— y la sobrevaluación del peso agregaron incertidumbre acerca del futuro cambiario y estimularon, asimismo, esta importante fuga de capitales hacia el exterior. Durante julio y agosto de 1981 salieron del país alrededor de 9 000 millones de dólares. Este éxodo se compensó con un precipitado proceso de contratación de crédito externo a corto plazo. La capacidad de obtención y negociación de recursos de la banca internacional se puso a prueba y fue todo un éxito, medido por los recursos contratados. Éxito, sin embargo, efímero.

303

En 1981, el país utilizó más recursos externos que en todo el periodo 1975-1980. La estructura por plazos de la deuda externa, que se había mejorado sustancialmente en los años anteriores, sufrió un deterioro serio. Al final de 1981, la deuda a corto plazo era 20% del total; un año antes representó sólo 5%. De este modo, logramos mantener las reservas, pero ya con un ingrediente que iba a provocar problemas al inicio de 1982. Como fue el caso.

Es importante remarcar que en los últimos años hemos mantenido la misma política económica, a pesar de cambios brutales en el entorno económico. Nos sucede en el periodo 1981-1982, nos vuelve a suceder en 1986 y nuevamente en 1994. Si cambian el escenario y las variables económicas, es necesario modificar la política económica también. Hubiera sido crítico hacer caso a este principio, pero no lo hicimos.

En la Subsecretaría de Hacienda, veíamos el proceso de deterioro de la economía con una enorme preocupación. Nuestra influencia ante el secretario estaba disminuida, al identificarnos con el «otro» equipo, el del licenciado De la Madrid, que en esos meses sería declarado candidato a la pre-

sidencia de la República. El licenciado David Ibarra, que estaba conteniendo como aspirante a la candidatura presidencial, veía en el subsecretario de Hacienda a alguien que más bien estaba del lado de Miguel de la Madrid. Debido a esto, fui objeto de cierto aislamiento —e incluso de hostilidad, en algunos momentos— por parte de todo el equipo del secretario. Es por esto que tomé la iniciativa de realizar un viaje por el sureste asiático a fin de fortalecer relaciones financieras con aquella región y, así, ausentarme de esas presiones.

304

Por otra parte, la influencia de prudencia de la propia secretaría frente al jefe del Ejecutivo había perdido fuerza ante las voces en pro del gasto que venían de otros grupos dentro del gobierno. Son cosas que pasan.

La Secretaría de Hacienda y el Banco de México fueron perdiendo peso en las decisiones del presidente de la República. El secretario Ibarra ofrecía argumentos en función de lo que veía en la realidad económica, pero ya no se le hacía caso. Esto fue en buena medida porque había perdido credibilidad debido a sus aspiraciones presidenciales. El presidente reaccionaba ya no frente a un secretario de Hacienda comprometido con sus tareas, sino que veía su opinión como la de alguien que respondía a intereses personales.

Traíamos, además, esa ola grande, ese tsunami de prosperidad que se pensaba que podía continuar. El país creció, indiscutiblemente, a diferencia de lo que ha sucedido en el régimen del presidente Vicente Fox, en el que los ingresos extraordinariamente elevados que obtuvimos por exportación de petróleo sólo provocaron el aumento del gasto corriente. En el caso del presidente López Portillo hubo generación de empleo por encima del aumento en la fuerza de trabajo. No es extraño entonces

que grupos del gobierno ejercieran presión en pro del gasto, ya que se tenía un auge económico difícil de frenar.

A fines de agosto de 1981, después de estos excesos ligados al mercado petrolero, hubo un intento de reducir el gasto. Se anunció un primer programa de recorte de 4% al gasto público,¹⁰ de freno a las importaciones y otras medidas insuficientes de ajuste económico. Sin embargo, era difícil parar una máquina que venía a toda velocidad. Los objetivos para reducir el déficit público no se cumplieron, sino al contrario. Al finalizar el año, aquél era el doble en términos reales que el del año anterior, 7% del PIB en 1980 a 14% en 1981. La historia volvería a repetirse poco tiempo después, al llegar a 17% en 1982.

305

A pesar de todo esto, 1981 fue todavía un año de crecimiento acelerado, sobre todo por el impulso del primer semestre. El nivel de reservas se mantuvo razonablemente bien, pero sólo gracias al endeudamiento externo.

El inicio de 1982 —último año de la administración del presidente López Portillo— mantuvo los signos desfavorables de los meses anteriores. Al más alto nivel se reiteraba una firme defensa de la política cambiaria que sólo atizó la hoguera. A principios de febrero de ese año me comuniqué con David Ibarra para insistir que teníamos que devaluar porque se nos

¹⁰ Los recortes al gasto público con un enfoque proporcional —«cortar parejo»— no funcionan ni han funcionado nunca. Los mecanismos de defensa que surgen obstaculizan la medida. Poco después, el mismo error se iba a repetir. Un secretario constructor —Emilio Múgica— había respetado el recorte al gasto público, pero, al poco tiempo, solicitaba una ampliación para terminar el puente, al que sólo le faltaba cerrar la parte central para poder unir los dos extremos.

estaba yendo el país entre las manos. Y me dijo: «Llevo meses argumentando la necesidad de devaluar, pero cada día me hacen menos caso».

306 Es posible que la insistencia en no devaluar se debiera al impacto que causó en López Portillo la devaluación que hizo el presidente Luis Echeverría en agosto de 1976. Cuando viene la devaluación del 31 de agosto de 1976, la imagen del presidente Echeverría se cae. Tiene que adoptar una serie de medidas en el último trimestre de su gobierno para recuperar un poco del prestigio que había perdido. «Un presidente que devalúa es un presidente devaluado» decía después López Portillo. Por otro lado, hay que reconocer que el presidente López Portillo, a pesar de haber sido secretario de Hacienda, no tenía una idea clara del funcionamiento económico de un país. Nunca le convencían los argumentos de que había que devaluar porque de esta manera íbamos a ajustar el nivel de gasto interno y con eso íbamos a lograr los equilibrios que habíamos perdido.

Cuando de repente se apreció que había cierta influencia de organismos internacionales que recomendaban la devaluación, él mostró una resistencia aún mayor, interna, visceral. No eran los argumentos de carácter económico los que provocaban su negativa a la devaluación, sino elementos de carácter esencialmente emotivo. Había sido un presidente muy exitoso. En 1977 recibió un país con problemas, con la firma de un convenio con el Fondo Monetario Internacional, pero lo sacó adelante y, a partir de 1978, México fue un país en auge. Como presidente fue carismático, buen orador, admirado, querido, cortejado, en todas las esferas nacionales e internacionales. No recuerdo un presidente con mayor éxito durante sus primeros años de gobierno como López Portillo.

No obstante, la realidad se impuso. El 17 de febrero de 1982 se anunció —por cierto, de manera desusada—¹¹ el retiro del Banco de México del mercado de cambios. El peso se dejó fluctuar de acuerdo con la oferta y la demanda de dólares. Sufrió una devaluación de algo más de 30% en unos días. La medida empezó a surtir sus efectos y la salida de dólares se detuvo, aunque con una intensidad menor a la esperada.

Estoy convencido de que la crisis que enfrentamos en 1982 se inició realmente con la caída de los precios del petróleo. Sin embargo, esa misma caída, en un escenario económico diferente y con una política económica distinta, hubiera tenido un impacto terrible, pero no dramático. Se pudo haber devaluado a tiempo, probablemente a finales de 1981 o muy al principio de 1982. Desafortunadamente, la política económica no reconoció que las circunstancias habían cambiado y tampoco entendió su mismo sesgo, que era expansivo. En esencia, fueron esta caída de los precios del petróleo, la elevación de la tasa de interés internacional y la política económica los elementos que, combinados, desataron la crisis de 1982.

Un mes después de la devaluación, hubo cambios de mando en el equipo económico. El autor de estas líneas por David Ibarra en la Secretaría de Hacienda y Miguel Mancera por Gustavo Romero Kolbeck en el Banco de México. David Ibarra fue despedido en forma abrupta el martes 16 de mar-

¹¹ El anuncio lo hicieron el director del Banco de México y el director de Comunicación Social de la presidencia de la República, desde Los Pinos y en ausencia del secretario de Hacienda. El distanciamiento del secretario David Ibarra con la presidencia, que venía de meses anteriores, se hace evidente.

zo de 1982 por el presidente de la República, y me llamaron inmediatamente para decirme que el licenciado Ibarra me entregaría la secretaría a la una de la tarde.

308 Considero que mi nombramiento, además de ser un movimiento natural al ser subsecretario, ocurre por una recomendación de José Andrés Oteyza. Teníamos una buena relación. En ese tiempo José Andrés tenía una enorme influencia con el presidente. Incluso se podría decir que desempeñaba un papel tan importante como para casi llamarlo vicepresidente. También tenía gran peso frente a José Ramón López Portillo, quien, como hijo y «orgullo de su nepotismo», ejercía un factor realmente de muy elevada influencia frente al presidente.

El mismo día de la salida de David Ibarra tuve que comunicarle a Gustavo Romero Kolbeck que dejaría de ser director del Banco de México. En un desayuno al día siguiente de mi nombramiento, le informé que su sucesor sería Miguel Mancera. Recuerdo que le extrañó un tanto la noticia porque era conocido el conflicto de del presidente con David Ibarra, pero no con él. Ahora, ¿por qué lo quita? Creo que hay que darle un voto de reconocimiento al presidente López Portillo. En mi opinión, fue un gesto de hombre de Estado el decir: «Voy a cambiar a las dos cabezas del equipo económico con gente del próximo presidente, Miguel de la Madrid».

Miguel Mancera estaba en Kuala Lumpur, en Malasia. Lo localicé en la noche del 16 de marzo, creo que a las cinco de la mañana. Lo despertamos para decirle: «Vente lo más pronto posible, ya que eres el próximo director del Banco de México». No tenía la menor idea.

Al día siguiente del cambio se anunció un ajuste salarial del 30%, por presiones del movimiento obrero. Me tocó lidiar

también con el aumento el mismo día en que soy designado secretario de Hacienda. Traté de evitarlo, pero ya la decisión estaba muy adelantada. Así que lo más que pude lograr fue una moderación de 30, 20 y 10% en función del nivel de ingreso del asalariado. Con esa medida se echó por tierra cualquier efecto positivo que la devaluación hubiera podido tener.¹² Finalmente, se autorizaron los incrementos según el nivel de salario para compensar los efectos inflacionarios de la devaluación.

El deterioro registrado en los niveles de salario real justificaba aparentemente la medida. Recordemos que el secretario del Trabajo, Sergio García Ramírez, siendo una persona estupenda en todos los sentidos, desafortunadamente no tenía mucho conocimiento económico. Entonces, frente a una presión que pudiera ser ligera del movimiento obrero, pensé que, efectivamente, ante una devaluación que va a provocar cierto grado de inflación hay que compensar a los trabajadores. El razonamiento es impecable, pero al aumentar los salarios uno elimina el efecto de ajuste, que es lo que pretende fundamentalmente una devaluación.

Los grupos con recursos económicos interpretaron el ajuste salarial como señal de la falta de decisión política de las autoridades para llevar a cabo el ajuste necesario y aprovechar la dolorosa —siempre dolorosa— devaluación. Es innegable que los efectos favorables de esta medida se vieron nulificados, por lo menos en parte, por la reacción psicológica que provocó el aumento salarial. La salida de capitales se reanudó

¹² La devaluación es una medida que requiere otros mecanismos de ajuste para que surta los efectos buscados.

y un ambiente de creciente incertidumbre y desconfianza se apoderó del país.

EL MANEJO DEL GASTO PÚBLICO

Desde que llegué a la Secretaría de Hacienda insistí una y otra vez en que teníamos que bajar el gasto público. Es decir, haciendo una síntesis de toda la problemática, la primera receta era reducir el gasto gubernamental. Creo que tenía razón. Es como cuando uno va al doctor y con 40 grados de calentura: lo primero que hay que hacer es bajar la temperatura. Después se verá qué es lo que pasa. Pero lo primero es bajar los 40 grados porque, si no, me va a generar otros problemas como meningitis, que es provocada por una temperatura muy elevada. De igual forma, lo primero que había que hacer en el gobierno era bajar el gasto público.

Recuerdo muy bien una ocasión que acompañé al presidente a una gira a Manzanillo. Fuimos a inaugurar una termoelectrica fenomenal, enorme, con un horno de gran capacidad para proveer de luz a Manzanillo y zonas aledañas. Al término de la ceremonia nos subimos en una pequeña camioneta. Entonces el presidente me tomó del brazo y me dijo: «Mire, Chuchito, mire, para eso es el gasto público», como diciendo: «Ya no me siga usted fastidiando». Recuerdo haberle respondido: «Señor presidente, yo no tengo nada en contra del gasto público. Tengo mucho en contra del gasto público que no tenga el respaldo del ingreso, que es diferente. Vamos a gastar todo lo necesario, siempre y cuando tengamos el dinero». Como no lo teníamos, nos empezamos a desbarrancar.

El 20 de abril de 1982, después de largas y complejas negociaciones dentro del gobierno, se hizo público un programa de ajuste económico de corte ortodoxo, elaborado por las autoridades financieras del país. Me tomó dos semanas negociarlo. Tenía en las noches reuniones en mi casa con todos los secretarios de la parte económica para acordar lo que se debía hacer. Fue un acuerdo o un programa a imagen y semejanza de un programa del Fondo Monetario Internacional, sin intervención de éste. A causa de las dudas que su ejecución planteaba y con el propósito de darle más fuerza y elevar las posibilidades de su cumplimiento, el programa se anunció en un decreto presidencial y fue refrendado por todos los secretarios de Estado que formaban el gabinete económico.

311

Se firmó el acuerdo, apareció en el *Diario Oficial* el 20 de abril de 1982 y, sin embargo, a los dos días nadie le hizo caso. A pesar de algunas señales positivas aisladas, se observó al poco tiempo que difícilmente se alcanzarían las metas previstas. El gasto público mantuvo su ritmo elevado. No era fácil detener un coche que traía gran velocidad.

La realidad es que la inercia que traíamos y la percepción de los ejecutores del gasto de que no había voluntad política del presidente provocaron que no se cumpliera. Sin la voluntad política del presidente no hay nada que hacer. Recuerdo muy bien un día que venía con el presidente y el tránsito de 5 de Mayo hacia Avenida Juárez estaba interrumpido. El profesor Carlos Hank, regente del Distrito Federal, estaba haciendo el estacionamiento subterráneo del Palacio de Bellas Artes. «Es una obra muy importante», me dice el presidente. Le digo: «Señor presidente, pero no tenemos dinero». «Es muy

importante y la gente va a agradecer esta obra del estacionamiento de Bellas Artes». Entonces, no había manera.

Era un periodo de auge y eso gusta a casi todos. Las actitudes e intereses de aquellos sectores beneficiados por la política expansionista difícilmente pudieron ser contrarrestados. Se requería una convicción profunda, una movilización social y política para lograr el cambio. Esto no se dio.

312 En diversos círculos del gobierno se insistió en que lográramos crecer más de 6%, en términos reales, durante 1982. El entorno internacional era de bajos niveles de actividad económica, descenso en los precios de las materias primas y altas tasas reales de interés. En esos días di una conferencia de prensa ante corresponsales extranjeros, y vaticiné un crecimiento de «cero» y hablé, por primera vez, de la crisis que se iniciaba. Esta posición levantó una pequeña tormenta política. Desafortunadamente, los hechos posteriores me darían la razón.

A mediados del año se empezó a hablar de la necesidad de entablar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional. Esto recibió una total oposición política. En el sexenio anterior, las negociaciones con FMI fueron la expresión más clara del fracaso de la política económica. Era natural, pues, la resistencia.

El 4 de julio se llevaron a cabo en todo el país las elecciones presidenciales y legislativas. Había que llegar a esa fecha en las mejores condiciones posibles. El señor presidente de la República, en repetidas ocasiones, me transmitió su inquietud de mantener el barco a flote para las elecciones. La salida de capitales continuaba. El 30 de junio se firmó un crédito jumbo de 2 500 millones de dólares encabezado por el

Bank of America y el National Westminster Bank, con casi cien bancos de todas las regiones del mundo. Se enfrentaron dificultades para lograr la participación necesaria. La banca empezó a apreciar los problemas y a frenar su entusiasmo respecto a México.¹³

LA CRISIS DE LA DEUDA

Desde mayo de 1982 se habían iniciado contactos frecuentes y discretos con las autoridades de los organismos financieros internacionales y con el gobierno de Estados Unidos. El objeto era mantenerlos informados del curso de los acontecimientos y preparar el camino para un eventual apoyo extraordinario que, cada vez, parecía más claro y necesario.

313

Con autorización del presidente, yo salía en un avión del Banco de México, los jueves en la tarde, para llegar a Washington en la noche. Desayuno con el director-gerente del Fondo Monetario Internacional, entrevista con el secretario del Tesoro y almuerzo con Paul Volcker, presidente del Sistema de la Reserva Federal. Aeropuerto y regreso a la ciudad de México para asistir a algún evento en la noche del viernes. Nadie se enteraba de estos viajes relámpago. Por cierto, en una de las entrevistas con el secretario del Tesoro, Donald Reagan, al acompañarme a la puerta y despedirme y después

¹³ Sin embargo, es interesante releer algunos de los conceptos expresados en la ceremonia de firma en la Ciudad de México. El señor Thomas Hodgson, del Lloyds Bank de Inglaterra, dijo, por ejemplo: «La banca internacional se encuentra orgullosa de las medidas correctivas adoptadas por el presidente López Portillo».

de haber escuchado nuestra descripción de la situación que enfrentábamos, me dijo: «Señor secretario, usted tiene un problema». Le respondí: «No, señor secretario, los dos tenemos un problema». Cara de asombro, pero de inmediato reconoció la gravedad de lo que podía ocurrir en el sistema financiero internacional.

314 Los meses de julio y agosto fueron terribles. Los resultados diarios del mercado cambiario daban escalofríos. Fueron varios los días en que la demanda de dólares excedía a la oferta en 200 y 300 millones de dólares. No eran ya sólo las grandes tesorerías de las empresas las que buscaron la protección cambiaria, sino también personas diversas de ingreso bajo que querían cambiar sus activos en moneda extranjera. Las reservas los resentían. En esos días, Hacienda y el Banco de México evaluaban a diario y con todo detalle nuestra posición de activos y pasivos con el exterior; con frecuencia fue indispensable llevar a cabo operaciones emergentes en un día para obtener los dólares necesarios y cubrir compromisos para los que no se tenía con qué pagar.

A finales de julio se obtuvo el apoyo del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, con un importe de 700 millones de dólares. Se nos acabó en una semana.

Fueron días y semanas de pérdida de brújula en todos los niveles del gobierno. No se sabía a dónde íbamos ni qué hacer. La sociedad lo resentía con incertidumbre, rumores de todo tipo y desconfianza. Fueron días difíciles en los que la angustia estuvo presente, con seguridad, en todos aquellos que tenían alguna responsabilidad directa en esos asuntos.

El 5 de agosto se anunció el establecimiento de un sistema

dual de cambios, equivalente a una devaluación.¹⁴ Sin embargo, el efecto ya no fue el esperado. El mercado cambiario reaccionó favorablemente un día, pero inmediatamente retomó la tendencia anterior. Una semana después se anunció la inconvertibilidad de los depósitos en dólares en el sistema bancario mexicano, los llamados «mexdólares». Estos depósitos, surgidos de la necesidad de retener los recursos dentro del país, ascendían a alrededor de 12 000 millones de dólares. No se tenían los recursos en moneda extranjera para hacerles frente. El mercado de cambios permaneció cerrado varios días.

315

Fue una decisión difícil e inevitable, adoptada entre Hacienda y Banco de México. Se había iniciado el retiro en dólares de esas cuentas. No teníamos el respaldo financiero suficiente y, ante la posibilidad de un retiro masivo de fondos en el sistema bancario, se tomó la decisión de cubrir esas obligaciones en moneda nacional al tipo de cambio fijado por la autoridad. Mucha gente se sintió defraudada. Veinte años después, todavía hay quien me reclama aquella decisión.

Era claro que la emergencia había llegado. Las reservas internacionales del Banco de México se encontraban a niveles muy bajos, cada día inferiores. Los pagos por el crédito externo mostraban una fuerte concentración en las semanas y meses siguientes.

Se iniciaron las negociaciones frente a la crisis. México se vería ante la imposibilidad de continuar sus pagos finan-

14 Cincuenta pesos por dólar para los pagos de deuda externa e importaciones prioritarias y un tipo de cambio ordinario de 70 pesos para el resto de las transacciones.

cieros al exterior. Esto podía tener consecuencias desastrosas para todo el mundo. Una suspensión de pagos de México contagiaría de inmediato a otros deudores de América Latina y un buen número de bancos de Estados Unidos enfrentarían enormes problemas, pues sus créditos a México, Brasil, Argentina y otros países excedían su capital contable.

316 La negociación se llevó a cabo en Washington. En el Departamento del Tesoro. Se le conoció como «el fin de semana mexicano». La negociación fue larga, llena de angustia, rabia y zozobra. El viernes 13 de agosto la reunión terminó a las cuatro de la mañana, para reanudarse en las primeras horas del día siguiente.

Se logró armar un «paquete» financiero en el que participaban el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Pagos Internacionales, la banca comercial, las tesorerías, los bancos centrales de los principales países industriales y, por supuesto, el país deudor. Nunca antes se había hecho un esfuerzo de esta naturaleza. Era la primera vez, en la historia financiera internacional, en que todo un grupo de entidades acreedoras participaban conjunta y directamente en la solución de los problemas de un país deudor. Se estableció un precedente que sentaría pauta para el futuro.¹⁵

El asunto no fue sencillo. Se requería del compromiso de todos los participantes para que el paquete financiero de

¹⁵ Para una buena descripción periodística de estos sucesos, véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue. The Group of Thirty*, New York, 1984. Este trabajo se basa, fundamentalmente, en una serie de entrevistas con el autor de estas líneas. Además, la negociación mexicana se convirtió en un «caso de estudio» en la Universidad de Harvard y Georgetown.

rescate funcionara. El eje de la operación era el FMI, y éste daría su apoyo sólo si el resto —bancos comerciales, bancos centrales de los países industriales, Tesorería de Estados Unidos— comprometía su respaldo. El mecanismo se conoce como de condicionalidad cruzada. Se dice fácil, pero es difícil de lograr y operar.

En el caso de la banca privada, se requería de la aceptación de todos los bancos. Eran 530 instituciones de 40 países. Se estableció un monto de nuevos créditos por 5 000 millones de dólares, equivalente a 7% del total de adeudos con la banca, que en agosto de 1982 ascendía a 73 000 millones de dólares. Cada banco debía aportar 7% de su cartera con México. Hubo algunos renuentes a quienes se tuvo que torcer el brazo. Hubo quien aportó 210 dólares. Era imprescindible la participación de todos y cada uno de ellos. La renuencia de uno solo podía echar por tierra todo el paquete.

Las amortizaciones de la deuda externa ascendían a 16 468 millones de dólares de agosto de 1982 a diciembre de 1983. Con la reestructuración, los pagos se redujeron a 1 475 millones de dólares (menos de 10% de lo que hubiéramos tenido que pagar).

En la negociación con Estados Unidos intervino el petróleo. Se negoció el pago anticipado de 1 000 millones de dólares a cambio de entregas de crudo durante un año para la reserva estratégica de ese país. Me acompañaron José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio Nacional, y Julio Rodolfo Moctezuma, director general de Petróleos Mexicanos (Pemex). Por parte de Estados Unidos estaba el subsecretario del Tesoro, Tim McNamara, Paul Volcker, y por parte del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosière. Fueron los

personajes más importantes. Claro, había que atender al secretario del Tesoro, que era Donald Reagan, pero quienes llevaban la voz cantante eran ellos tres.

318 El Tesoro se puso muy duro en la negociación. El embajador John Gavin, quien con gran olfato político fue a las negociaciones, me dijo: «Mira, cuando un deudor está en problemas, es el momento de cobrarle más». En otras palabras, cuando alguien está quebrado, tiene que pagar más por la ayuda.¹⁶ Ésta es la filosofía que se aplica. No era un individuo ni una empresa. Era un país amigo en dificultades. Sin embargo, eso no contó. Algún día habrá que cobrar el abuso. Otro más.

Las condiciones financieras para el pago anticipado eran, en verdad, abusivas. La tasa de interés era excesiva y el precio del petróleo estaba por debajo de las perspectivas del mercado. El petróleo que les íbamos a vender lo pusieron a un precio bajo, ligeramente por encima de 20 dólares. Todos sabemos que la volatilidad del mercado petrolero es muy grande por lo que ahí no fue tanto el problema, sino en el cobro de la tasa de interés por el dinero que nos prestaron. Llegaron a tal extremo que, el domingo 15 de agosto, las rechazamos. Consulté por teléfono con el señor presidente de la República, quien aprobó nuestra postura. «Tomen el avión de regreso a México y que arda Roma», me dijo. Él traía toda una presión de José Andrés de Oteyza, de José Ramón López Portillo y del propio Carlos Tello, de que mandáramos al diablo a los ban-

¹⁶ La tasa de interés real por el pago anticipado fue muy superior a la tasa preferencial en esos momentos.

queros. Yo creo que hubiera sido un error gravísimo, cuyas consecuencias incluso son difíciles de imaginar. Este es un país altamente dependiente del crédito externo.

A punto de salir al aeropuerto, recibimos una llamada del Tesoro estadounidense, recortando sus pretensiones a la mitad. Nueva consulta con el presidente; alargamos nuestra salida por unas horas, no sin antes firmar los documentos correspondientes. Se había evitado una debacle de proporciones enormes no fáciles de imaginar.

Mientras tanto, el país se encontraba en efervescencia. Los rumores estaban a la orden del día: congelación de cuentas de cheques, control de cambios, cancelación y expropiación de las cajas de seguridad, etcétera. No había rumbo. Por lo menos así se sentía. Había que hacerle frente. Propuse al presidente de la República una entrevista en la televisión para el día siguiente y en cadena nacional, improvisada. Parecía una locura muy riesgosa y el presidente me autorizó.

Tuvimos poco tiempo. Reuní a mis colaboradores más cercanos y pedí la preparación de algunos datos y láminas. No hubo tiempo de hacer una preparación adecuada. El secretario de Gobernación me visitó a mediodía. Tenía dudas. Después de comer, hice mis apuntes. Toda la prensa estaba convocada. Se levantó una gran expectación. Hablé durante 40 minutos. Explicué la situación de manera sencilla, casi elemental. Describí el «paquete» financiero de ayuda. Usé la verdad como instrumento fundamental. Funcionó. La conferencia fue un éxito político y personal. Se contribuyó, un poco, a la tranquilidad. La prensa recogió la intervención de manera muy favorable: resaltó el realismo, la sencillez y la claridad. Abel Quezada publicó una caricatura en la que se-

ñalaba que si así se hubiera hablado antes, la gente habría hecho cola para aportar algo, como en los días siguientes a la expropiación petrolera de 1938. El título del cartón fue «Sólo la verdad quita el miedo».

En aquella ocasión expresé: «Definitivamente el problema que enfrentamos es muy serio, es de coyuntura y carácter financiero, es casi —exagerando los términos— un problema de caja». La expresión me perseguiría durante largos meses y años.

320

Al día siguiente, me trasladé a Nueva York. Habíamos arreglado el apoyo con los gobiernos y éste estaba en marcha. Había ahora que negociar con los bancos. El domingo anterior, en pleno verano, había hablado con los directores generales de los principales bancos del mundo. La mayoría de ellos, a pesar de haberme comunicado al campo de golf, al yate o a sus casas, tomaron las cosas con serenidad y espíritu positivo. El dinero se nos había acabado. Al finalizar la semana, nuestros recursos líquidos, cubriendo todos los pagos pendientes para esos dos días restantes, iban a ser de alrededor de 120 millones de dólares. Ese viernes 20 de agosto de 1982 cerramos con 158 millones de dólares en reserva y para el lunes necesitábamos 280 millones. Imposible.

Llevábamos semanas de estar peleando día con día para tratar de salvar las salidas de capital. Pero cada día el saldo era cada vez más negativo. Yo tenía informes tres veces al día. Me decían, a las once llevamos 85 millones de dólares perdidos, a las doce llevamos 138, cerrado el día con 320. Una cosa espantosa. Entonces, para el lunes 23 de agosto habríamos llegado al final del camino. Las fichas se habían acabado.

La convocatoria para una reunión entre los banqueros de todo el mundo y la delegación mexicana, el viernes 20 de agosto a las nueve de la mañana, en el edificio del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, estaba ya en las manos de los interesados. El día anterior visitamos a los presidentes de los cinco bancos más importantes de Nueva York. Tenían antecedentes: la llamada desde Washington en la que los pusimos al tanto de que México estaba a punto de suspender sus pagos por concepto de su deuda externa.

Las conversaciones fueron útiles, maduras, responsables. Yo dije, palabras más, palabras menos: «Se nos acabaron las fichas, y para poder seguir cumpliendo con los compromisos con ustedes, banqueros, necesito que me presten 3 800 millones de dólares». Era la cantidad que habíamos estimado. Con esto en realidad lo que hicimos fue una moratoria negociada, no unilateral, sino negociada. Tomó cuerpo la idea de formar un grupo asesor de 14 bancos para representar al resto de la comunidad bancaria de todo el mundo.¹⁷ En la noche decidimos preparar un breve folleto descriptivo de lo pasado y de nuestras intenciones. Incluso con algunas láminas ilustrativas. Parte del grupo mexicano trabajó toda la noche con eficiencia y entrega.

¹⁷ El grupo asesor quedó constituido de la siguiente manera: Citibank y Bank of America como copresidentes; Manufacturers Hannover Trust, Chase Manhattan Bank, Chemical, Morgan y Bankers Trust, de Estados Unidos; Bank of Montreal (Canadá), Bank of Tokio (Japón), Société Générale (Francia, Bélgica y otros), Deutsche Bank (Alemania), Lloyd's Bank (Inglaterra), Swiss Bank Corp. (Suiza); Banco Nacional de México (México y América Latina). Este último dejó de pertenecer al grupo después de la nacionalización de la banca.

En la mañana temprano, antes de la reunión grande, constituimos el grupo asesor de bancos. El ambiente era tenso. De expectación. Nadie sabía lo que podía pasar¹⁸.

Explicué la situación general y presenté nuestra solicitud de prórroga de 90 días para el pago de las amortizaciones de capital de la deuda pública mexicana. Había excepciones: los créditos comerciales, los contratados con los organismos internacionales —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo— y las emisiones de bonos en los mercados de capitales del mundo.

322

Ángel Gurría —el gran luchador de la deuda y que tanto ha hecho por el país— contestó unas cuantas preguntas de carácter técnico. Hubo algunas voces de apoyo inmediato, otras de duda y la gran mayoría respondió con el silencio del impacto.¹⁹ ¿Decisión difícil? En realidad, no. No había alternativa.

La crisis mundial de la deuda se había iniciado en ese momento. Se celebró una entrevista con la prensa de muchos países. La expectación era grande. Al día siguiente aparecí en la primera página de *The New York Times*. Nunca antes lo habría creído posible.

Además de Gurría, participaron Jorge Espinosa de los Reyes, director general de Nacional Financiera; Alfredo Phillips, subdirector del Banco de México; Luis Orcí, de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda, y mis dos leales colaboradores Rafael Reséndiz, jefe de prensa, y Alejandro de Pedro, secretario particular.

¹⁸ Ese día, las acciones de algunos de los bancos de Nueva York mostraron descensos importantes en sus cotizaciones de la Bolsa de Valores.

¹⁹ En esencia, el mensaje era: «No tengo recursos para pagarte, pero necesito que me prestes más». No era fácil.

En aquellos días o semanas, el problema de la deuda externa absorbió a la opinión pública nacional. Los pasos de la negociación fueron seguidos y comentados casi de manera permanente. No todo el mundo estaba de acuerdo con la estrategia del gobierno. Hubo voces que exigían la moratoria de la deuda; incluso hubo mítines con 10 o 12 mil personas frente al Palacio Nacional que clamaban por suspender todos los pagos a los banqueros internacionales. El mismo presidente de la República dudaba. Mis argumentos —aislamiento de la comunidad financiera internacional, pérdida de confianza en nuestras instituciones, suspensión prolongada de las corrientes crediticias, etcétera— no eran totalmente convincentes. El argumento que utilicé ante las dudas y las presiones para seguir otro camino, fue sencillo y contundente: México importaba alrededor de la mitad del consumo nacional de maíz; sin dinero en el Banco de México y sin crédito, en dos meses el país y los mexicanos se quedarían sin tortillas. Difícil de imaginar.

323

En esencia, nuestra postura fue una moratoria al pago del principal de los créditos, a la cual denominamos, de manera insistente, reestructuración. A los banqueros no les gustaba la palabra moratoria. Como se comentó anteriormente, en realidad, fue una moratoria negociada.

Por la tarde iniciamos el retorno a la Ciudad de México. Nuestros rostros reflejaban el reconocimiento de la trascendencia de aquello en lo que habíamos participado. Al día siguiente me fui a Yauhtepec, Morelos. Por la tarde, de huarachas, me senté en el zócalo a ver pasar a la gente del pueblo. En veinticuatro horas habíamos cambiado de mundo. Sentía un impulso mayor que el normal por estar cerca del propio.

La prórroga de 90 días transcurrió con gran rapidez. La extendimos por otro periodo semejante y, poco a poco, fui-

mos avanzando con mejores condiciones de plazo, tasa de interés y comisiones. Fuimos pioneros en los llamados Acuerdos de Reestructuración Multianual (*Multiyear Restructuring Agreements*, MYRA), que daban un ligero respiro al enorme peso del servicio de la deuda, el que sin duda, era un obstáculo serio para el crecimiento económico. En aquellos años, México tuvo que destinar una porción exagerada de sus ingresos en moneda extranjera y de su presupuesto de egresos a cumplir con el pago de la deuda. (En 1983, el servicio de la deuda absorbió 28% de gasto público total.) Igual sucedió en la mayoría de los países latinoamericanos.

Hubo muchas propuestas para atender el problema. Decenas. Del medio académico, financiero, gubernamental. El Plan Baker, anunciado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos en la reunión del FMI y el Banco Mundial en Seúl, Corea del Sur, en septiembre de 1985, no levantó vuelo. No fue sino hasta 1989, con el plan del secretario Nicholas Brady, que reconoció la vieja demanda de los deudores de reducir el peso del servicio de la deuda, cuando se dió un paso efectivo hacia la solución.

La llamada «década perdida» en América Latina respondió, en esencia, al problema del endeudamiento externo.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Se iniciaba la última semana de agosto de 1982. El último informe presidencial de José López Portillo estaba a un paso. Los banqueros de California —el Bank of América era, en ese momento, el mayor banco del mundo— no habían sido informados como los de Nueva York. Fui y vine de San Francisco.

El presidente López Portillo me había preguntado un par de meses atrás, y lo hizo en varias ocasiones más, mi opinión sobre la nacionalización de la banca y el control de cambios. Yo creo que por lo menos dos meses antes de la nacionalización se había estado trabajando la idea. Posteriormente he sabido que él tuvo reuniones con José Andrés de Oyteza, Carlos Tello y José Ramón López Portillo, quienes frente a la circunstancia por la que estábamos atravesando le recomendaron la nacionalización. Para un hombre como López Portillo, esto era altamente atractivo desde el punto de vista político, sin fijarse en las consecuencias que pudiera traer. Se prepararon los decretos de control de cambios y de nacionalización como un secreto de Estado extraordinariamente bien guardado. José María Sbert, quien era muy bueno para la pluma, ayudó a la redacción; también participó Carlos Vargas Galindo, que era el asesor jurídico de la presidencia.

325

Esto no quiere decir que la decisión hubiera sido tomada meses atrás; en mi opinión, el presidente la estuvo masticando durante un buen rato. La primera vez que me preguntó mi opinión fue dos semanas antes del suceso. Le pedí el fin de semana para darle una respuesta sin precipitaciones y con toda reflexión. Hice mi tarea y le comuniqué mi opinión: tomar esa decisión para hacer frente a la crisis que enfrentábamos era como si quisiéramos curar una tuberculosis mediante la amputación de uno de los brazos. No tenía nada que ver una cosa con la otra. La única justificación posible sería política, y con efectos que pronto se verían evaporados.

El argumento de que la banca y sus funcionarios y empleados contribuían a la fuga de capitales era cierto, pero no tenía nada que ver con la estructura de propiedad de las ins-

tituciones de crédito, sino con las adversas condiciones de incertidumbre y desconfianza que enfrentábamos. Además, la nacionalización bancaria no necesariamente mejoraría el proceso de captación de ahorro y el otorgamiento de crédito —función esencial de la banca—, sino que era posible que sucediera lo contrario. Por lo que al control de cambios se refería, reiteraré, en esencia, los planteamientos contenidos en un entonces reciente documento de Miguel Mancera sobre el particular.²⁰

326

Estos argumentos fueron repetidos en varias ocasiones. Y yo creo que López Portillo estuvo meditando, escuchando puntos de vista. Esto explica por qué trató bien a los banqueros en la reunión del 16 de agosto. Todavía no tomaba la decisión, la andaba trabajando abajo del agua, pero no había decidido todavía. Estando a tres meses del término de gobierno, se quiso congradar con los banqueros, a los que probablemente les iba a dar un golpe duro. Parece que consultó también con Emilio Mújica, que era su secretario de Comuni-

²⁰ Ese documento se había hecho público en abril de 1982 con el propósito de transmitir y reiterar el firme compromiso de las autoridades financieras de no imponer ese tipo de controles a los cambios y evitar una pérdida mayor de confianza. En dicho trabajo, Mancera alertaba que la aplicación de un control cambios enfrentaría obstáculos mayúsculos en un país como México y que la existencia misma de la medida sería el más poderoso motor de la fuga de capitales. Además, «la adopción del control de cambios reflejaría un escapismo a las realidades económicas que nada resolvería y que sí conduciría, con toda probabilidad, a la paralización de amplios sectores de la economía nacional al escasear y encarecerse las divisas necesarias para la importación de insumos»:

caciones, economista y de filiación de izquierda. Me consultó nuevamente a mí. Me pidió que lo viera el sábado 28 de agosto para comentar sobre estos problemas. Así lo hicimos. Iba a pasar el fin de semana en Zihuatanejo, en compañía de sus hijos y nietos, dándole los últimos toques a su sexto informe de gobierno. Al despedirnos me comentó que su decisión la tomaría en el mar, bajo el sol y frente al viento.

Al salir de Los Pinos me llevé la sensación de que la decisión estaba tomada. Me fui muy preocupado.

El lunes 30 de agosto se celebró el quinto aniversario del Banco Obrero. La ceremonia fue a las 8:00 de la mañana. Me senté a la derecha del señor presidente. Se encontraba de muy buen humor. Se le veía descansado. Fue cordial conmigo. Salí desconcertado. Me fui con la idea de que no habría nacionalización. Tal vez eran sólo mis deseos.

Esa mañana, el presidente López Portillo inauguró la asamblea anual de la Confederación de Trabajadores de México. En una parte de su discurso expresó: «Tenemos tres meses para recuperar la dignidad del país». Los periódicos vespertinos así lo destacaron. Lo interpreté como una señal clara de una decisión tomada. Pedí hablar con el presidente electo, Miguel de la Madrid. No fue posible hacerlo ese día. Me dieron la cita para las 8:00 de la noche del martes 31 de agosto.

Ese día nos convocaron a una reunión urgente en Los Pinos en la que estuvieron presentes los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina, Hacienda, Patrimonio, el jefe de la policía del Distrito Federal y alguien más que no recuerdo. El señor presidente transmitió su decisión: nacionalización de la banca y control integral de cambios; los decretos correspondientes serían publicados el 1 de

septiembre. Se dictarían las medidas de seguridad: protección del ejército y la policía a las instalaciones bancarias, que permanecerían cerradas hasta el lunes 6 de septiembre. Se dio a conocer el nombramiento de Carlos Tello como nuevo director del Banco de México. Participó en la parte final de la reunión. Yo, como secretario de Hacienda, no sabía que la decisión se había tomado.

328 Al salir, el presidente López Portillo, sabiendo que yo no estaba de acuerdo con la decisión, me tomó del brazo y me llevó a su despacho. La junta había tenido lugar en la biblioteca. Me dijo; «Estoy seguro de que usted quiere renunciar, en nombre de la República le pido que no lo haga y que me acompañe el resto de mi gobierno. Es importante que permanezca el secretario de Hacienda». Le reiteré mi lealtad, a pesar de los dictados inmediatos de mi conciencia. Los intereses superiores del país deben estar por encima de los personales.

La entrevista con el presidente electo aquel martes 31 de agosto se vio precedida por la visita que le hizo, unos minutos antes, José Ramón López Portillo, quien le informó de la decisión adoptada. Me encontré a Miguel Mancera. Le informé que no necesitaba asistir al desayuno oficial previo al informe presidencial. Entendió el mensaje. Se sintió aliviado. El presidente electo De la Madrid reconoció en la medida tomada un obstáculo adicional para el inicio de su gobierno. Una desconsideración personal y política. Él mismo había expresado en conversaciones privadas con López Portillo su opinión contraria a la idea. Insistió mucho en que la medida iba a provocar un encono social muy profundo. Los años siguientes darían la razón a su interpretación inicial.

Primero de septiembre de 1982. Último informe de gobierno del presidente López Portillo. A las 8:00 de la mañana se llevó a cabo un desayuno en la residencia presidencial, con asistencia de todo el «gabinete ampliado». Se dio lectura —lo hizo el señor Carlos Vargas Galindo— a los dos decretos de nacionalización bancaria²¹ y establecimiento del control de cambios. Los funcionarios aplaudieron la medida «revolucionaria», «sin precedente», «patriótica». No habíamos aprendido a decir la verdad. Se repetía sólo la del «emperador sexenal». Era una clara muestra de falta de madurez política en el país.

329

Adrián Lajous, director del Banco de Comercio Exterior, pidió la palabra y preguntó si era oportuno expresar puntos de vista contrarios a la nacionalización y al control de cambios. Se le respondió que ya no era tiempo. Se le sugirió no firmar el decreto y no asistir al informe presidencial. Lajous así lo hizo. Con la dignidad que tanta falta hacía a la mayoría de los altos funcionarios.

En el Palacio Legislativo, la mayoría de la gente no sabía nada, a pesar de algunas filtraciones que habían ocurrido la noche anterior. Años después tuve información precisa de que tanto el director general de Banamex, Agustín Legorreta,

²¹ Posteriormente, Miguel Valdés Villarreal, el presidente del Tribunal Fiscal de la Federación en Hacienda, hizo notar una laguna en el decreto de expropiación. Entonces lo llevé con Carlos Vargas Galindo, director jurídico de la Presidencia, para hacerle ver que si no se cubría, se podría echar para atrás la nacionalización. Fue la Secretaría de Hacienda la que le hizo notar la necesidad de ese cambio constitucional para sostener la decisión.

como el de Bancomer, Manuel Espinosa Yglesias, habían sido alertados esa noche por una voz de Los Pinos. La noticia le cayó de sorpresa al presidente de la Asociación de Banqueros, Carlos Abedrop. Lo mismo sucedió con el resto de los líderes empresariales. El anuncio de la decisión se recibió con una ovación de pie. Así había sucedido hasta con el anuncio de devaluaciones de la moneda. Yo mismo lo hice, sin convicción.

330 Mi situación era incómoda y confusa. Antes de ocupar mi lugar en los palcos para el gabinete, conversé caminando con Jorge Espinosa de los Reyes, viejo amigo, siempre prudente y sabio. Le transmití mi intención de renunciar. Me escuchó, me comprendió. Con toda energía, me recomendó lo contrario. Le hice caso. Hubiera sido un grave error tomar tal decisión en ese momento. Un poco para el país y mucho para mí. La salida del secretario de Hacienda, en esos momentos de crisis, hubiera agudizado los problemas. En lo personal, hubiera sido interpretado como abandono del barco que estaba ya haciendo agua. Después de varios años transcurridos, agradezco la oportunidad de esos consejos.

Al salir del informe me invitaron a una reunión en la Secretaría de Relaciones Exteriores, convocada por Carlos Tello. El propósito era organizar unas misiones al exterior para explicar la medida. La influencia del nuevo director del Banco de México se hizo sentir desde el primer momento. Sólo por razones de autoridad modifiqué la hora de la reunión. Empezaron los problemas. Otros problemas. Las misiones al exterior se llevaron a cabo. El objetivo no era claro. Los gobiernos de los principales países industriales agradecieron la atención.

El argumento utilizado en el informe era que se iba a nacionalizar la banca porque eran los banqueros quienes con-

tribuían a la salida de capitales, eran los «sacadólares». En los primeros días de septiembre se armó una comisión del Congreso para investigar e identificarlos. La comisión la presidió Raúl Salinas Lozano, que era senador de la República en ese momento. Investigaron por aquí y por allá, y encontraron, por ejemplo que, en el Texas National Bank, de Houston, Texas, José Cárdenas tenía depositado un millón y medio dólares. Sólo que José Cárdenas, de Houston, Texas, era un mexicano que estaba viviendo en Estados Unidos. Un ciudadano estadounidense desde hace cien años. Y esos ejemplos se multiplicaron por todos lados. Al principio todo mundo trató de identificar a los sacadólares como aquel que lleva un nombre hispano, pero no era el caso. Sobre todo con esta corriente migratoria, gente que vivía en Texas desde antes de que fuera anexada en el año de 1836. Ahí estaban. Eran mexicanos que vivían ahí y ahí se quedaron, y mantuvieron el apellido aunque se pronunciaba distinto. De esta forma, esa famosa lista nunca salió a la luz porque hubiera sido una burla. ¿Y había sacadólares? Todos, y digo todos. Las secretarías, en pequeñas cantidades, cambiaban su sueldo por dólares. ¿Por qué? Porque la situación era tan obvia que no había algo más barato que el dólar. Las salidas importantes de capital las hicieron las tesorerías de las grandes empresas. Había colas en los bancos cambiando pesos por dólares. Esta parte no me preocupaba, ya que con eso se perdían 5 ó 10 millones de dólares. Pero, por ejemplo, cuando de repente llegaba General Electric, sucursal México, y sacaba de golpe 50 millones de dólares, o Volkswagen, eso sí generaba un gran impacto.

Esta situación de la salida de dólares empieza a ser tomada por el presidente López Portilla como una traición por

parte de la banca, casi personal. A mí me lo decía con frecuencia. Yo le decía: «Señor presidente, esto no es un problema de la estructura de propiedad de los bancos, es una reacción racional ante una situación económica». Recuerdo muy bien un día en que un tío mío, ferrocarrilero jubilado, de ingresos modestos, me dijo: «Oye, ¿qué crees? Fui al banco a sacar unos centavos para la quincena y en el banco me dijeron que mejor sacara yo dólares, que porque estaba la cosa muy difícil». Le pregunté: «Oye, ¿y qué banco era?». Respondió: «Nacional Financiera». Se lo conté al presidente. No le gustó nada la historia. Es que no era un problema de la propiedad. Sin embargo, sentirse presionado y acorralado lo empujó a tomar una decisión irracional. Sin duda, ese es un elemento que influyó en la decisión. Basta leer el informe del 1 de septiembre: «Nos han saqueado, no nos volverán a saquear».

Claramente, la decisión de la nacionalización no fue una decisión económica. Se podía intuir con gran facilidad que esto no iba a resolver los problemas que estábamos viviendo. Carlos Tello argumentó que con esto se iba a parar la fuga de capitales, lo cual no fue cierto a pesar de que él afirma que sí. Yo sostengo que no, yo tenía los datos. Fue una decisión más bien política. El presidente en esos meses finales de su administración fue un presidente angustiado, atribulado. En una ocasión me dijo: «Mire Chucho, si yo pensara que quitándome la vida se resolvían los problemas, me pego un tiro hoy en la tarde». Ese era el ánimo en el que estaba, completamente atribulado, lo que también se nota en sus memorias. De un nivel de prestigio personal muy elevado, el hombre empezó a caer de manera casi estrepitosa. Y tomó esta decisión porque sintió que tomándola iba a recuperar por lo menos parte de su pres-

tigio personal, y a ejercer el poder que le había dado el voto de los mexicanos. Yo creo que fue un intento de recuperar lo que él sentía que estaba perdiendo de manera vertiginosa. Era un asunto muy personal, más que afín al interés general, aunque en definitiva no fue el único factor. Creo, sin la menor duda, que la nacionalización de la banca tiene fundamentalmente una motivación política, pero frente a una situación caótica. Una situación caótica en el manejo de la política económica, la salida de capitales y la crisis de la deuda externa.

Algunos segmentos de los propios funcionarios ven en la nacionalización un intento de cambio de sistema: una prevalencia del Estado como rector de la actividad económica. Sin embargo, esto no era viable a tres meses del cambio del gobierno y con un candidato a la presidencia que había ya ganado las elecciones, y que además tenía una inclinación completamente opuesta. Se sabía que Miguel de la Madrid era un funcionario público ortodoxo desde el punto de vista de política económica. Si el presidente López Portillo hubiera intentado un cambio de sistema al inicio de su gobierno, en el año de 1976, podría aceptarse, pero, ¿a tres meses de cambiar el gobierno? Imposible pensarlo.

333

LOS DIRECTORES DE LA BANCA

El jueves 2 de septiembre, el presidente de la República me entregó, para mi opinión, una lista con los posibles nombramientos de directores generales de la banca. La lista había sido preparada por el nuevo director del banco central. En algunas de las principales instituciones las personas propuestas no iban a despertar el grado de confianza necesario. Al

contrario. Horacio Flores de la Peña iba a Bancomer, Ifigenia Martínez iba a Banamex, Pablo Gómez y así. Cuando vi la lista pensé: «Si esto pasa, ya es la locura y yo renuncio». En mi opinión, era indispensable hacer todo lo necesario por mantener la confianza en las instituciones. Una «corrida» (retiro masivo de depósitos) sobre los bancos podría tener efectos desastrosos para el país por varias décadas.

334 Me reuní con el subsecretario Antonio Enríquez Savignac y con el director de Crédito, Carlos Sales. Elaboramos una lista alternativa. En la tarde la puse a consideración del presidente de la República. La aprobó. Ni siquiera la vio. Tenía ya una mente muy atribulada. Lo lógico hubiera sido que dijera: «Déjame esto, lo voy a platicar con Carlos Tello y luego voy a hacer que usted y él platiquen». Pero no lo hizo así. Entonces sí quién sabe qué hubiera pasado. Le pregunté inmediatamente si la podía empezar a comunicar y respondió que sí. Fue algo que seguramente al mismo Carlos no le hizo ninguna gracia. Salí con la sensación de que una batalla importante había sido ganada. Y empezamos a comunicar a todo mundo. Habría que nombrar directores de sesenta y seis instituciones. Los bancos tenían que abrir el día 6 y era viernes 3. Lo comunicamos en persona, por teléfono, de cualquier manera. Muchos de los nuevos banqueros se enteraron por la televisión, porque no nos dio tiempo.

Fueron momentos como éste los que me hicieron reafirmar lo acertado de mi decisión de no renunciar. Aun con dudas, me quedé a manejar un asunto en el cual no creía, lo que hizo la situación más difícil. Alguien dirá: uno tiene que ser congruente con su conciencia y debiste haber renunciado. Otros dirán: pues fue una actitud patriótica y por eso se que-

dó. Yo me inclino por la segunda. Para mí hubiera sido relativamente fácil decir: «Señor presidente, lo siento mucho, pero no coincido con esto y aquí está mi renuncia». Pero creo que los problemas por los que atravesábamos hubieran sido peores. Simplemente con la lista de directores de bancos que me dio el presidente, que a su vez se la había dado Carlos Tello y la que había destacados miembros de la izquierda mexicana como directores, la situación hubiera sido distinta. Lo que hicimos fue modificar la lista y poner a gente que tuviera por lo menos cierto prestigio financiero. Nombramos a ex secretarios de Hacienda, entre otros. Por otra parte, ¿quién hubiera sido secretario de Hacienda si yo hubiera salido? Probablemente hubiera sido José Andrés de Oteyza. ¿Qué hubiera pasado en esos tres meses? Sólo podemos especular. Entonces, francamente, creo que hice lo correcto. Claro, fue una pelea muy dura de todos los días. Pero yo creo que hice lo correcto y no me arrepiento en lo más mínimo.²²

335

La reacción de los nuevos funcionarios bancarios también fue patriótica.²³ Don Antonio Carrillo Flores se disculpó, por ra-

²² Como tampoco me arrepiento en lo más mínimo de la renuncia que presenté en el año 1986 a Miguel de la Madrid por mis desacuerdos en política económica con Carlos Salinas.

²³ Entre otros, los primeros directores de la banca nacionalizada fueron los siguientes: en Bancomer, Antonio Carrillo Flores; Banamex, David Ibarra Muñoz; Serfin, José Juan de Olloqui; Comermex, Gustavo Petricoli; Banco del Atlántico, Francisco Vizcaya; BCH, Luis Chico Pardo; Bancreser, Jesús Rodríguez y Rodríguez; Cremi, Jaime Corredor; Multibanco Mercantil de México, Víctor Navarrete; Confia, Leopoldo Solís; Crédito Mexicano, Felipe Rivapalacio; Banco Popular y Probanza Norte, Roberto Molina Pasquel; Somex, Mario Ra-

zones de edad, por no aceptar la invitación para dirigir el banco más importante. Pero a las pocas horas me llamó para expresarme que no podía rechazar un llamado del gobierno en un momento de emergencia. Y aceptó. Los nuevos directores tomarían posesión de sus cargos el lunes siguiente, 6 de septiembre de 1982.²⁴ La integración del nuevo cuerpo directivo de la banca tal vez haya sido un importante elemento en la normalidad —inesperada para muchos— con la que se desarrollaron las actividades de las instituciones de crédito en las siguientes semanas. Ese mismo día 2 de septiembre, en reunión extraordinaria del Consejo de Administración del Banco de México y en un ambiente frío, tenso, tomó posesión de su cargo Carlos Tello Macías como nuevo director del instituto central.

El viernes 3 de septiembre se llevó a cabo una enorme concentración popular en el Zócalo de la ciudad de México para apoyar la medida de la nacionalización bancaria. Los partidos de izquierda la habían propuesto desde años atrás.

món Beteta; Internacional, Manuel Sánchez Lugo; Banpaís, Alfredo Luengas; Bancam, Arturo García Torres; Banco Regional del Norte, Manuel Calderón de la Barca; Unibanco, Francisco Gurría; Mercantil de Monterrey, Eduardo González; Banoro, Miguel Ángel Fox; Banco Refaccionario de Jalisco, Juan Foncerrada; Banco de Monterrey, Horacio Carvajal; Banco Continental, León Alazraki; Sofimex, Javier Vega Manzo; Banco Aboumrad, Marcelo Javelly; y Banco de Provincias, Enrique Bacmeister.

²⁴ A fines de 1986, solicité a dos colaboradores sus impresiones sobre su designación como nuevos banqueros de instituciones pequeñas. Recogí estas voces, que revelan mucho del ambiente de aquellos días llenos de sorpresa, intensidad y zozobra. Dos de estos textos se encuentran en el anexo 6 del libro de mi autoría, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007, pp. 241-243.

Había un ambiente de euforia. Hablaron representantes de los tres sectores del PRI y el presidente mismo. La medida fue calificada como «revolucionaria, patriótica, nacionalista». Sin embargo, el encono que la nacionalización bancaria generó entre el sector privado produjo también manifestaciones agresivas contra el gobierno en varios estados de la República y por parte de diversas organizaciones empresariales. El inminente cambio de gobierno evitó, probablemente, que las cosas llegaran a mayores.

Desde el punto de vista económico, la decisión provocó estupor. La mayoría de la gente no sabía qué pasaba. Muy pocos entendían esto de que les habíamos quitado los bancos a los banqueros, aun cuando nunca han sido un gremio particularmente querido por la sociedad, ni aquí ni en ningún lugar del mundo.

Celebré, ese día, una comida en el hotel Camino Real con los principales ex banqueros: Manuel Espinosa Yglesias, Agustín Legorreta, Eugenio Garza Lagüera, Rolando Vega, Carlos Abedrop. El ambiente era de irritación, rabia y profundo enojo. Se insistió en los vicios de los decretos de expropiación, en los mecanismos de la indemnización, en la presentación de amparos frente a las decisiones del Ejecutivo, en iniciar una campaña agresiva en contra del gobierno, etcétera. Amenazaban con todo tipo de acciones, como la publicación de una página en el *Wall Street Journal*, en el *Financial Times*, pero los convencí de que no lo hicieran. En el grupo había quienes estaban convencidos y quienes no, pero al final no la publicaron. Les comuniqué la designación de los nuevos directores y la intención de avanzar, en la mayor medida de lo posible, en los asuntos pendientes, incluyendo la devo-

lución de los activos no bancarios. El ambiente se tornó más tranquilo, dadas las circunstancias. Al salir de la comida, me dirigí al aeropuerto para viajar a Canadá.

POSTURA DE MÉXICO EN EL EXTERIOR

338

Asistí a la reunión anual de gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Toronto. Había dudas sobre la conveniencia del viaje. Los problemas son para enfrentarlos, y decidí asistir a las reuniones y tratar de explicar a la comunidad financiera internacional las razones de la medida y, sobre todo, las intenciones del gobierno de la República para enfrentar la crisis, entonces complicada por las recientes decisiones.

Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para obtener su apoyo, dentro del paquete global de rescate, estaban prácticamente concluidas y sólo faltaba la aprobación del presidente de la República. Las decisiones del 1 de septiembre las dejaron en suspenso.

La reunión de Toronto volcó su atención al caso de México, como se especulaba antes de su inicio. Había una enorme expectación sobre el curso que tomaría nuestro país en las semanas siguientes. Éramos el centro de las miradas.

El sábado 4 de septiembre desayuné con Tim McNamara, subsecretario del Tesoro de Estados Unidos. Asombro por las medidas que había tomado el gobierno. Reiteré nuestra intención de evitar una ruptura con el sistema financiero internacional. Sostuve varias juntas más. En la tarde me fui al hotel. Estaba muy cansado. Pensaba dormir quince horas seguidas para reponerme. Estando ya en la cama, me llamó mi

mujer y me informó de una entrevista que Carlos Tello había sostenido esa tarde, en la residencia oficial de Los Pinos. Antes de salir le había pedido que no sometiera a consideración del presidente de la República ninguna medida financiera en mi ausencia. No lo cumplió. Ese día se anunció una reducción de 10 puntos en la tasa de interés bancaria, un aumento en los rendimientos de las cuentas de ahorro (de 4 a 20%), facilidades especiales para el financiamiento a la vivienda y diversas medidas ligadas con el control de cambios. Todo lo contrario de lo que veníamos haciendo y de lo que habíamos negociado con el FMI.²⁵ Lo más serio era la baja, por decreto, de la tasa de interés, pues seguramente iba a provocar —como de hecho sucedió— una reducción sensible en los ahorros captados por la banca. Además, decidió que bajo el sistema dual del tipo de cambio, el dólar que se comprara para pagar deudas de las empresas sería a 50 pesos y el que se les regresaba a los depositantes de «mexdólares» sería de 70 pesos por dólar. El subsidio implícito (20 pesos por dólar) costó aproximadamente 1.5% del PIB en ese año. Se benefició mucho a las grandes empresas, ya que eran quienes tenían transacciones importantes en divisas. Una locura.

339

Mi mujer me sugirió el regreso inmediato. No tenía caso permanecer en Toronto y defender políticas y actitudes que ya

²⁵ A Sergio Ghigliassa, que era un subdirector importante de política económica y financiera, ya no lo dejaron participar en ninguna de las decisiones del Banco de México. Las decisiones las tomaba Carlos Tello, ayudado por Clemente Ruiz Durán y otros colaboradores. A algunos funcionarios veteranos del Banco de México, como Francisco Borja y otros, ya no se le permite su intervención.

no estaba seguro que fueran las de mi gobierno. A los pocos minutos me llamó Antonio Enríquez Savignac y me complementó la información. Salí a caminar y a meditar por las calles vacías de Toronto. Decidí quedarme y dar la pelea defendiendo aquellas actitudes fundamentales más cercanas con la defensa de los intereses superiores del país. A mi regreso a México, en caso de no ser respaldado por el presidente de la República, se obligaría mi renuncia.

340

A partir del domingo 5 de septiembre, se sucedieron numerosas entrevistas de la delegación mexicana con el FMI, el Banco Mundial, los bancos más grandes del mundo, ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales de los principales países industriales y varios de América Latina. En todos los casos, se reiteró la intención del gobierno mexicano de mantener una posición responsable y de continuar los esfuerzos por enfrentar la crisis con una actitud seria, sin extremismos que eventualmente perjudicarían al país. El paquete financiero de apoyo que casi habíamos concluido unas semanas antes estaba pendiente de iniciar su desembolso. Dados los acontecimientos recientes, mis palabras no tuvieron la credibilidad que era de desear. Un ministro de Hacienda de un país europeo me preguntó, en un momento dado, si yo era la persona adecuada para hablar de la política económica de México. En cierto grado, tenía razón. La actitud que se percibía era de falta de confianza, incertidumbre. La agenda diaria estuvo repleta de actividades. Demasiadas. Recibí más de cien solicitudes de entrevistas de prensa. No dimos ninguna. Es preciso, en ocasiones, moverse con una discreción extrema, pasar desapercibidos.

En las reuniones con los ministros de Hacienda de Brasil y Argentina, en las que se plantearon los problemas que está-

bamos atravesando en el servicio de la deuda externa, recibí muestras de apoyo y la convicción de que en sus casos no se contemplaban problemas similares. Sin embargo, y como era previsible, a los pocos días ambos países empezaron a enfrentar la interrupción de las corrientes de crédito y dar con todo ello el comienzo más formal de la crisis de la deuda externa de América Latina.

El problema esencial era nuestra actitud frente a las negociaciones con el FMI. Su continuación era señal clara de la disposición de continuar con las reglas del juego. Su interrupción o rompimiento, en cambio, llevaría a otro camino, distinto y desconocido, en las relaciones económicas con el exterior. El señor De Larosière y yo convinimos en preparar un memorando informal para su presentación al presidente López Portillo. Dicho memorando, preparado por Ted Beza, alto funcionario del FMI, contenía la serie de medidas y pasos para continuar las negociaciones con dicho organismo y eventualmente llegar a un acuerdo de apoyo financiero. A su vez, el acuerdo con el FMI era paso previo para las nuevas operaciones de crédito con la banca mundial.

341

Regresé a México. El vuelo de Toronto se retrasó un día, lo aprovechamos para visitar las cataratas de Niágara. Ante los rumores de todo tipo que circulaban en la Ciudad de México — incluso se hablaba de un golpe de Estado —, convenía esperar la certificación del licenciado De la Madrid como presidente electo. Así lo hicimos. Llegamos tarde en la noche, y al amanecer resentí una dolencia fuerte en el abdomen. Preferí quedarme en casa, incluso para preparar con todo detalle el acuerdo con el señor presidente, programado para el viernes 11 de septiembre a las 13:00 horas. El curso económico del país, por lo menos en el futuro inmediato, dependía de su decisión alrede-

dor de las negociaciones con el FMI. Aceptó mi propuesta de continuar con las conversaciones. Transmití la decisión al director-gerente del organismo. Un sentimiento de alivio pudo apreciarse. México, país importante, deudor importante, era una pieza clave en el concierto global. Su salida podía tener consecuencias que nadie sabía o podía anticipar.

342 Ese mismo día acudí a una comida en el Banco de México con todos los directores de la banca nacionalizada. Al término, Antonio Enríquez Savignac, subsecretario y amigo entrañable, observó mi semblante y me obligó a ir a la Clínica Londres para que me revisaran. Después de algunos análisis, se concluyó que padecía apendicitis y que se requería operar de inmediato para evitar el riesgo de una peritonitis. Salí del hospital por un par de horas para informar lo sucedido en la mañana al presidente electo y regresé para los preparativos preoperatorios.

En las primeras horas del sábado 11 de septiembre me operaron con éxito del apéndice, la segunda intervención quirúrgica en ese año.²⁶ El rumor corrió y mi cuarto del hospital se vio inundado de colaboradores y amigos. Incluso se dijo que había sido objeto de un atentado. Bill Rhodes, el coordinador del grupo asesor de bancos, viajó desde Nueva York para cerciorarse de mi estado de salud.

Convalecencia rápida y vuelta al trabajo.

²⁶ A fines de enero de 1982 había sido sometido a una tricotomía —una operación que abre el tórax a la mitad— para extirpar un nódulo en el pulmón derecho, sobre el cual había la sospecha de que fuera canceroso. Afortunadamente, no fue el caso.

LOS ÚLTIMOS MESES DE 1982

El último trimestre del gobierno del presidente López Portillo fue particularmente intenso y difícil. Debido a la caída en los precios del petróleo, el peso de la deuda externa estaba asfixiando al país. No había dólares y el respiro de las negociaciones de agosto pronto terminaría. Al no tener con qué pagar la importación de ciertos insumos, muchos artículos empezaron a escasear, como la pasta de dientes, cuyo envase procedía del exterior. Muchos becarios mexicanos se vieron obligados a regresar al haberse suspendido el envío en dólares de sus becas. En los hoteles de Estados Unidos no se aceptaban las tarjetas de crédito y había que pagar en efectivo y por adelantado.

343

Las importaciones de mercancías descendieron de 23 000 millones de dólares en 1981 a 9 000 en 1983. Cuando no hay dinero, las compras al exterior se ajustan. El propio presidente López Portillo escribió el 20 de septiembre de 1982: «El problema severo es la falta de divisas. Espero que me lleguen, porque si no, moratoria habemus, y eso sí sería tremendo para todos; pero obviamente para nosotros más».²⁷

A pesar del establecimiento del control integral de cambios, o tal vez por ello, la fuga de capitales durante esos meses de septiembre a diciembre de 1982 ha sido una de las más severas en nuestra historia. En medio de conflictos permanentes con el director del Banco de México, pudimos en aquellas

²⁷ José López Portillo, *Mis tiempos*, México, Fernández Editores, 1988, p. 1257.

semanas suavizar gradualmente las restricciones del control de cambios.

344 Entre tanto, las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional continuaban por buen camino, después de su breve interrupción, el 1 de septiembre. En la primera mitad de noviembre, finalmente, concluimos la llamada carta de intención con el FMI. En esencia, se trataba del planteamiento de la política económica a la que el gobierno en cuestión se comprometía con el organismo internacional a cambio de su apoyo financiero. Todo el paquete de renegociación estaba interrelacionado, como se mencionó anteriormente. La banca comercial no reestructuraría la deuda ni nos otorgaría nuevos créditos sin el apoyo del FMI, y éste, a su vez, no lo haría sin el concurso de la banca privada internacional y de los otros organismos internacionales y nacionales. Fue un ejercicio sin precedentes, en el que el eje conductor fue, sin duda, el FMI.

La carta de intención fue suscrita por el secretario de Hacienda y, muy a su pesar, por el director del Banco de México. El documento íntegro fue dado a conocer a los medios de información por ambos funcionarios en una conferencia de prensa, el 10 de noviembre de 1982. Era la primera vez que un compromiso de esa índole se daba a conocer al público. En esencia, era un programa de ajuste ortodoxo, necesario para empezar a poner las cosas en orden.²⁸

²⁸ Es curioso, pero ya para concluir las negociaciones, el director del Banco de México, Carlos Tello, se resistía al compromiso de elevar la tasa de interés interna, en contra de su decisión anterior. Esto era necesario, no por su efecto inmediato, sino como señal de retorno a la racionalidad y por la necesidad de continuar la lucha contra la

Al presidente de la República, verdaderamente abrumado en esos tiempos y que veía como se derrumbaba su figura, le llegaban voces discordantes sobre el manejo de las cuestiones económicas. Una, la de Carlos Tello, y otra, la del secretario de Hacienda. Fue una etapa de desgaste para todos.²⁹ Mi relación con el presidente se fue deteriorando. «Era insoportable cada telefonazo o solicitud de audiencia de Silva-Herzog», escribe el propio presidente López Portillo en sus memorias.³⁰ En una ocasión en la que solicite un acuerdo urgente, el doctor Roberto Casillas, su secretario particular, me señaló que el presidente no quería verme y que lo que tuviera que tratar con él, lo hiciera por escrito y que por esa vía me respondería. Insistí y reiteré que en ese momento lo peor sería la renuncia del secretario de Hacienda, a la que me estaba obligando con esa actitud. Finalmente, me recibió de pie. Fue cuando firmó su conformidad sobre la carta de intención con el FMI.

345

José López Portillo fue un presidente muy exitoso durante los primeros cinco años de su sexenio. El petróleo y el crédito externo le permitieron un auge económico sin precedente. Aprender a administrar la abundancia era el grito de aquellos

inflación y captar ahorro. Fue indispensable acudir a José Andrés de Oteyza, amigo mutuo, y utilizar sus buenos oficios para lograr el convencimiento del director del Banco de México.

²⁹ Recuerdo que un día llegó Carlos Tello a mi oficina en Palacio Nacional y me dijo: «Yo no sé qué pasa aquí, Chucho, cada vez que entro a esta oficina siento un ambiente de hostilidad». Le contesté: «Lo captas muy bien, Carlos, ahora que terminemos estos asuntos te voy a encontrar en la calle y te voy a poner en tu lugar». Eran los términos de nuestra relación en esos días.

³⁰ López Portillo, *op. cit.*, p. 1228.

años. Sin embargo, malos consejos, ignorancia del funcionamiento de una economía y un alto grado de soberbia lo hundieron en el último año de su gestión. Hombre carismático, magnífico orador, culto, deportista en casi todas las disciplinas, disfrutó de años inmejorables. Al final, su figura se desplomó. Frivolidad y disputas familiares, carencia de recursos financieros, enfermedad, provocaron años terribles al final de su vida. A pesar de discrepancias personales, lo visitaba con cierta frecuencia como ex presidente para intercambiar puntos de vista sobre el acontecer nacional, su preocupación más honda. Estuve en su sepelio, atendido por poca gente. Fue presidente de México y para mí, eso valía mi respeto.

TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA BANCARIO

Una vez tomada la decisión, había que echar a andar el nuevo andamiaje de la banca. Se integraron los consejos de administración de las instituciones bancarias con una presencia destacada de representantes del sector privado, en un primer intento por suavizar el deterioro en la relación con ese sector. La decisión provocó claramente una escisión con el sector privado en una economía que es altamente dependiente de él. Los industriales, comerciantes y servicios veían a los banqueros como sus líderes e iban a ver los para atender sus distintos problemas, incluyendo quejas de carácter político, económico y financiero. Al momento de la integración de los consejos de administración de los bancos, se trató de amortiguar el impacto. Ya en el gobierno del presidente De la Madrid tuvimos consejos de administración con participación privada.

Se hizo un esfuerzo, con bastante éxito, por retener a los funcionarios anteriores, quienes prestaron enormes servi-

cios a los nuevos directores generales. Rubén Aguilar se quedó como segundo de Banamex durante un buen tiempo, así como Víctor Manuel Herrera y Eugenio Eraña en Bancomer, entre otros.

El funcionamiento de la banca se fue normalizando poco a poco. Su desempeño, lo afirmo convencido, fue altamente positivo e incluso, en diversos casos, considerablemente mejor que en manos privadas.³¹

La Secretaría de Hacienda mantuvo un alto nivel de respeto a la autonomía de gestión de los bancos, estimulando, al mismo tiempo, la competencia entre las instituciones. Recuerdo una llamada telefónica de uno de los directores poco después del 1 de septiembre, preguntándome si debía autorizar un crédito a la empresa X. Le respondí que esa era su responsabilidad y no la mía, y que lo sometiera a consideración de su consejo.

Hubo que iniciar en este terreno bancario tres procesos simultáneos: la enajenación de los activos no bancarios, la indemnización a los accionistas de los bancos y un proceso de fusión de las numerosas instituciones existentes.

La mayoría de los bancos poseían activos distintos a los bancarios. Muchos de ellos tenían acciones en empresas de todo tipo: industriales, hoteleras, inmobiliarias, comerciales, etcétera. Además, algunos eran poseedores de casas de descanso, aviones.

³¹ Éste es uno de los mensajes principales del libro *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*. Gustavo A. del Ángel, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

La fórmula utilizada para esta enajenación fue justa y transparente. La operación se realizó al mismo valor que fue considerado en la indemnización. Ni un peso más, ni un peso menos.

348 La banca mexicana del 1 de septiembre, totalmente en manos de mexicanos, cumplía razonablemente bien con su papel de intermediario entre el ahorro y la inversión. Cumplía con su responsabilidad social. Sin embargo, junto con instituciones grandes —las dos mayores representaban alrededor de 50% de los recursos de la banca, algo no muy diferente a la actualidad—, existían numerosos pequeños bancos de ámbito local o regional, con manejo familiar, que con frecuencia utilizaban los recursos del público para apoyar empresas familiares en créditos de complacencia. Por todo ello, se decidió llevar a cabo un proceso de compactación del sistema. Después de unos meses, quedaron 18 instituciones, en comparación con las 66 existentes antes de la nacionalización bancaria.

Antes, incluso, del término de la administración del presidente López Portillo, se empezaron a dar los primeros pasos para la indemnización bancaria. No fue algo sencillo. Definir el valor del terreno, edificio, mobiliario es fácil. Sin embargo, un mismo crédito de 100 pesos a dos acreditados puede ser muy distinto, dependiendo del destino del crédito, el deudor y sus posibilidades de recuperación, entre otras variables. La tarea fue, en verdad, compleja y requirió, además, el consentimiento de la parte afectada.

Al inicio del gobierno del presidente De la Madrid, el proceso se aceleró. Se trataba de hacer lo posible para reparar las heridas que la decisión expropiatoria había abierto.

Se formaron diversos grupos de trabajo con representantes de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria. Se fijaron criterios básicos para la valuación, que serían aplicados por igual a los distintos bancos. Se trabajó con entrega, patriotismo y honradez. El principal responsable fue Carlos Sales, quien sería nombrado subsecretario de la Banca poco después de iniciado el nuevo gobierno. Hizo, en verdad, una labor extraordinaria.

En un lapso relativamente breve, dada la complejidad de la tarea, se concluyó el proceso de indemnización bancaria a mediados de 1985.

349

Los grupos de trabajo hicieron una primera estimación del valor de cada banco. Se procedió, a continuación, a realizar un cotejo con los accionistas o sus representantes y, después de un intercambio, a veces difícil y de confrontación, se llegaba a un acuerdo. El acuerdo, con sus principales elementos, se recogía en un «libro azul», que era puesto a consideración del secretario de Hacienda. El pago se hizo con bonos de indemnización bancaria, con un interés razonable. En muchos casos, dichos bonos se usaron después en el proceso de privatización de la banca.

Hago un reconocimiento profundo a todos los que participaron en este proceso, por su entrega, transparencia y honradez. Es un motivo de legítimo orgullo.

Existieron otras medidas para intentar reconciliarse con el sector privado como dar la operación de los Cetes exclusivamente a las casas de bolsa. Fue una decisión que toma el Banco de México, autorizado por Hacienda, como medida para compensar el efecto negativo de la nacionalización. En otras palabras, era darle a esta parte del sector privado financiero

lo que le quitamos a los banqueros. Desafortunadamente, se nos pasó la mano de nuevo y les dimos un monopolio, pues casi podían manipular las tasas de interés. Para algunos, la decisión del Banco de México fue una forma de quitarle posibilidades a la banca para obligar eventualmente a privatizar. Me parece una versión bastante ajustada a la verdad.

350 La banca mexicana ha atravesado por profundas transformaciones en los últimos veinticinco años. Verdaderas sacudidas. De una banca privada, en manos de los mexicanos, pasamos a la banca en poder del gobierno, el 1 de septiembre de 1982. Diez años más tarde, se inició el proceso de privatización del sistema bancario, y poco después, a raíz de la crisis financiera de 1994-1995, el gobierno se vio forzado al rescate de la banca ante el riesgo de un verdadero colapso.

A fines del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se modificó la ley y se permitió que el 100% de las acciones de los bancos pudiera ser adquirido por extranjeros. Se inició, pues, el proceso de extranjerización de la banca mexicana. En la actualidad, alrededor de 85% de los recursos bancarios se encuentran en poder de extranjeros, en lo que constituye, a mi juicio, uno de los más serios errores históricos en nuestro país. De los quince países más importantes del mundo —y México es uno de ellos—, somos el único que ha permitido el traslado de la propiedad de la banca a manos extranjeras. Hoy, las decisiones importantes en la materia, y las no tan importantes, se toman fuera de nuestro país. Es una pena. En unos cuantos años, pasamos de la nacionalización bancaria, a su privatización, rescate y extranjerización.

Agustín Legorreta y Carlos Abedrop tienen la tesis de que la nacionalización de la banca en 1982 es el origen de la ex-

tranjerización. Yo no comparto esa idea. A mí me parece que la nacionalización fue traumática, pero que iba funcionando el sistema bancario relativamente bien. Luego viene la decisión de privatizar y se privatiza mal.

En la privatización de la banca, durante la que prevaleció el criterio de vender al mejor postor sin tomar en cuenta la solvencia técnica y moral del comprador, surgieron muchas dudas y rumores sobre el manejo poco transparente, salpicado de actos de corrupción y favoritismo. Algunos bancos son adquiridos por gente poco honorable, por gente que no sabía hacer banca. Por casabolseros, cuya orientación fundamental es el corto plazo, cuando un banquero en verdad tiene en horizonte el mediano y el largo plazo. Los nuevos dueños de la banca, que habían pagado buen precio, porque se vendió bien, trataron de recuperar su dinero en el corto plazo y se lanzaron en una corrida desenfrenada de otorgamiento de crédito. Cuando sucede el «error de diciembre», conduce a la crisis que conocemos.

351

En el rescate bancario, debido a la discrecionalidad utilizada en el proceso y los enormes intereses en juego, probablemente tengamos una página muy oscura en nuestra política de gobierno. Es el coeficiente de discrecionalidad por parte de la autoridad el que domina. Hay diversos actos de corrupción sombríos incluso por parte de funcionarios actualmente en la vida pública.

Posteriormente viene la tesis de que no hay dinero suficiente en México para capitalizar los bancos y se les entrega a los extranjeros. En la venta a bancos extranjeros se otorgaron facilidades a los compradores, con un claro descuido de los intereses generales del país. Francamente, creo que esta tesis

fue un juicio demasiado mecánico y automatizado que no correspondía a la realidad.

352 Si la privatización de la banca se hubiera hecho de mejor manera, si hubiéramos tenido una mejor supervisión y regulación durante esa época de privatización, muchos de los problemas no hubieran existido. Si, en consecuencia, el rescate se hubiera hecho de una manera distinta, probablemente no hubiera sido necesario ceder la capitalización de la banca a manos extranjeras. Puedo afirmar que la crisis de 1982 fue terrible, pero no hubo una empresa quebrada. La Secretaría de Hacienda armó una serie de mecanismos de rescate y de apoyo a la empresa grande y mediana, y no hubo una sola empresa que haya quebrado.

Me gusta reiterar, con satisfacción y orgullo, que en referencia al complejo proceso de indemnización bancaria bajo mi responsabilidad en la Secretaría de Hacienda, y con el apoyo de muchos funcionarios públicos, no se escuchan ni se han escuchado rumores que pongan en duda la transparencia, el escrúpulo y la honradez de su manejo. Hay ocasiones en que se pueden hacer bien las cosas en nuestro país.

CONCLUSIONES

México experimentó un desarrollo estable durante varias décadas y un crecimiento sin precedentes en los primeros años de la administración de López Portillo, gracias a los ingresos por exportaciones petroleras y el crédito externo. Sin embargo, ante la caída de los precios del petróleo y otros factores económicos adversos, México cometió el error de seguir la misma política económica. Los resultados fueron desastro-

sos. No supimos entender los cambios y así dio inicio la crisis de 1982.

La inercia en el nivel del gasto público y la falta de voluntad política del presidente para frenarlo sólo contribuyeron al deterioro de la situación. Con el inicio de una importante fuga de capitales, fueron críticas las diversas negociaciones a nivel internacional para mantener las reservas y evitar la suspensión de pagos. Se libraron verdaderas batallas, no sólo al exterior, y sin embargo pudimos mantenernos a flote a través de una moratoria negociada.

353

Ante esta situación caótica, algunas voces en el gobierno recomendaron la nacionalización aunque ésta claramente no era la solución. La nacionalización fue una decisión política en medio de una situación económica caótica, para tratar de recuperar el prestigio presidencial de que se había gozado en los primeros años de gestión. Poco después se hizo evidente que la decisión de expropiar la banca no generó los resultados esperados y sólo provocó una terrible escisión con el sector privado.

Para algunos funcionarios públicos, la nacionalización suscitó una confrontación ética ante la alternativa de seguir o renunciar. Yo opté por la primera opción. A pesar de no estar de acuerdo con la decisión, traté hasta donde pude, como muchos otros, hacer lo mejor posible conforme a las circunstancias por el bien del país. Defender la postura de México en el exterior, corregir la designación de nuevos directores, empujar la política económica del país nuevamente a la racionalidad, etc.

Puedo afirmar, sin lugar a dudas, que la banca en manos del Estado tuvo un manejo adecuado, incluso exitoso. Con-

trario a lo que otros pudieran pensar, no es la nacionalización la que lleva a la extranjerización de la banca, sino el resultado de una mala privatización y de un comportamiento poco eficiente por parte de los nuevos banqueros. El inadecuado proceso de privatización, que sólo consideró al mejor postor para designar al comprador, así como diversos actos de corrupción y privilegios, dejaron a la banca muy débil. La crisis de 1994-1995, así como la tesis errónea de falta de capital mexicano nos llevaron a cederla a manos extranjeras. Este es un error histórico que hemos cometido.

Es crítico para el desarrollo del país aprender a capitalizar la experiencia. He insistido mucho que los grandes errores que hemos cometido en los últimos años radican en que los altos dirigentes no se han percatado de que los escenarios económicos son dinámicos. Y que cuando hay cambios en el entorno económico es necesario revisar la política económica. Indudablemente, si la política económica no se ajusta y la racionalidad se aleja de las decisiones de un gobierno, sólo se provoca caos. Y esto, en cualquier circunstancia, tiene altos costos para el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángel, Gustavo del, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue. The Group of Thirty*, Nueva York, 1984.

JESÚS SILVA HERZOG

López Portillo, José, *Mis tiempos*, México, Fernández Editores, 1988.

Silva Herzog, Jesús, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.



RECUERDOS Y REFLEXIONES ACERCA DE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

Miguel Mancera Aguayo¹

Este documento no tiene la estructuración de un ensayo por ser la contestación editada a preguntas formuladas al autor en una entrevista.

357

En el sexenio del presidente López Portillo me desempeñaba como Subdirector General del Banco de México, al tiempo que el licenciado Gustavo Romero Kolbeck era el Director General. Después de la devaluación del peso en febrero de 1982, el descontento del presidente de la República con el secretario de Hacienda y con el director del Banco de México fue cada vez mayor. Unas semanas después determinó separarlos de sus respectivas responsabilidades. En esos días me encontraba en Kuala Lumpur, la capital de Malasia, cuando recibí una llamada de mi eficaz secretaria, la Sra. María Vélez, informándome que el licenciado Jesús Silva Herzog había reemplazado al Licenciado David Ibarra en Hacienda y que yo había sido designado Director General del Banco de México. Para esa designación, dicho sea de paso, nunca fui consulta-

¹ Director General del Banco de México de marzo a agosto de 1982 y de diciembre 1982 a marzo de 1994. Gobernador de la misma institución de abril de 1994 a diciembre de 1997.

do, pero la acepté como *fait accompli* para no crear más problemas de los que ya, de por sí muy graves, existían en el país. Si bien Silva Herzog y yo conocíamos a López Portillo tiempo atrás, porque ambos habíamos venido trabajando en el sector financiero público por muchos años, nuestro trato con el presidente había sido poco frecuente. Éramos personas conocidas para él, pero no de su equipo.

358

Quizá, el presidente decidió que el reemplazo de las cabezas del área financiera del gabinete recayera en nosotros, porque los dos éramos muy cercanos al licenciado Miguel De la Madrid, quien entonces ya era el candidato del PRI a la Presidencia de la República. Todavía no era presidente electo, pero, en aquellos tiempos, como si lo fuera. Había pasado por la formalidad de su elección como candidato del PRI a la primera magistratura y eso bastaba. El licenciado López Portillo debió pensar que una forma de transitar con fluidez de su administración a la siguiente, sería poner a personas de la confianza de Miguel de la Madrid en las delicadas posiciones que dejaban David Ibarra y Gustavo Romero Kolbeck. Se requerían personas de la confianza del próximo presidente y que tuvieran una amplia experiencia en el sector financiero. Posiblemente, López Portillo consultó a Miguel De la Madrid respecto de los nombramientos.

Chucho Silva y yo habíamos tenido trato frecuente desde nuestros tiempos en la Universidad de Yale, en donde coincidimos. Éramos amigos cercanos y nos entendíamos bien en cuestiones económicas, por supuesto en otras también. Retomamos conjuntamente el esfuerzo, hasta entonces infructuoso, de persuadir a los miembros clave del gabinete económico de la necesidad urgente de disminuir el gasto público.

Pero el recorte nunca se concretó, no obstante su patente necesidad desde años atrás, especialmente a partir de mediados de 1981. Sólo se hacían promesas y a la hora de la hora no se recortaba nada, al contrario.

El licenciado López Portillo no estaba convencido de llevarlo a efecto. Era un hombre muy bien dotado en una variedad de los distintos aspectos de la inteligencia. Se le reconocía gran competencia como abogado y su habilidad oratoria era formidable. Sin embargo, el entendimiento de la economía no era su fuerte. Daba oídos a los asesores y miembros del gabinete que abogaban porque el sector público gastara pródigamente, pues mediante ese expediente, según ellos, se lograría el crecimiento económico acelerado. El argumento consistía en que a través del gasto público se estimulaba la actividad económica puesto que se aumentaba la demanda agregada, es decir, el mercado interno, a la vez que se ampliaba la capacidad productiva del país al construir infraestructura, levantar fábricas y producir o adquirir en el exterior diversos bienes de capital. La falla del razonamiento era que, siendo todo ello cierto, no es independiente de la forma en que el gasto se financie. Esto último parecía tenerles sin cuidado al presidente y a sus asesores. Recuerdo haber oído por entonces en la radio del coche al gobernador de un estado, sin duda perceptor agudo de lo que era políticamente correcto expresar a la sazón, contestar así al cuestionamiento de un reportero respecto del cuantioso endeudamiento de aquel estado: «sólo el que no tiene imaginación no se endeuda» Así, pues, lo que había que hacer era gastar y gastar, no importando si esto se financiaba con endeudamiento externo o con dinero emitido por el banco central. Estas ideas parecían gustar

al licenciado López Portillo y no faltaba quien le dijera lo que deseaba oír.

Es lamentable que el equipo financiero del Gobierno Federal no haya sido capaz de convencer al presidente de seguir un rumbo más cauteloso. La gente en la que el presidente confiaba pertenecía a otros sectores del Gobierno Federal o eran asesores sin cargo público, pero en todo caso amigos en lo personal. A final de cuentas, hubo falta de voluntad política para contener el gasto, derivada de una falta de convencimiento de que eso era lo indicado hacer.

360

EL CAMINO AL CONTROL DE CAMBIOS Y LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

Desde tiempo atrás, algunos colaboradores del licenciado López Portillo lo instaban a establecer el control de cambios. Para tener en el Banco de México mejor conocimiento de la materia, el licenciado Romero Kolbeck, quien seguramente estaba al tanto de aquellas propuestas, me había enviado a visitar algunos bancos centrales europeos con experiencia en ese campo. Se trataba de conocer en detalle qué procedimientos seguían y qué resultados obtenían. Hice visitas a técnicos que trabajaban o habían trabajado en los bancos centrales del Reino Unido, Dinamarca y Francia, países que en aquel tiempo todavía tenían control de cambios.

Es interesante recordar que esa no fue la primera vez que se planteó al interior del Gobierno Federal la posible conveniencia de implantar un control de cambios en México. En 1938, con motivo de las inquietudes resultantes de la nacionalización del petróleo, se consideró su establecimiento. Sin

embargo, nadie menos que el propio general Lázaro Cárdenas explicó por qué no debería aplicarse. Sus razones no eran muy diferentes de las que yo expuse en un documento que leí ante representantes de los medios en abril de 1982. Dicho sea de paso, se decía de broma durante las semanas siguientes que ese documento había llegado a ser el *best seller* de la época. Entre los argumentos que se esgrimieron, tanto en 1938 como en 1982, se señalaba la dificultad de establecer un control cambiario eficaz en un país que, por una parte, es receptor de una gran cantidad de turistas que realizan muchos de sus pagos con billetes dólares, y que, por otra, comparte una extensa franja fronteriza con una economía tan poderosa y activa como la estadounidense, zona en la cual se realiza un gran número de transacciones en efectivo. Por estas razones, con excepción del Licenciado López Portillo, todos los secretarios de Hacienda y los directores del Banco de México que yo recuerdo haber escuchado, reiteraban en sus discursos más importantes que el país mantendría su tradicional libertad de cambios. Lo hacían para disipar suspicacias respecto de un eventual establecimiento del control cambiario, las cuales suscitaban fugas de capital. Todavía tengo muy presente la aversión que, con su agudo sentido de la realidad, sentía don Rodrigo Gómez hacia esa medida. Mi pronunciamiento firme y razonado en contra de su implantación, resultaba urgente en vista del creciente temor acerca de la adopción del control. Si cundía el convencimiento de que se iba a establecerse, la compra de moneda extranjera se tornaría masiva y la situación se haría insostenible de inmediato. El licenciado Silva Herzog compartía mi punto de vista y fue con su aquiescencia —pues hay que recordar que en aquel tiempo el Banco

de México estaba sectorizado en el área de la Secretaría de Hacienda— que di a conocer al público mi punto de vista. Fue un intento por convencer a la gente de que la medida era tan absurda para un país como México, que no sería adoptada. No sé cómo le cayó mi iniciativa al presidente, supongo que muy mal.

362 En el verano de 1981, el precio internacional del petróleo se redujo a niveles que, con todo y aquel descenso, seguían muy elevados para la época. Sin embargo, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, decidió que a ese precio no se vendería nada, que no se iba a malbaratar. Y no se vendió. En consecuencia, se perdieron muchos millones de dólares de exportaciones, surgiendo una situación crítica para la balanza de pagos. Más importante aún que el deterioro mismo de la balanza a raíz de esa decisión, resultó la percepción general de que el Gobierno no tenía sentido de la realidad, Se decía ¿qué locura es ésa? Al desatarse entonces una fuga de capitales de agobiante cuantía, empezó realmente la crisis. Fue el punto de inflexión para la economía del país, que tan boyante parecía hasta poco antes.

Sin embargo, la decisión que desató el proceso definitivo hacia el colapso económico fue posterior: el aumento salarial llamado del 10, 20, 30, decretado en marzo de 1982. Con esta medida se nulificaron los efectos positivos de la devaluación del 17 de febrero, que, ante la falta de reservas del Banco de México y la continua fuga de capital, se había tenido que llevar a efecto muy a pesar de la postura adoptada por el presidente en las semanas inmediatas anteriores. Desafortunadamente, el licenciado López Portillo no comprendió que la defensa más efectiva del peso se lograría con el saneamiento de las

finanzas. Pensaba que la fuga de capital era una maquinación en su contra. La devaluación de febrero tuvo al principio los efectos deseados. Las reservas aumentaron sustancialmente en las semanas que mediaron entre esa devaluación y el aumento salarial mencionado. Iban las cosas como se esperaba que habrían de acontecer después de la devaluación, esto es, hubo un reflujo de capital. Pero el aumento salarial hizo ver una vez más a mucha gente, que el Gobierno no entendía la forma en que la economía debía manejarse. Por otra parte, al no detenerse el gasto público, el problema financiero arreció. Recuerdo cómo, en aquellos meses de 1982, veía desde mi ventana del Banco de México trabajar a obreros y máquinas, noche y día, en una obra «tan urgente» como la construcción del estacionamiento subterráneo ubicado frente al Palacio de Bellas Artes. También recuerdo cómo me irritaba ver, cuando transitaba por el Paseo de la Reforma, el inútil cambio del arreglo de la glorieta ubicada en el cruce de ese Paseo con la Avenida Sevilla, sólo para levantar ahí, a toda prisa, una fuente tan grande como fea. Natural resultaba que, para entonces, el endeudamiento gubernamental se tuviera que contratar a plazos cada vez más cortos, aproximándose de esa manera el momento del colapso.

Al devenir la situación de las reservas internacionales tan precaria, el Banco de México planeó una forma de afrontar lo que se había tornado en un ingente problema: el pago de los depósitos de dólares en los bancos mexicanos, los llamados mexdólares. El Banco pensó en proponer a los depositantes de mexdólares dos opciones. Una, la de no retirar sus inversiones al vencimiento y esperar a que pudieran ser pagadas en dólares cuando hubiera las reservas suficientes,

documentando mientras tanto los depósitos en títulos negociables para que, quienes quisieran salir de su inversión, pudieran hacerlo mediante la venta de los referidos títulos en el mercado secundario, aunque fuera con descuento. La otra opción que se pensó consistía en ofrecer a los depositantes que recibieran el pago de sus depósitos al vencimiento, pero en pesos, al tipo de cambio del día. Dadas las circunstancias tan difíciles de aquel agosto, ofrecer esas opciones era quizá lo menos malo que se podía hacer. Lamentablemente, el presidente López Portillo resolvió en contra de la propuesta y sencillamente ordenó que los depósitos se devolvieran al tipo de cambio de 70 pesos por dólar. Le externé mi opinión de que no había siquiera base legal para pagar los depósitos a ese tipo de cambio. Me contestó, literalmente, que ya la inventaríamos. Esta medida generó todavía mayor desconfianza entre el público.

El problema de la deuda externa también estaba llegando a su límite por la falta de divisas para pagar los vencimientos de las obligaciones con los acreedores extranjeros. Se continuaba tornando más difícil obtener crédito y el poco que se obtenía era a plazos cada vez más cortos. Se trataba del colapso financiero. No solamente era el problema de la deuda externa, pública y privada, que ya no podía pagarse. Tampoco se podían pagar los mexdólares en sus términos, ni había dólares siquiera para importaciones esenciales. La situación económica se complicó de tal manera que el presidente se sentía cada vez más desesperado y finalmente tomó la decisión de expropiar la banca el 1 de septiembre². En mi opinión,

² Es ya sabido que el presidente electo sólo fue informado de la decisión

la razón principal por la que el licenciado López Portillo tomó la decisión de expropiar fue la conveniencia de tener un chivo expiatorio para inculparlo por la situación caótica en que se encontraba el país. Para ese efecto, nadie mejor que los banqueros. Nunca ni en ninguna parte han gozado de popularidad. El presidente pudo haber estado motivado también por el anhelo de pasar a la historia como un segundo Cárdenas, en este caso con la nacionalización de la banca, ya no del petróleo. Ese mismo día decidió, asimismo, establecer el control generalizado de cambios.

365

LAS CONSECUENCIAS DE LA NACIONALIZACIÓN

El Licenciado Carlos Tello fue designado nuevo Director General del Banco de México el 1 de septiembre y fungió como tal por tres meses, hasta concluir la administración de López Portillo. En ese tiempo se tomó una medida que resultaría muy costosa. Consistió en disponer que los deudores de créditos en dólares los pagaran al tipo de cambio de 50 pesos por dólar mientras que, como ya se dijo, el presidente había dispuesto desde agosto que los depósitos mexdólares se pagaran a 70 pesos por dólar. La decisión concerniente al pago de los créditos resultaba todavía más lamentable que la referente al pago de los depósitos. Personas que eran a la vez

la víspera, sin haber sido realmente consultado. Entiendo que había un acuerdo de que el licenciado López Portillo no iba nacionalizar la banca sin hablarlo antes con Miguel de la Madrid, pero no lo observó. Posteriormente llegaron a un acuerdo en el sentido de que el presidente electo no debería de inmiscuirse en el proceso de la nacionalización. Todo ello tensó la relación entre ellos.

acreedoras y deudoras de los bancos, en dólares, hicieron el negocio de la vida. Con sus propios depósitos pagaron los créditos y todavía les quedaron 20 pesos a su favor por cada dólar. La pérdida para los bancos, finalmente absorbida por el Gobierno Federal, fue enorme. Se ha calculado en 70,830 millones de pesos, cantidad cercana al monto de la totalidad del capital, al 31 de agosto de 1982, de los bancos nacionalizados. Otros deudores de la banca mexicana, que, con anterioridad habían sacado su dinero al exterior, hicieron un negocio todavía mejor. La posibilidad de pagar los créditos en dólares a su cargo al tipo de 50 pesos por dólar les resultó una ganga, pues los dólares que a partir de diciembre de 1982 pudieron repatriar a través del mercado libre de divisas se cotizaban a tipos de cambio que por entonces llegaron a niveles del orden de 150 pesos por dólar.

A finales de octubre de ese año, uno de los tres meses que pasé fuera del Banco de México, el presidente electo me encargó coordinar un pequeño grupo de trabajo, integrado por Roberto del Cueto, Pedro Aspe, José Córdoba y yo mismo. Su objeto era estudiar la mejor forma de reordenar la situación cambiaria. De ahí salió el texto del decreto que removió el control generalizado de cambios y que estableció un sistema dual con un tipo de cambio libre y un tipo de cambio controlado, para ir virando por pasos a la normalidad de la libertad cambiaria. El tipo de cambio controlado se aplicó a las transacciones en cuyo pago se podría ejercer algún control, aunque fuera deficiente, como las importaciones y exportaciones de mercancías y ciertos créditos, en tanto que las demás transacciones se dejaron al mercado libre de divisas. En ese mismo grupo se pensó en un proyecto que habría de resultar muy exitoso: el Fideicomiso de Cobertura Cambiaria

(FICORCA) cuya finalidad era atender el grave problema de la deuda externa privada. Un número muy considerable de empresas privadas estaban muy endeudadas en el exterior, entre las que se encontraban la mayoría de las más importantes del país, y muchas no tan importantes también. Todas ellas estaban en riesgo de ser llevadas a la quiebra por sus acreedores extranjeros. Fue en noviembre de 1982 cuando aquel grupo de trabajo diseñó, en sus líneas generales, el esquema que sería implementado mediante el fideicomiso mencionado, a instituirse en el Banco de México. El esquema se afinó en los primeros meses de la administración del presidente De la Madrid. Tan pronto como fue posible, se puso en marcha y operó durante varios años bajo la brillante dirección del doctor Ernesto Zedillo y, en sus etapas finales, con la no menos notable conducción del licenciado Carlos Ruiz Sacristán. FICORCA resultó un verdadero éxito. Cabe mencionar que la magnífica gestión de esos funcionarios del Banco de México, a la sazón extremadamente jóvenes, contribuyó a que el prestigio del que ya gozaban aumentara en forma notable y a que llegaran a ocupar más tarde destacadas posiciones en el Gobierno Federal. Gracias a FICORCA, la mayor parte de las empresas deudoras se salvaron, los bancos acreedores recuperaron más de lo que hubieran logrado cobrar en ausencia de ese fideicomiso y la liquidación de éste, hacia 1990, dejó un cuantioso superávit a favor del Gobierno Federal.

367

LA NACIONALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS INMEDIATAS

Desde el inicio de su mandato, el presidente de la Madrid declaró que la nacionalización de la banca privada era irreversible. En mi opinión, el presidente de la Madrid no tenía la

suficiente fuerza política para revertirla, a pesar del enorme poder que en aquellos tiempos tenía el presidente en turno, no importa quien fuera. Tampoco era de esperarse que el Poder Judicial se opusiera a la medida, no obstante ser probable que algunos jueces estuvieran en desacuerdo con ella en su fuero interno. Según informó el periódico *Excelsior* en su edición del 4 de septiembre de 1982, el día anterior los ministros de la Suprema Corte y los presidentes de los demás tribunales que integran el Poder Judicial de la Federación fueron a manifestar su apoyo al presidente López Portillo por la medida adoptada. Esto, no obstante lo impropio que tal acto resultaba por tratarse de un caso a punto de estar *sub júdice*, o sea, en litigio. El licenciado Mario Rebolledo, presidente de la Suprema Corte, al decir de esa nota periodística, expresó en aquella reunión con el Titular del Ejecutivo que la nacionalización de la banca constituía el acto más trascendente del gobierno del licenciado López Portillo, pues demostró que el interés por el pueblo de México está por encima del que guía a unos cuantos grupos. También manifestó el licenciado Rebolledo que la Suprema Corte de Justicia, por su conducto, expresaba su reconocimiento al afán permanente del presidente de la República de servir al país, y señaló que durante su administración «observó siempre la más recta conducta constitucional». Me pareció aquél un acto ignominioso, aunque no de extrañar. El aparato judicial se encontraba entonces sometido por completo al titular del Ejecutivo. El servilismo de uno de sus órganos, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, llegó al punto de otorgar el grado de *doctor honoris causa* al tristemente célebre policía Arturo Durazo. En tales condiciones, la acción legal iba a resultar muy difícil para los banqueros,

ya no desde el punto de vista de la justicia profunda, sino de la formal. El licenciado López Portillo sabía muy bien que, para evitar el derrumbe jurídico de la medida, tenía que cambiar la Constitución, tal como lo «dispuso» a las legislaturas concernientes, en forma de reservar el control de los bancos al Estado. De esta manera, habría argumentos poderosos para que los tribunales dieran por sobreseída la demanda por venir de los banqueros.

Es probable que, de no haberse nacionalizado la banca, la crisis económica hubiera sido mucho menos dura después de 1982. El impacto de la nacionalización, sobre todo en el sector privado, fue enorme. Había mucho miedo de que una ola de nacionalizaciones pudiere extenderse a otras ramas industriales. Mucha gente ya no quería saber nada de invertir en México, y, en cuanto juntaba algo de dinero, veía la manera de convertirlo a dólares y sacarlo del país. A finales de 1982 y durante parte de 1983 había tiendas, incluso de autoservicio, en que no se encontraban productos tan básicos como la pasta de dientes. En las primeras semanas del gobierno de Miguel de la Madrid, el sector salud no podía obtener de los proveedores todo el material médico necesario para atender a los enfermos, ya fuere porque no había existencias en el país o porque no había dólares para importarlo. Por si fuera poco, hasta mediados de 1985 casi toda compra de mercancías del exterior estaba sujeta a permiso de importación. Por consiguiente, además del problema del control de cambios, había el de obtener los permisos de importación en cuyo otorgamiento había gran corrupción. Ese régimen de permisos entorpecía todo la actividad productiva. Para cuando el industrial lograba obtener el permiso de importación para un

insumo, la operación de su fábrica quizá ya se hubiese detenido o al menos entorpecido. El resultado fue una depresión económica profunda durante varios años después de 1982, agravada por el temblor de 1985 y el derrumbamiento de los precios del petróleo en 1986. Compárese esto con la situación de los cinco años siguientes a 1995. Para entonces, ya no había control de cambios, los productos sujetos a permiso de importación eran la excepción justificada por razones sanitarias, de seguridad nacional u otras por el estilo, las finanzas públicas se habían venido saneando de años atrás, la economía se había abierto al exterior con las medidas adoptadas por el licenciado De la Madrid a partir de 1985 y con la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la época del presidente Carlos Salinas. En consecuencia, no obstante los graves daños causados por la crisis que explotó a finales de 1994 y a pesar del bajo nivel de los precios del petróleo en los años inmediatos siguientes, a partir de 1996 la economía mexicana resurgió con rapidez y se produjo un lustro de elevadas tasas de crecimiento. No cabe duda, en 1995 se contó con el apoyo crediticio liderado en el extranjero por el presidente Clinton, muy bien asesorado por su secretario del Tesoro, Robert Rubin. Pero ese paquete de apoyo se pudo armar tan rápidamente porque se ofreció a los potenciales acreditantes un programa económico sólido. La economía mexicana tenía buenas bases para salir del problema rápidamente, tal como sucedió, haciendo posible, incluso, pagar de manera anticipada los créditos de emergencia. Además, durante la crisis del 94-95 no hubo ataques al sector privado, ni el temor a expropiaciones que tanto perjuicio causó después de la de 1982, aun cuando el presidente De la Madrid hiciera los mayores esfuerzos por disipar la zozobra.

La nacionalización dejó secuelas muy largas. Además de haber suscitado enorme desconfianza entre el sector privado, situación que se prolongó durante casi una década, los cuadros directivos y técnicos de los bancos resultaron diezmados, en algunos casos con rapidez, en otros en forma gradual, pero finalmente de manera muy perjudicial. Gente clave de los bancos sentía que su contrato de trabajo no había sido para emplearse en el Gobierno, así que buscaron otras ocupaciones. Lo mismo ocurrió con los segundos y los terceros mandos. Por fortuna, hubo banqueros destacados que se quedaron, algunos de ellos muy valiosos. De cualquier manera, la sangría causó grave daño.

371

Con el éxodo de técnicos bancarios experimentados, se perdió en gran medida la capacidad de evaluación de riesgos, tan importante para el otorgamiento de crédito. Los antiguos banqueros sabían cómo prestar dinero, conocían a los deudores personalmente y toda la historia de quién pagaba y de quién no pagaba. De por sí, esta capacidad se había venido debilitando desde antes de la nacionalización de la banca. La captación bancaria se había estado destinando de manera creciente al financiamiento del Gobierno Federal, lo que determinaba un achicamiento concomitante de los departamentos de crédito de los bancos. El caso es que, para cuando los bancos fueron reprivatizados, resultó que no se encontraban tan bien como parecía. Había mucha cartera en realidad mala que parecía buena porque, cuando venían los vencimientos, simplemente se renovaban los créditos y, mediante este expediente, no se registraba cartera vencida. Agréguese a esto que los criterios para calificar la cartera eran deficientes. Cuando un crédito caía en mora no se llevaba en su integridad o en buena parte a cartera vencida, sino sólo el vencimiento que

no se hubiese cubierto. Esta mala práctica ya tenía mucho tiempo y tuvo su origen en una vieja disposición fiscal. La Secretaría de Hacienda se inconformó con que los bancos castigaran todo el crédito moroso llevando la pérdida respectiva a resultados. Dispuso que los bancos afectaran los resultados sólo por el importe del vencimiento no pagado. La Secretaría buscaba recaudar más y, al efecto, obligaba a los bancos a determinar una utilidad mayor de la que realmente estaban logrando. Para fortalecer su medida, Hacienda presionó a la Comisión Nacional Bancaria para que también adoptara el pésimo criterio de considerar como cartera vencida sólo los vencimientos no pagados.

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO Y LA CRISIS DE 1994-1995

Para mitigar los daños causados por la expropiación, el presidente De la Madrid decidió ofrecer al sector privado las acciones de compañías de seguros, industriales y comerciales, así como las de casas de bolsa, que obraban entre los activos de los bancos o de las compañías controladoras de éstos, ya que dichos activos no correspondían a la función bancaria propiamente dicha. Mediante la adquisición de casas de bolsa y compañías de seguros, y por medio de la adquisición o constitución de nuevas sociedades de inversión, el sector privado volvió a tener un papel relevante en el ámbito financiero. Los intermediarios recién mencionados tuvieron un desarrollo considerable, no sólo por el trabajo de sus nuevos dueños, sino porque los bancos estaban todavía sujetos a elevados encajes y a la regulación de las tasas de interés pasivas, res-

tricciones que, si bien se removieron todavía en tiempo de la banca nacionalizada, no se pudieron suprimir sino gradualmente. Dicho sea entre paréntesis, se dice que a los bancos se les retiró la posibilidad de negociar valores después de la nacionalización, pero no es exacto. Lo que sucedió es que los bancos pertenecían antes a grupos financieros que solían contar con sus respectivas casas de bolsa, siendo éstas por ley las únicas facultadas para realizar las operaciones bursátiles. Con la venta de esas casas de bolsa al sector privado, los bancos ya no pudieron atender a su clientela en materia bursátil por medio de instituciones «hermanas».

373

A lo largo de un lapso que coincidió aproximadamente con el periodo de gobierno del licenciado De la Madrid, se produjo la eliminación gradual de los llamados «cajones de crédito». Hubo un convencimiento creciente en el banco central de que los cajones no servían de mucho que no fuera para entorpecer el flujo del crédito. En realidad, los porcentajes en que se distribuía la capacidad de crédito de los bancos se establecían en forma arbitraria, toda vez que «ex-ante» difícilmente se conocía la dimensión de la demanda de crédito de cada sector. Resulta claro que «ex-post» se podían hacer ajustes a los porcentajes citados. Sin embargo, en la práctica esto no era factible hacerlo con la frecuencia ni con la celeridad suficiente para ajustar el tamaño de los cajones a la fluctuante demanda de crédito de los distintos tipos de actividad económica y de empresas, ni tampoco era factible que los bancos pudieran hacer con rapidez los cambios internos correlativos. Además, resultaba muy difícil establecer regímenes de control selectivo de crédito diferentes para instituciones que, siendo en principio del mismo tipo, escogieran nichos

de mercado distintos. En consecuencia, el establecimiento de cajones de crédito solía conducir a que en algunos de éstos se produjeran sobrantes, no utilizables por los bancos, en tanto que en otros no hubiesen recursos suficientes para atender la demanda de financiamiento. Por otra parte, téngase presente que el crédito fluye como en vasos comunicantes. El financiamiento que en un momento dado se otorga a la industria manufacturera puede resultar finalmente para el consumidor, si el fabricante da crédito al comerciante y éste al consumidor. Lo malo de esta cadena es su ineficiencia en comparación con un arreglo en que, dada la demanda del consumidor, el crédito va directamente hacia él. Con este arreglo se evitan las intermediaciones innecesarias, que tienen su costo en términos operativos y de riesgos, costo que seguramente termina pagando el consumidor. El control selectivo del crédito se ha practicado porque es algo que parece atractivo al público en general y porque puede resultar políticamente rentable para las autoridades. En efecto, suena muy bien decir que se da prioridad en el otorgamiento de crédito a la demanda que proviene de ciertos sectores como el de la industria pequeña y mediana, el agropecuario o el de la vivienda de interés social. Lo malo de esto es la otra cara de la moneda, o sea, la generación de los compartimentos estancos ya referidos. Además, resulta difícil saber cual es en realidad el destino último del crédito. Había un agricultor de Sinaloa que solicitó a su banco un crédito para adquirir un automóvil. Su ejecutivo de cuenta le dijo que en el cajón respectivo no había recursos disponibles. El agricultor, hombre ingenioso, no se dio por vencido. Preguntó al ejecutivo si habría la posibilidad de que le dieran un crédito para la siembra que debía tener lugar en

su rancho en próximas semanas. El banquero le contestó de manera afirmativa. ¿Qué sucedió? El agricultor tomó ese crédito del banco, pero, por otro lado, destinó a la compra del coche el dinero de su propiedad que tenía reservado para la siembra. ¿Cuál resultó a fin de cuentas el destino del crédito? Ciertamente, la compra del automóvil.

Durante el tiempo que estuvieron expropiados, el desempeño de los bancos en manos del Estado varió de banco a banco, porque no todos tuvieron la misma suerte en cuanto al director que les fue asignado. Hubo bancos que tuvieron un director idóneo y, por consiguiente, las cosas funcionaron bien, siendo la razón principal que en esos casos se logró retener a la mayor parte de los funcionarios experimentados. Otros bancos no tuvieron la misma suerte. Sus directores carecían de las calificaciones apropiadas para serlo o no tenían demasiados escrúpulos, o las dos cosas.

375

DE LA REPRIVATIZACIÓN A LA CRISIS DE 1994-1995

Yo no esperaba que la reprivatización de la banca ocurriera tan pronto como aconteció. En realidad no era muy optimista al respecto. Si bien se especulaba mucho sobre esa posibilidad, en general no se esperaba que fuera a transformarse en realidad a principios de los años 90. Estimo que, a pesar de los problemas que surgieron en los bancos reprivatizados, fue una medida positiva y valiente del presidente Salinas. Respecto de los problemas que surgieron, nadie puede estar seguro de que dificultades semejantes u otras no hubieran ocurrido de continuar la banca nacionalizada. De cualquier manera, a partir de la reprivatización se produjeron proble-

mas y se manifestaron otros que venían de antes, como la generación de cartera crediticia de mala calidad, resultante del deterioro de la experiencia y capacidad técnica de los cuadros de funcionarios bancarios. También de antes venía otro problema muy grave, que no era manifiesto y del que todavía hoy no existe mucho conocimiento: el anquilosamiento de la Comisión Nacional Bancaria. A partir de la nacionalización, este organismo fue perdiendo eficacia. Cabe mencionar que las comisiones bancarias o superintendencias de bancos, o como se denominen en los distintos países, son entidades a las que se les asigna grandísima importancia al ser su función la de preservar la salud financiera de las instituciones de crédito, la cual es vital no sólo para proteger el patrimonio de los depositantes, sino para asegurar la operatividad del sistema de pagos, condición *sine qua non* para el funcionamiento de la economía de cualquier país de estos tiempos.

Con la nacionalización de la banca se pudo pensar que ya no era tan necesaria la supervisión, ya que eran personas que habían fungido como destacados funcionarios del gobierno a quienes se encomendó la dirección de los bancos. Desafortunadamente, algunos de esos antiguos funcionarios no resultaron tan buenos banqueros, o bien, tenían miras políticas que los llevaban a tratar de mostrar a los bancos bajo su mando como instituciones muy exitosas en términos de crecimiento o de utilidades, aunque no fuera mediante una gestión apropiada. Para lograrlo, no tenían demasiados escrúpulos en cuanto a la observancia de la prudente conducta que debe caracterizar la intermediación del crédito. A la vez, por ser encumbrados en la política, aquellos personajes podían darse el lujo de no hacer demasiado caso a la Comi-

sión. Políticamente era mucho más poderoso el director de un gran banco que el presidente del organismo supervisor. En esta situación, los directivos y otros funcionarios de este último se desmoralizaron. Algunos de ellos, especialmente los de edad relativamente avanzada, se fueron saliendo y, por otra parte, el reclutamiento de nuevos elementos valiosos casi no se daba. Así, al momento en que la banca fue reprivatizada, no se contaba con un organismo supervisor eficaz. No sólo había perdido la Comisión personal valioso; el que permanecía estaba desanimado y carente de las nuevas técnicas de inspección bancaria, las cuales se desarrollaban de manera veloz en otras partes del mundo por la necesidad tanto de mantenerlas a la par con la creciente complejidad de las operaciones financieras, como por la magnitud del daño que podría sobrevenir a la economía en general por eventuales quebrantos de instituciones del sector financiero, especialmente del bancario.

377

A principios de los años noventa se produjo un cambio de presidencia en la Comisión Nacional Bancaria al designarse para ese cargo a Guillermo Prieto Fortún, quien empezó a modernizar al organismo con gran dedicación. Revitalizó la Comisión, incorporó a personal joven con buena preparación académica, así como nuevos sistemas de trabajo. Pero, ciertamente un organismo de inspección bancaria no forma en unos pocos años al personal idóneo para desempeñar tareas tan complejas como las que tiene asignadas. Para formarlo se requiere un trabajo permanente a través de largo tiempo, como el que, por fortuna, ya se ha venido realizando. No cabe duda que la mala cartera que había en los bancos nacionalizados, y que después creció con los bancos reprivatizados, en buena

parte se debió a la pobreza de la supervisión bancaria. Esta fue una de las secuelas más graves de la nacionalización.

REFLEXIONES FINALES

378

Es posible que la nacionalización no hubiese tenido lugar si no se nos pone un mal ejemplo: el de Francia. Ese país siempre ha tenido una influencia intelectual muy grande en México. Su ciencia, su desarrollo político, su arte plástico y arquitectónico, su literatura, qué sé yo, todo lo que constituye la nación francesa, incluso su proclividad al placer, se admiran mucho en México. No es de extrañar entonces que nos haya influido la nacionalización en Francia, tanto de la banca, como de empresas de otras ramas de la economía, no obstante lo mal que le resultó al gobierno de Mitterrand al causar una crisis financiera de gran envergadura en su país. Sin embargo, es de justicia reconocer que este destacado político tuvo el buen juicio de iniciar la reversión de su propia medida tras percatarse del daño que estaba causando. Cuando entró Mitterrand al poder, el franco se cotizaba a un tipo de cambio alrededor de cinco por dólar y un año después estaba a once, pero luego se recuperó gradualmente. Me inclino a pensar que en la decisión del presidente López Portillo pudo haber influido la medida tomada antes por el gobierno francés. Si la Francia, tan civilizada, tan culta, tan sabia... nacionalizó la banca, ¿por qué México no?

Por otra parte, en ese tiempo la polémica sobre los méritos y deméritos relativos de los principales sistemas económicos que regían en el mundo estaba todavía muy activa. La economía de tipo soviético, o al menos con amplia presencia

del estado no sólo en la regulación, sino en la actividad productiva misma, ejercía un fuerte atractivo para mucha gente en México y en otros países, incluso entre la de gobierno. No resulta, por tanto, sorprendente, que hubiera aquí una evolución gradual hacia una economía cada vez más estatizada. El crecimiento del número de empresas públicas que hubo en la época de los presidentes Echeverría y López Portillo, fue asombroso. El Gobierno Federal, directamente o a través de instituciones oficiales, como Nacional Financiera, constituía nuevas empresas públicas casi cada semana, además de adquirir cuanta empresa privada importante caía en problemas. Cuando a mediados de la administración del licenciado De la Madrid se decidió, por primera vez en serio, iniciar la privatización de empresas públicas, se hizo una lista de las que pertenecían al Sector Público Federal. Si no mal recuerdo, eran unas mil doscientas, que incluían hasta una tortillería en algún pueblo del estado de Guerrero.

379

Hay quien dice que la nacionalización de la banca se hizo en parte para salvar a los bancos, pues su difícil situación se vio agravada ante la falta de las divisas requeridas para pagar los pasivos que a través del tiempo habían venido contrayendo en el extranjero. Según esa hipótesis, al ser nacionalizados los bancos, sus acreedores no demandarían el pago inmediato de sus créditos, al considerar que habían quedado menos expuestos a quebrantos. Esto, porque sus derechos quedaban virtualmente garantizados por el Estado mexicano, y los gobiernos no podían quebrar, como quiebran las empresas privadas, según se atribuye haber dicho a Walter Wriston, un famoso banquero neoyorkino. En este aspecto, es posible que los acreedores extranjeros se hayan sentido más tranquilos

con la nacionalización. Todavía no habían presenciado lo que en Argentina habría de ocurrir veinte años después, cuando el gobierno nacional se negó a pagar parte muy importante de su deuda. En todo caso, tranquilizar a los acreedores extranjeros no podía ser una razón sensata para expropiar los bancos mexicanos. Había otras maneras de evitar que la incapacidad temporal de pago de éstos los llevara a tener que cerrar sus puertas. Cabía la posibilidad de que el Gobierno negociara con los banqueros extranjeros, de la misma forma que lo hizo en lo tocante a la deuda pública, y podía haber concertado que se congelara temporalmente la deuda bancaria, como de hecho lo hizo y logró.

En último análisis, la nacionalización de la banca no era necesaria para resolver la crisis que se vivía en 1982, como algunos han argumentado. Lo que sí resulta claro es que dejó secuelas muy negativas que han llegado hasta nuestros días. Piénsese, por ejemplo, en los avatares por los que ha tenido que atravesar la propiedad de las instituciones de crédito. No es absurdo pensar que el control actual de la mayor parte de la banca mexicana por extranjeros, causa de tristeza para muchos, entre los que me incluyo, no hubiera llegado a ocurrir si la expropiación bancaria tampoco hubiese acaecido.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

Leopoldo Solís Manjarrez¹

La forma como se financie el gasto del gobierno —ya sea mediante deuda o elevando impuestos— es irrelevante, pues esto no afecta el consumo de los agentes ni la formación de capital. De lo que he dicho no debe inferirse que considere que el sistema de endeudamiento sea lo mejor para costear los gastos extraordinarios del Estado. Es un sistema que tiende a hacernos menos prósperos, cegándonos de nuestra situación real.

381

David Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, 1821.

INTRODUCCIÓN

En el sistema financiero, la banca comercial reviste especial importancia debido a su influencia en los mercados monetarios y crediticios. Por ello mismo tiene un vínculo estrecho con la política económica, especialmente en el ámbito de las finanzas públicas.

Es bien sabido que una debilidad en América Latina ha sido la limitación del financiamiento a largo plazo. México enfrentaba esta situación en los años setenta, pero además existía un sesgo introducido por las disposiciones de tipo fiscal, en contra del financiamiento de tipo directo mediante la emisión de valores. Las fuentes de financiamiento de las empresas se limitaron al crédito bancario y a las utilidades retenidas.

¹ Subdirector General del Banco de México, 1973-1982

Junto a las limitaciones financieras que afrontaban las empresas debido a la falta de un mercado accionario importante, se dieron otros rasgos institucionales relacionados con el efecto del nivel y la estructura de las tasas de interés sobre las finanzas gubernamentales.

382 Resultaba difícil distinguir entre el mercado de dinero de corto plazo y lo que debía haber sido un mercado de capital de largo plazo. De hecho, prácticamente no había distinción entre el costo de crédito de corto plazo y el costo de financiamiento de largo plazo. Por otra parte, ante la posibilidad de obtener crecientes cantidades de financiamiento a través del sistema financiero, el gobierno realizó pocos esfuerzos serios por incrementar la recaudación fiscal y por hacer más eficiente el sistema tributario.

Adicionalmente, la dependencia de las empresas en el financiamiento bancario propició la formación de grupos financieros-industriales. Dichos grupos incluían empresas comerciales e industriales, bancos comerciales, hipotecarios, sociedades financieras, compañías de seguros y de bienes raíces. En las primeras etapas de su desarrollo, estos grupos obtuvieron capital de los socios fundadores y de otros accionistas. Conforme se fue desarrollando el sistema financiero, los grupos lograron canalizar importantes recursos del público a través de sus instituciones financieras afiliadas.

Estos grupos realizaron la función de canalizar recursos de ahorradores a inversionistas y asignarlo de acuerdo con las tasas de rendimiento, en forma eficiente, ya que los fondos de inversión se distribuyeron entre las distintas empresas del grupo con criterios de rentabilidad relativa.

Por esta razón, los bancos comerciales contaban con participación en muchas empresas mexicanas; fueron pocos los

banqueros que, como personas físicas, sólo se orientaron a la actividad bancaria —entre ellos don Manuel Espinosa Yglesias—. Los demás tuvieron empresas y, por ende, se vieron ante la ambigüedad de los cambios en la política tributaria y la política monetaria, ya que podían compensar una carga tributaria moderada con un aumento en el depósito legal, que por lo general fue la queja de la época. Los banqueros eran empresarios que perseguían los objetivos de maximizar sus utilidades, es decir, eran *profit maximizers*.

En todo momento, los bancos operaban bajo la autoridad y las decisiones de la política monetaria, determinadas por la Secretaría de Hacienda (SHCP) y del Banco de México, cuya autoridad era conferida por el Estado a través de Ejecutivo y de los instrumentos legales correspondientes. En ocasiones, esta autoridad se reforzaba por la personalidad y la experiencia de los titulares de estas dependencias.

383

FACTORES MACROECONÓMICOS DE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

México había experimentado años de estabilidad económica y cambiaría durante el llamado «desarrollo estabilizador», cuyos ingredientes esenciales fueron política monetaria, fiscal y cambiaría congruentes entre sí, lo que permitió un rápido crecimiento económico con estabilidad de precios, aunado a condiciones internacionales favorables.

Es importante subrayar la estabilización de la economía, después de la devaluación de 1954 (44.4%), lograda a través de un crecimiento rápido y uniforme. El costo del ajuste en ese año, en términos de los efectos inflacionarios y contraccionarios que normalmente acompañan a una devaluación,

fue moderado. Fue posible, en primer término, gracias a que los desequilibrios interno y externo de la economía fueron de una magnitud considerable y en un periodo corto se logró transferir la carga del financiamiento del déficit público (1% del PIB) del Banco Central a otros prestamistas, especialmente instituciones financieras.

384 Con ello se logró que los déficit públicos no se monetizaran al grado en que sucedía anteriormente. Poco después de la devaluación, se registró un aumento considerable de la demanda de activos financieros, la que se sostuvo a lo largo del posterior periodo permitiendo no sólo acomodar las necesidades de financiamiento del sector público, sino aumentar considerablemente el volumen de crédito en términos reales al sector privado.

Sin temor a equivocarse, puede decirse que durante el «desarrollo estabilizador», si bien el endeudamiento público externo constituyó un instrumento de política económica de alguna importancia, tuvo un papel estrictamente limitado a complementar el uso de otros instrumentos de política económica.

A partir de 1973 comenzó a desarrollarse una historia diferente relativa al papel del gasto público en la economía mexicana. Al principio de este año habrían de conjugarse dos circunstancias que otorgarían al endeudamiento externo un nuevo papel en la política económica del país. En el orden interno, se decidió adoptar una estrategia en la cual la expansión del gasto público *per se* sería el principal instrumento para lograr una diversidad de objetivos, tales como mayor crecimiento y una mejor distribución del ingreso. En el orden externo, los mercados internacionales de capitales habían ya «madurado» y se encontraban plenos de recursos excedentes.

Los desequilibrios generados por la estrategia económica del gobierno durante este periodo planearon de inmediato la necesidad de recurrir en mayor medida que antes al financiamiento externo. El endeudamiento público tuvo un papel diferente: se convirtió en una variable de holgura en el sistema económico, con objeto de financiar un gasto público creciente.

Esta situación no pudo perdurar por mucho tiempo y cuando los acreedores se mostraron renuentes a renovar los créditos existentes, sobrevino la crisis de 1976. Se pactó entonces un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, con duración de tres años.

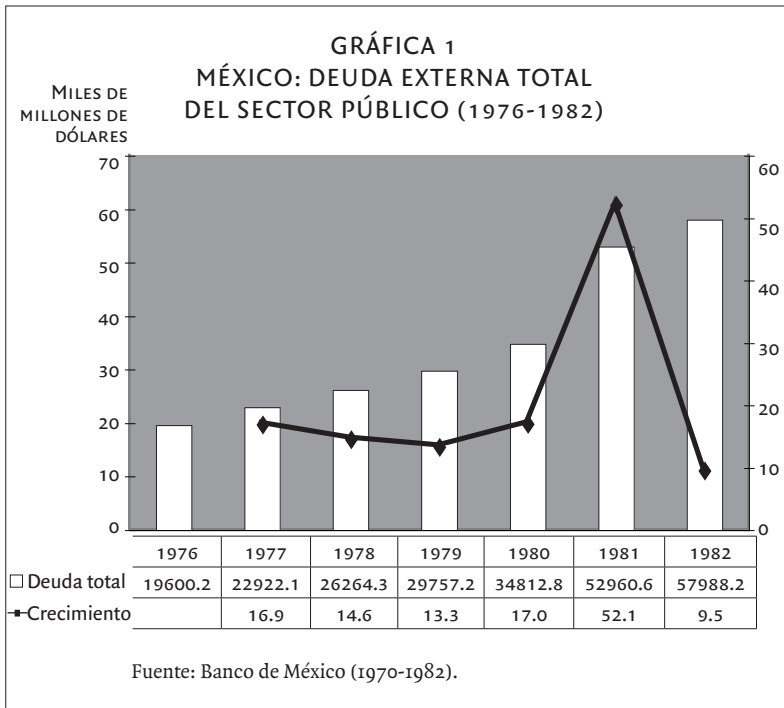
385

En 1977 se aplicó una política de contención del desequilibrio presupuestal. El financiamiento del gasto adicional se apoyó en un aumento de ingresos. En el margen, el déficit no creció con relación al año anterior y, como proporción del PIB, se mantuvo al nivel del año precedente.

No obstante la recuperación del acceso a los mercados, de 1977 a 1980 el endeudamiento externo se mantuvo en niveles inferiores a los observados en 1975 y 1976. Al finalizar este último año, la deuda pública externa sumó 19 mil millones de dólares y, al cierre de 1980 alcanzó 34.8 mil millones, con un aumento promedio de 3 250 millones anuales (gráfica 1).

En el bienio 1979-1980 se encuentran los antecedentes del desequilibrio de las finanzas públicas, ya que las políticas de gasto e ingreso no fueron diseñadas en forma congruente, en virtud de la materialización de los ingresos petroleros y la facilidad para obtener créditos en el exterior (gráficas 2 y 3).²

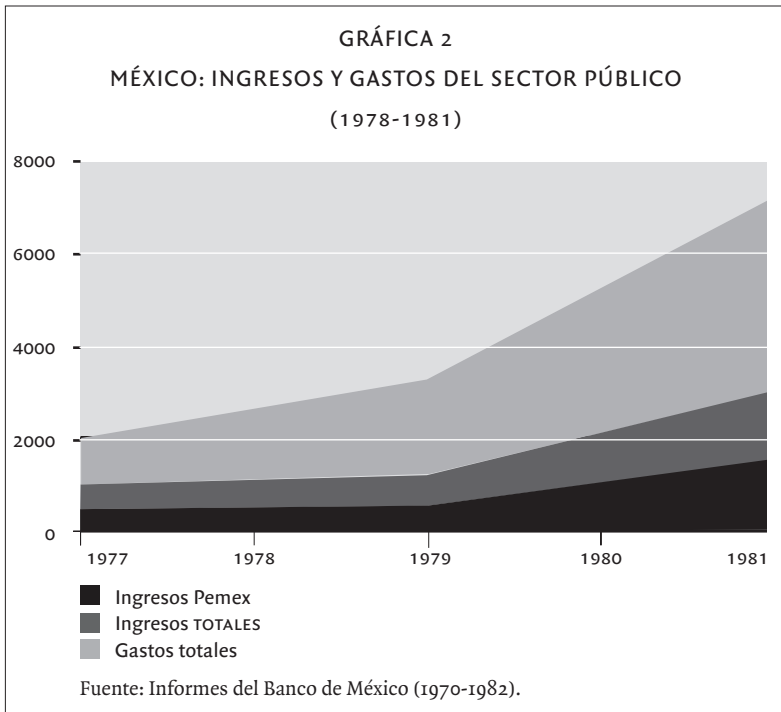
² A partir de 1978 se observó un cambio de gran importancia, debido a las



Esto es obvio para el caso de las finanzas públicas, cuyo déficit como proporción del PIB había venido en aumento de 6.8% en 1977 a 7.6% en 1980 y a casi 15% en 1981. Desequilibrio fiscal que se produjo a pesar de los cuantiosos incrementos de los ingresos públicos provenientes del sector petrolero.

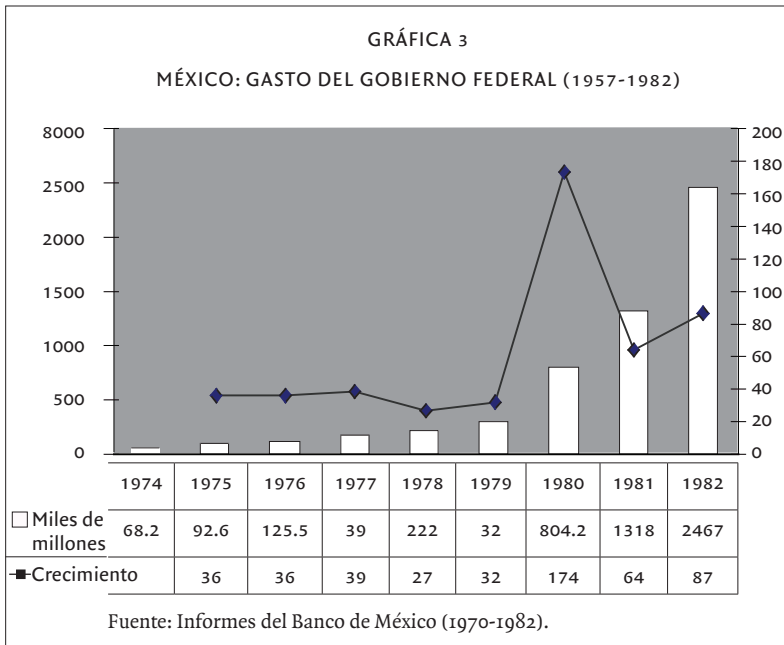
Las expectativas de mayores ingresos por la exportación de petróleo relajaron la vigilancia del gasto público y el esfuerzo

decisiones de explotar los hidrocarburos. Mientras en 1976 el 19.5% de la inversión pública se asignó al sector petrolero y petroquímico; en 1977 y 1978 estas cifras aumentaron a 23.6 y 28.9%, respectivamente.



para incrementar la capacidad de obtener ingresos no petroleros. Se aceptaron los límites políticos de la reforma tributaria y de la política de subsidios —vía precios y tarifas— de los bienes y servicios producidos por el sector público.³

³ El aumento de ingresos vía las exportaciones de PEMEX permitieron aliviar la carga tributaria de las personas físicas. El crecimiento del ingreso nominal había desplazado a los causantes a estratos de ingresos sujetos a tasas de impuestos más elevadas. Si bien la corrección inflacionaria aplicada a las tasas de impuestos se justificaba plenamente con base en consideraciones de equidad y eficiencia, también



La expansión de gasto interno del sector público se dio sin que una política tributaria complementaria obligara al sector privado a reducir su gasto para así lograr la transferencia de recursos reales al sector público. Esto se reflejó en una aceleración de la inflación y expansión del déficit en cuenta corriente del sector privado.⁴

debilitó este mecanismo de estabilización.

⁴ En el campo fiscal, el gobierno federal instrumentó una reforma tributaria que persiguió fortalecer la capacidad recaudatoria y modernizar el sistema tributario, que a lo largo de muchos años se había modificado parcialmente; entre otros elementos, destacó la introducción del impuesto al valor agregado (IVA).

La incipiente debilidad del mercado petrolero desde 1980 tuvo un impacto en la economía mexicana y en los planes del gobierno, manifestándose en la balanza de pagos. Se decidió optar por la vía del endeudamiento externo para compensar el efecto de la pérdida del ingreso petrolero. En otras palabras, se difirió el inevitable cambio interno, tanto en la política de finanzas públicas como en la cambiaria.

El valor esperado de las exportaciones petroleras permitió al país recuperar su lugar como cliente preferencial entre la banca internacional, lo cual fue aprovechado para obtener nuevos recursos financieros y reestructurar la deuda heredada del sexenio anterior (cuadro 1).

En 1981, el profundo desequilibrio de la balanza de pagos, causado tanto por un enorme déficit en cuenta corriente como por fugas masivas de capital, fue afrontado por el gobierno mediante la contratación de un monto desorbitado de endeudamiento externo. Tan sólo en ese año la deuda pública externa creció en más de 19 mil millones de dólares, con el agravante de que fueron recursos contratados a muy corto plazo (gráficas 4 y 5).

Todavía durante la primera mitad de 1982, el país gozó del crédito externo, pero con mayor costo, con un endeudamiento de 6 mil millones de dólares antes de que sobreviniera el anuncio de suspensión de pagos del principal, en el mes de agosto. Esto derivó en la necesidad de firmar una carta de intención con el FMI para que fuesen avalados los esfuerzos de reestructuración de la deuda externa del país.

Para 1980, con la tendencia decreciente de los precios del petróleo, era evidente la disminución, en términos de valor, de la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas del

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

CUADRO 1
PANORAMA DE LOS HIDROCARBUROS EN MÉXICO: 1977-1981

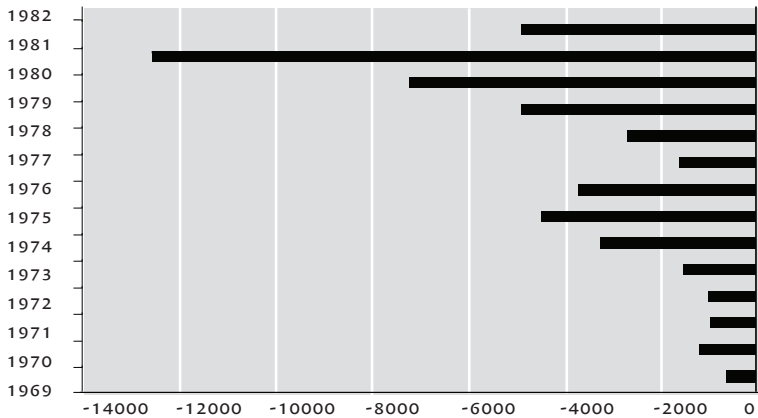
Concepto	1977	1978	1979	1980	1981
Reservas probadas ¹	16,001.1	40,194.0	45,803.0	60,126.0	72,008.0
Producción ¹	534.1	672.3	784.3	968.3	1,198.6
Exportaciones de hidrocarburos ²	672.3	1,837.2	3,986.5	10,401.9	14,585.1
Petróleo crudo ²	987.5	1,760.3	3,811.3	9,449.3	13,305.2
Volumen de la exportación de petróleo crudo ³	202.1	365.1	532.9	827.8	1,080.0

1: Millones de barriles; 2: valor en millones de dólares; 3: millones de barriles diarios.

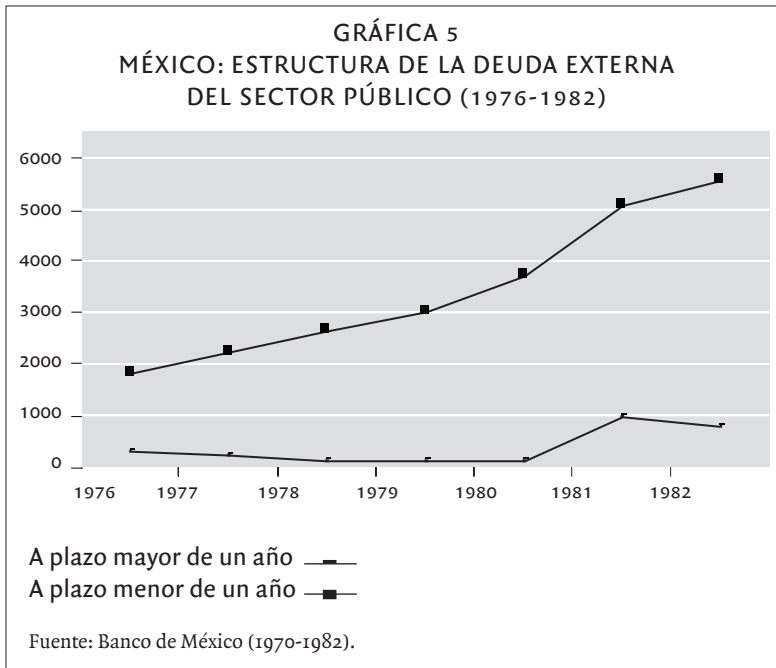
Fuente: Informes del Banco de México (1977-1982).

390

GRÁFICA 4
MÉXICO: DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE: (1970-1982)



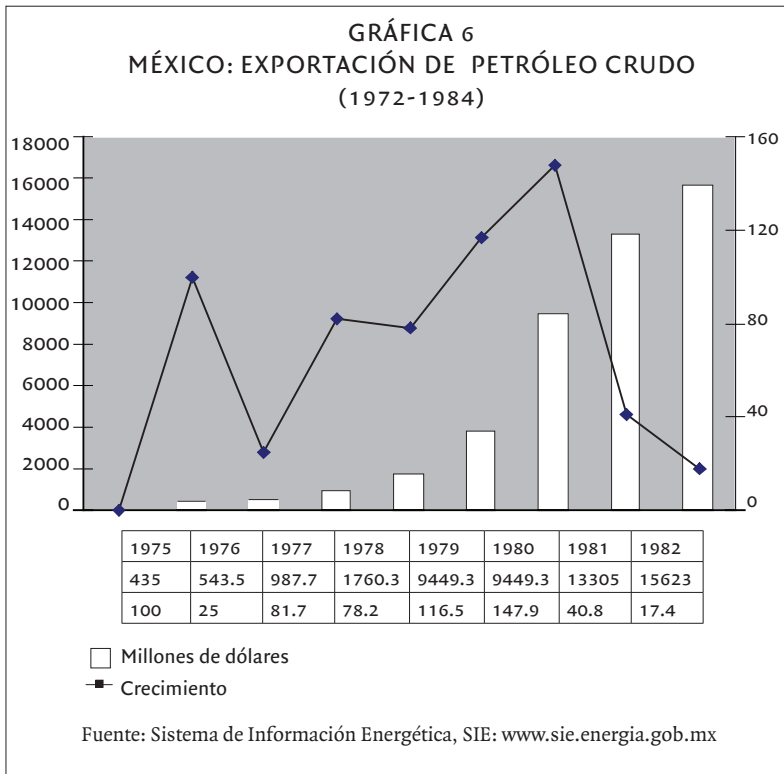
Fuente: Informes del Banco de México (1970-1982).



petróleo, que en tan sólo un año disminuyó de 148% a 40% (gráfica 6).

La caída en el precio del petróleo en 1981, fenómeno que hubiese requerido un ajuste integral en la política económica, pretendió resolverse simplemente acudiendo al endeudamiento externo (gráfica 7).

Este puede considerarse el punto de inflexión para el gobierno federal. Era el momento de adoptar medidas congruentes de política económica que restringieran el gasto y restablecieran cierto equilibrio de las finanzas públicas. Al no tomarse éstas en su momento, el resto de las acciones —particularmente las que se adoptaron con respecto de la po-

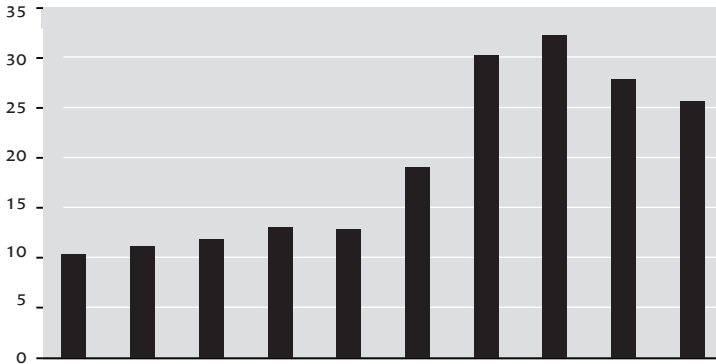


lítica cambiaria en febrero de 1982— resultaron poco efectivas para enfrentar la crisis financiera del país.

Las perspectivas optimistas respecto a la expansión de la economía y la estabilidad cambiaria, que prevalecieron desde 1978 hasta mediados de 1981, combinadas con el encarecimiento del crédito interno, dieron como resultado un crecimiento sin precedente de la deuda externa privada (cuadro 2).

El error consistió en sobreestimar las ventajas de un rápido crecimiento del sector petrolero, subestimar los costos asociados a esta expansión y haber renunciado a un manejo más activo de otros instrumentos de política económica.

GRÁFICA 7
MÉXICO: PRECIO PROMEDIO DE VENTA DEL BARRIL
DE PETRÓLEO (1974-1983)



1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
10.67	11.45	12.19	13.39	13.21	19.6	31.19	33.18	28.67	26.42

Fuente: Informes del Banco de México (1970-1982).

Ante la fuga de capitales y la disminución de los niveles mínimos de reservas internacionales, se requería de la instrumentación de un cambio en la política cambiaria. Desde mediados de 1982, el Banco de México propuso en diferentes ocasiones acelerar el deslizamiento del peso con respecto al dólar y combinar esta decisión con austeridad en el gasto público, a fin de evitar en lo posible los efectos adversos de la reducción de los ingresos petroleros.

No obstante, en México prevalecía el ánimo de que un tipo de cambio estable —en este caso, de un deslizamiento mínimo de unos centavos por semana— era sinónimo de estabilidad económica, por lo que la propuesta enfrentó el rechazo de muchos funcionarios del gobierno federal, particularmente del presidente, quien sostenía que no era el momento político adecuado.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

CUADRO 2
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA (1977-1982)

CONCEPTO/UNIDAD	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Producto Interno Bruto (PIB)						
Crecimiento real (base 1960)	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	-0.21 ²
Crecimiento nominal	34.9	26.4	31.2	39.4	37.0	60.3
Índice de Precios al Consumidor						
Crecimiento anual promedio	28.9	17.5	18.2	26.3	28.0	- ²
Porcentaje de incrementos ¹	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	- ²
Balanza de pagos (millones de dólares)						
Cuenta corriente	-1,596	-2,693	-4,871	-7,273	-12,544	-4,878
• Balanza comercial	-1,504	-1,854	-3,162	-3,747	-4,510	6,793
• Exportaciones	4,650	6,063	8,818	15,109	19,420	21,230
• Petróleo	1,263	2,109	3,974	10,422	14,573	15,615
• Otros	3,387	3,954	4,844	4,687	4,847	5,615
• Importaciones	5,704	7,917	11,980	18,856	23,930	14,437
• Balanza de Servicios	-542	-839	-1,709	-3,526	-8,034	-11,771
• Ingresos	4,527	5,590	7,446	9,815	11,390	7,590
• Egresos	5,069	6,429	9,154	12,341	19,424	14,437
• Financieros	2,163	2,786	4,066	5,921	8,934	10,849
• Otros	2,906	3,643	5,088	7,420	10,490	3,588
Cuenta de capital	2,276	3,254	4,533	11,948	21,860	8,631
Errores y omisiones	-22	-127	686	-3,598	-8,373	-8,419
Variación de las reservas ³	657	434	419	1,151	-3,184	-4,662
Déficit financiero del Sector Público⁴	126	156	224	322	853	1,511
Porcentajes con respecto al PIB						
• Déficit financiero	6.8	6.7	7.3	7.5	14.5	17.9
• Déficit en cuenta corriente	2.0	2.6	3.6	3.9	5.2	3.12

1: diciembre-diciembre; 2: la fuente no es comparable, pues se cambia la base al año 1970; 3: del Banco de México; 4: miles de millones de pesos.

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Banco de México, 1982 y 1983.

No debemos olvidar que en México, de 1954 a 1976, la política cambiaria se caracterizó por el mantenimiento de un tipo de cambio único y fijo de \$12.50 pesos por dólar. La política sustitutiva de importaciones —que manejó con demasiada liberalidad la importación de insumos, maquinaria y equipo— y la política de promoción de exportaciones de manufacturas —que estableció también amplias facilidades para la importación de insumos y bienes de capital— condujeron a una situación cada vez más complicada de la cuenta corriente. Este es el primer origen de la crisis cambiaria del país: mantener, aun después de abandonar el tipo de cambio fijo del dólar con el oro en 1971, la idea de que se podía mantener en el país un tipo de cambio fijo sin afectar su precio relativo.

395

En enero de 1977 se decretó una devaluación para alcanzar los \$22.50 pesos por dólar, cifra que se mantuvo constante hasta junio de 1980.⁵ A partir de entonces se adoptó una política de minidevaluaciones o un deslizamiento cambiario consistente en modificar el tipo de cambio en un centavo cada semana. Para 1981 el ritmo se aceleró a doce centavos por semana; sin embargo, ya se evidenciaban los síntomas de un tipo de cambio sobrevaluado.

Aquel mismo año, el país enfrentaba un elevado déficit en cuenta corriente y un aumento constante del endeudamiento externo, a lo que debe agregarse el flujo de egresos del capital por aumento en las tasas de interés internacionales.

⁵ El 1 de septiembre de 1976 el presidente Echeverría dejó flotar el tipo de cambio por primera vez en 22 años y, después de unas semanas, éste llegó a casi 20 pesos por dólar.

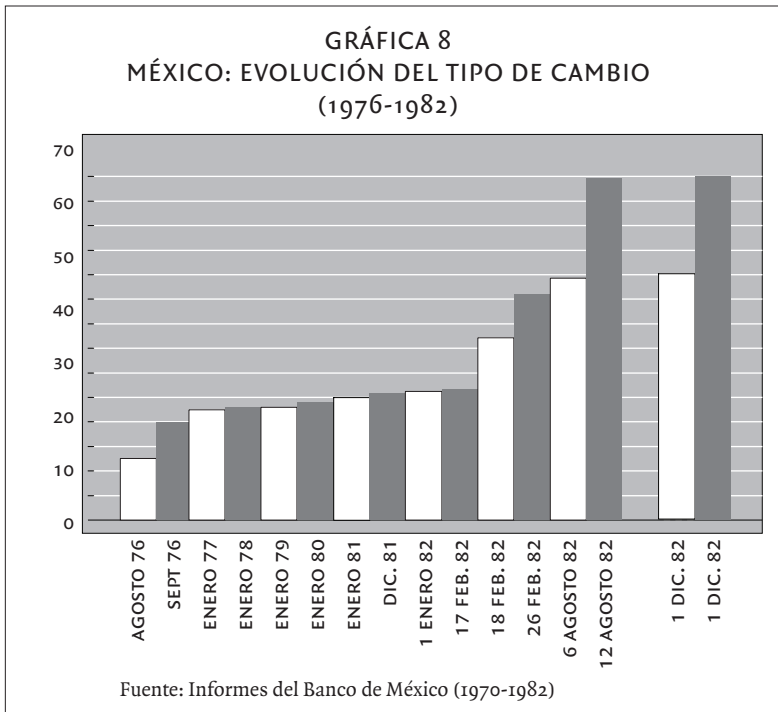
Es en la política cambiaria donde se derivó la incapacidad de concertación de quienes intervenían en la política económica. En lugar de optar por un mayor deslizamiento del tipo de cambio en el segundo semestre de 1981, la decisión fue posponer una y otra vez esta medida, hasta que los acontecimientos precipitaron que en febrero de 1982 el gobierno optara por el retiro del Banco de México del mercado cambiario (gráfica 8).

396

Para paliar los efectos de la devaluación, el gobierno emprendió una tardía disminución del gasto público, impuso más controles a la importación, subió los precios y tarifas públicas y elevó las tasas de interés; pero acto seguido decretó un alza general de sueldos y salarios de 10, 20 y 30%, según los niveles de sueldo, lo que a su vez elevó los costos de producción, atizó la inflación e hizo nugatorias las demás medidas; esto avivó la desconfianza y, a pesar de la fuerte devaluación, el público siguió comprando dólares y los acreedores del gobierno dejaron de renovar sus créditos. La dolarización aumentó de nuevo en abril y mayo, meses en que se registró una captación negativa en moneda nacional.

A principios de agosto, el gobierno decidió devaluar nuevamente el peso y adoptar un control de cambios «dual» —mercado preferencial y mercado libre—, a pesar de que anteriormente había sido desechado por considerar que no evitaba, ni siquiera en teoría, la fuga de capitales.

Las nuevas medidas se tomaron desarticuladas de la política económica general, ya que, por el lado financiero, las divisas se orientarían a las actividades productivas, mientras que, por otra parte, se dejaban al juego del mercado libre especulativo sin regulación del Banco de México. Los acontecimientos de-



mostraron que el mercado libre especulativo impactó al mercado preferencial, pues la fuga de capitales y la dolarización se acentuó a raíz de los aumentos de precios del 1 de agosto y alcanzó una fase crítica después de la devaluación.⁶

⁶ Las negociaciones entre el gobierno y los banqueros fueron difíciles y el primero tuvo que hacer concesiones, como permitir la existencia del mercado libre que limitaba el control de cambios. Por esta razón, el viernes 6 de agosto el peso amaneció en los bancos a 50 pesos a la compra y 70 a la venta: los 20 pesos de diferencia constituyeron un subsidio a las empresas endeudadas que finalmente pagó el gobierno.

Semanas después, las autoridades financieras acordaron que, conforme a lo previsto en el artículo 8º de la Ley Monetaria, los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera deberían restituirse mediante la entrega del equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio general vigente al momento de realizarse el pago. En esta fecha también se cerró temporalmente el mercado cambiario, lo que generó mayor incertidumbre y desconfianza entre los agentes económicos.

398 Como se ha mencionado en un sinnúmero de ocasiones, el petróleo alteró la percepción de lo que la economía mexicana podía enfrentar. Pero además de sobreestimar el impacto del crecimiento de las exportaciones, no se llevó a cabo un monitoreo adecuado de lo que pasaba en el mercado internacional ni su impacto inmediato en indicadores básicos del sector.

CONDICIONES IMPERANTES EN EL SISTEMA BANCARIO ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN

El sistema bancario era controlado en la asignación de crédito por el Banco de México, mediante el depósito legal, el cual daba poco margen de acción a los banqueros, tanto por la complejidad del cálculo de esta obligación, como por el hecho que fue aumentando a lo largo del periodo 1977-1982, en medio de la transición de la banca especializada a la banca múltiple (cuadro 3).

La interpretación que se hizo del desempeño de los bancos al momento de la nacionalización de la banca, en muchos casos desconoció el funcionamiento del sistema bancario y los requerimientos del depósito legal en particular, orientado a asegurar la asignación de crédito a actividades prioritarias

para el país, todo ello foco central de la atención de las autoridades monetarias.⁷

El problema importante que enfrentó el sistema bancario durante este periodo estaba relacionado con la política de encaje legal y la retribución que el Banco de México pagaba a los bancos comerciales por el saldo de sus reservas bancarias. Las reglas de aplicación del encaje afectaban la rentabilidad de los bancos dependiendo de la composición de sus depósitos entre los monetarios y no monetarios.

Al consolidarse las diferentes instituciones bancarias en bancos múltiples, se unificó la tasa de encaje legal aplicable a cualquier tipo de depósito denominado en moneda nacional. Es claro que esta medida benefició en mayor grado a aquellos bancos para los cuales el saldo de pasivos monetarios (cuentas de cheques) representaba una proporción importante dentro de sus pasivos totales, ya que sobre estos depósitos el único costo era el administrativo, mientras que sobre los pasivos no monetarios además había que pagar intereses.

El sesgo favorable hacia los bancos con captación predominante en cheques fue reforzado por la política del Banco de México respecto a la retribución al encaje legal. Como los

⁷ Leopoldo Solís y Dwight S. Brothers, «El mercado de dinero y capitales en México», *Trimestre Económico*, vol. XXXI, septiembre-diciembre de 1964; en cuanto al régimen de depósito legal, su origen se remonta a la fundación del Banco de México en 1925, cuando, ante la ausencia de mercados financieros importantes donde la autoridad monetaria pudiera intervenir para modificar las posiciones de liquidez del público y de los bancos, se diseñaron métodos particulares de control monetario, incluyendo el encaje legal y los cajones obligatorios de crédito.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO

CUADRO 3
MÉXICO: TASA DE RESERVA BANCARIA OBLIGATORIA
(1977-1982)

TIPO DE INSTITUCIÓN	ENCAJE LEGAL		REGLONES OBLIGATORIOS DE CRÉDITO							
	Efectivo en caja	Depósitos con intereses	De habilitación de avío	A la agricultura	Para la vivienda de interés	Habitación de tipo medio	A la industria mediana y pequeña	A la producción de artículos básicos	Nuevas inversiones en capital fijo	Créditos para actividades de fomento económico
1977										
Departamentos:										
• De depósito MN	5.6	31.9	2.4	15.3			1.9	2	2	8.2
• De ahorro MN		37.5			30			2	2	11.3
1978										
Departamentos:										
• De depósito MN	5.6	31.9	2.4	15.3			3.9	2		8.2
• De ahorro MN		37.5			30			2	2	11.3
1979										
Banca múltiple	1.7	36.7	0.7	4.7	4.2	3.6	2.3	1.8		18.2
1980										
Banca múltiple	1.7	39.2	0.7	4.7	4.2	3.6	2.3	1.8		16.8
1981										
Banca múltiple	1.7	39.2	0.7	4.7	4.2	3.6	2.3	1.8		16.8
1982										
Banca múltiple	1.7	39.2	0.7	4.7	4.2	3.6	2.3	1.8		16.8
Fuente: Banco de México										

intereses a pagar sobre las reservas bancarias se basaban en el Costo Porcentual Promedio de la Captación (CPP), se castigaba relativamente a aquellos bancos que tenían un costo mezcla de captación superior al CPP, mientras que se favorecía a aquellos con un costo mezcla de captación menor al CPP, es decir, los que captaban relativamente más en cuentas de cheques. Esta importante falla en la política de encaje legal permitió que los bancos con captación mayoritaria en cheques (y, consecuentemente, con menores costos) se beneficiaran relativamente más del diferencial entre las tasas activas libres y las pasivas. Debido a que este diferencial estaba en principio determinado por los bancos más «ineficientes», la política de encaje legal indujo a los bancos más grandes a operar a una escala superior a la óptima, reforzándose con ello un crecimiento desigual del sistema bancario mexicano.

401

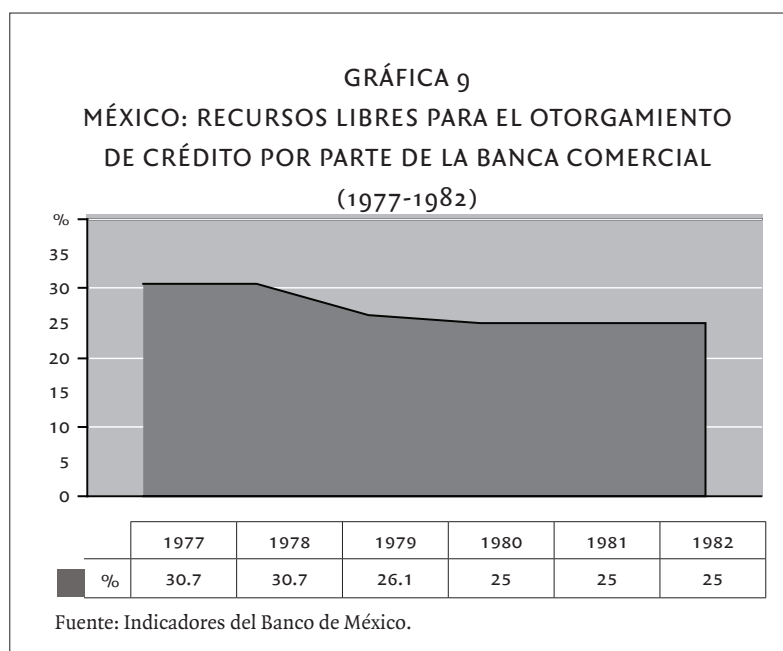
En estrecha relación con la política de encaje legal se encontraba el requerimiento al que se enfrentaban los bancos comerciales para otorgar crédito a través de cajones selectivos y a tasas preferenciales de interés. Esta política le dejaba a la banca únicamente 25% de la captación para ser canalizada como crédito a tasas libres. Es claro que las operaciones crediticias preferenciales representaban pérdidas para los bancos, por lo que para compensar éstas, cobraban una tasa activa libre mayor, abriendo aún más el diferencial con las tasas pasivas y haciendo más caro el proceso de intermediación bancaria (gráfica 9).

Durante los años previos a la nacionalización de la banca, el gobierno incrementó su dependencia financiera de las reservas bancarias, de 6.7% en 1977 hasta 14.1 y 16.9% en 1981 y 1982, respectivamente (cuadro 4).

En el decreto de la nacionalización se atribuye una parte importante de la crisis a la falta de control sobre las operaciones de la banca, es decir, a las autoridades encargadas de la vigilancia, pero se olvida tener presente la evolución de la política bancaria, a través de diferentes leyes que se mantuvieron vigentes hasta la década de los setenta.⁸

La actividad bancaria se considera en la Ley de 1941, como en las anteriores, un servicio público y, por tanto, sujeto a concesión del Estado, pero en la exposición de motivos de dicha ley se encontraban propósitos de espíritu claramente

402



⁸ Carlos Tello Macías, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 26-27.

privatistas. Posteriormente, durante el desarrollo estabilizador, cuando avanza aceleradamente la actividad bancaria, se empieza a manifestar un cambio de política fundamental, consistente en la intervención del Estado para un mejor control y vigilancia de las instituciones de crédito.

La misma tesis se repitió en subsecuentes reformas. Sumada a la intermediación tradicional de los mercados financieros y a la canalización de los recursos orientados a las áreas de interés social, surgió la tendencia a constituir esta acción del Estado como una función prioritaria de interés público. Al inicio de la década de los ochenta, la apreciación de conjunto respecto a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares era que adolecía de sistematización, lo que se debía, en parte, a los continuos ajustes de que

403

CUADRO 4
MÉXICO: REQUERIMIENTOS FINANCIEROS
DEL SECTOR PÚBLICO
Y SU FINANCIAMIENTO —CON RELACIÓN AL PIB (%)—

Año	Requerimien- tos financie- ros	Deuda interna	Deuda externa	Variación de Reservas Internacio- nales	Impuesto inflaciona- rio
1977	6.7	1.8	4.1	1.1	1.9
1978	6.7	2.5	3.3	0.5	1.4
1979	7.6	4.0	2.6	0.7	1.7
1980	7.5	3.5	2.2	0.6	2.4
1981	14.1	4.5	8.0	0.3	1.9
1982	17.9	5.9	3.6	-0.7	6.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

había sido objeto, y en parte, al poco esmero en simplificar y actuar congruentemente con las condiciones cambiantes en un sector tan dinámico como el financiero.

La realidad —desde el punto de vista de la legislación, en contraposición con el avance del sistema bancario mundial— es que la banca se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y difusa que no propiciaba la evolución de la intermediación financiera respecto de algunos indicadores internacionales de la época.

404

La legislación presentaba una complejidad innecesaria que se tradujo en un texto no sólo demasiado extenso y complicado, sino aplicable únicamente mediante la interpretación y precisión constante de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS). Este texto finalmente resultaba incompleto y, en buena medida, las soluciones a los problemas tenían que buscarse, más que en la norma general, en la labor administrativa que demandaba cada caso.⁹

Otro de los problemas que enfrentaba el marco legal fue su dispersión, pues para comprender la operación crediticia general del país, además de consultar la Ley del Banco de México,

⁹ Solís, *op. cit.* Ejemplos de estos anacronismos los encontramos en los artículos 41 al 43 que regulaban a las sociedades de capitalización, que prácticamente ya habían desaparecido. A pesar de la reforma de 1981, que generalizó el sistema de concesión para instituciones y organizaciones, en algunos preceptos se mantenía la expresión «autorización». En otros casos había prohibiciones que subsistían a pesar de que ya no existía la causa que las había originado (v. gr., art 46, fracción v, que sólo era aplicable cuando había instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar). Asimismo, el artículo 24 que refería a las cajas postales de ahorro, ya no tenía aplicación.

las leyes orgánicas de diversas instituciones nacionales de crédito, la Ley del Ahorro Nacional y otras disposiciones en diversos ordenamientos legales, era menester precisar una serie de disposiciones de la Ley Bancaria, cuyos detalles hacían que se perdiera la visión de conjunto.

Cabe agregar que los banqueros, como grupo, mostraron poco interés para demandar una reforma a fondo de la ley; su mayor interés estuvo vinculado a que se legislara en materia de banca múltiple, entre otras cosas para contar con una legislación más accesible y práctica.

405

La legislación vigente en 1982 era excesivamente compleja, no sólo por su dispersión, sino también por su heterogeneidad, pues como resultado de tantas acciones y modificaciones, algunos ordenamientos mostraban serias incongruencias al incluir muchas disposiciones que no eran propias de ley sino de reglamento —esto es, mezclaban en un mismo ordenamiento dos niveles normativos, ley y reglamento—. Además, la redacción era confusa, pues algunas de las reformas y de las adiciones carecían de técnica jurídica, dando lugar a imprecisiones y contradicciones en sus términos y en la definición de las propias instituciones que regulaba.¹⁰

Por último, se puede señalar que algunos ordenamientos eran poco aplicables, pues parte de su texto no correspondía a las prácticas bancarias vigentes; en consecuencia, la discrecionalidad era la práctica corriente, lo que dificultaba el control. El divorcio entre las prácticas corrientes en la realidad y las

¹⁰ Solís, *op. cit.* La Ley Bancaria tenía originalmente 176 artículos, de los cuales 20 se habían derogado, la adición de artículos *bis* hacía que los artículos vigentes sumaran 204 (solamente el artículo 138 tenía 10 *bis*).

disposiciones se subsanó mediante la aplicación de criterios interpretativos de la autoridad hacendaria, no sólo para interpretar, sino también para llenar lagunas, como sucedió en muchos casos, e incluso para autorizar o sancionar actos que no se ajustaban a dicha legislación, pero que se consideraba necesario llevar a la práctica.¹¹

406

Debe tenerse presente que, hasta 1982, la banca privada se había forjado una imagen de alto sentido de responsabilidad, solidez en sus operaciones, seriedad y probidad, así como de eficiencia y profesionalismo en el desempeño y prestación del servicio público concesionado.

Fueron las auditorías que se llevaron a cabo para determinar el valor real de los bancos —después de la nacionalización— las que pusieron de manifiesto las escasas anomalías y prácticas indeseadas de los bancos. Entre las prácticas inadecuadas que se identificaron en algunos bancos se puede mencionar una política crediticia con intereses blandos a actividades no identificadas como prioritarias; financiamiento a algunos proyectos inmobiliarios de los cuales posteriormente se beneficiaron los bancos. Sin embargo, no se encon-

¹¹ Solís, *op. cit.* En el artículo 152 de la Ley Bancaria se llegaba al exceso de decir que las infracciones a las disposiciones bancarias se castigaban por la SHCP con multa, sin establecer máximos ni mínimos, lo cual no es propio de un régimen de derecho. Nuevamente, la discrecionalidad de la autoridad es permitida dentro de ciertos límites que marca la ley y, al mismo tiempo, se muestra el problema de la poca seguridad jurídica derivada del anacronismo del marco legal, y la total ausencia de un sistema claro y congruente, en el que los principios, reglas y procedimientos se encontraran, respectivamente, en la ley, el reglamento y las disposiciones de carácter general.

traron anomalías significativas que justificaran la nacionalización de la banca.

LA BANCA COMERCIAL Y LA PRESENCIA DEL MERCADO DE DINERO ANTES DE LA NACIONALIZACIÓN¹²

Antes de la nacionalización, el sistema bancario contaba con tres grandes niveles. En un primer nivel estaban los bancos comerciales, cuya función consistía en captar depósitos y otorgar créditos a corto plazo a favor de empresas, al tiempo que financiaban las necesidades de crédito del Estado.

407

El segundo nivel estaba formado por las instituciones auxiliares —seguros, fianzas y compañías almacenadoras— que captaban el ahorro de largo plazo del público, algunas veces también con apoyo de los bancos; ahorro que sería utilizado para proveer financiamiento a largo plazo a empresas como a consumidores.

El tercer nivel correspondía a los bancos de fomento, cuyos fondos provenían principalmente de recursos públicos bajo la forma de asignaciones presupuestales, recursos externos o créditos recibidos del Banco de México. Estos fondos se usaban para el financiamiento a pequeñas empresas, agricultores privados, obras públicas y créditos a largo plazo como los hipotecarios.

Con las modificaciones legales de 1974 se privilegiaba el sistema de banca múltiple que fue operando a partir de 1976-

¹² Leopoldo Solís, «Conferencia: Evolución de la economía mexicana», en Leopoldo Solís, *Obras*, vol. 9, México, El Colegio Nacional, 2004.

CUADRO 5
 INSTITUCIONES DE CRÉDITO (1976-1983)
 —AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO—

Año	Bancos múltiples	Bancos de depósito	Sociedades financieras	Sociedades hipotecarias	Bancos capitalizadores	TOTAL
1976	2	107	82	25	10	226
1977	16	57	63	12	9	157
1978	26	49	35	3	8	121
1979	30	47	27	3	7	114
1980	33	26	13	2	7	81
1981	34	14	11	3	5	67
1982	35	12	6	1	5	59
1983	30	- ¹				31

r: Considera al Banco Obrero.

408

1977, realizando las funciones propias de concentración de operaciones financieras.¹³

El objetivo era elevar la eficiencia del sistema financiero y aprovechar economías de escala que se derivarían de esta concentración. En la banca múltiple se agregarían todas las actividades financieras que antes realizaban separadamente las instituciones especializadas, para quedar integradas de tal modo que los depósitos a la vista y a plazo, la colocación de aceptaciones y bonos y las hipotecas, todas fueran funciones operativas de la banca múltiple (cuadro núm. 5).

¹³ En 1976 operaban sólo dos bancos múltiples: Multibanco Mercantil de México y Banpacífico, en tanto que en 1982 se contaba con 35.

La banca múltiple representó un gran avance en la liberalización de la intermediación crediticia, a la vez que permitió a las distintas instituciones alcanzar mejores niveles de capitalización y lograr economías de escala. Dicha banca hizo posible una más adecuada diversificación de los riesgos crediticios. No menos importante fue el hecho de desregular al sistema financiero, pues a partir de entonces se dictaron disposiciones más generales hacia la banca múltiple y no disposiciones específicas para cada grupo de bancos especializados.

La creación de la banca múltiple propició, por un lado, la homogeneización del régimen de encaje legal y de otras disposiciones de carácter regulatorio y, por otro, facilitó la oferta de nuevos productos financieros, con lo que se pudieron satisfacer en mejor forma los requerimientos que tanto los inversionistas como los sectores productivos y la sociedad en general estaban demandando.

A la banca múltiple se le daría un carácter internacional, estimulando su articulación con los mercados de capital del exterior. Internamente se les permitieron operaciones de depósitos bancarios en moneda extranjera, los que después fueron denominados «mexdólares». El objetivo era, ante la caída de la captación interna en la década de los setenta, que se elevara la captación interna con recursos que irían hacia, o provenían del, exterior, «eliminando» el riesgo cambiario.

Por otra parte, se rompió la liga entre el plazo de los depósitos y el de los créditos, introduciendo así un elemento de flexibilidad en la operación bancaria. También se dotó de mayor flexibilización a las tasas de interés y el establecimiento de nuevos instrumentos de captación de mediano y largo plazos, así como el uso de aceptaciones bancarias. No obs-

tante que las medidas tomadas en relación al sistema bancario apuntaban en el sentido correcto, persistieron diversos problemas, entre los que destacaban la política de tasas de interés y la política de encaje legal.

410 Por lo que respecta a las tasas pasivas de interés, éstas siguieron siendo determinadas exógenamente, aunque con mayor flexibilidad que en años anteriores por la introducción de los Certificados de la Tesorería. Sin embargo, se siguió otorgando un premio por ahorrar a corto plazo, es decir en certificados de depósito de uno y tres meses, que aunque menos líquidos que los bonos financieros e hipotecarios, sí seguían siendo sumamente líquidos.

En el ánimo de generar una diversificación en los instrumentos de captación de ahorro y tener un mercado de dinero para definir la referencia de las tasas de interés, los bancos comerciales fueron expuestos a la competencia del mercado de dinero con las casas de bolsa por la emisión de los Certificados de la Tesorería (CETES) en el año de 1976.

Se dieron pasos iniciales para la formación del mercado de valores a partir de 1975, con la expedición de la Ley del Mercado de Valores. Esta ley reglamentaba la emisión de nuevos valores tanto gubernamentales como privados, además de otorgar incentivos para la constitución de casas de bolsa, incluyendo los lineamientos para su regulación. Con su aprobación se creó un marco legal para el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios y de la diversificación de instrumentos financieros, de tal modo que al crearse los CETES y las operaciones de mercado abierto se diluyó la vinculación directa entre el crédito gubernamental y la creación monetaria del Banco de México. Ahora se colocarían tí-

tulos públicos que captaran ahorros del público en general. Aunque el mercado de valores jugaba un papel marginal en la década de los setenta, la creación de CETES tuvo un impacto significativo en el sistema financiero y la política monetaria del país. Cada vez más, las tasas de interés serían determinadas por el mecanismo de precios y se tendría un mejor control de la base monetaria.

En ese tiempo surgieron otros instrumentos financieros como petrobonos, bonos de desarrollo, papel comercial, aceptaciones bancarias, obligaciones y bonos indexados, otorgándole al gobierno federal y al sector privado nuevos instrumentos de financiamiento que apuntalaron el mecanismo de precios en la determinación de las tasas de interés.

411

Uno de los logros importantes de la Ley del Mercado de Valores fue el otorgamiento de mayores facultades a la Comisión Nacional de Valores, que tenía un régimen obsoleto, además de que la regulación de las bolsas era deficiente y las obligaciones de los emisores poco precisas. En 1978 se estableció también el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL). Esta institución tenía a su cargo la custodia de los valores emitidos por los diferentes agentes económicos, ya fuera el gobierno federal o las empresas privadas. De esa manera, las diversas transacciones realizadas en el mercado de valores se registran únicamente en forma contable, eliminando así la transferencia física de los valores entre compradores y vendedores. Ello redujo significativamente los costos de transacción en la operación del mercado de acciones y del mercado de dinero.

Durante el periodo inmediato anterior a la nacionalización de la banca en 1982, tanto la banca comercial como el mercado de valores se encontraban en un proceso incipiente

de transformación. La primera evolucionaba hacia la banca múltiple, en tanto que el segundo tenía como reto generar el clima propicio para la operación del mercado de dinero y el futuro del mercado de capitales. Con la nacionalización se pusieron de manifiesto las debilidades inherentes a estas dos incompletas transformaciones, lo que tuvo gran incidencia en los problemas financieros que enfrentó el país a partir de la nacionalización. A juicio de las autoridades, la transformación hacia la banca múltiple no había cumplido con su misión, unas veces por convenir a los intereses de los banqueros, y otras porque las circunstancias reales no se prestaban para que se mantuvieran dentro de los cauces específicos que se había pretendido que siguieran. Siempre persistió una oposición al esquema de la banca múltiple y, muy pronto, la expresión «banca especializada» volvió a aparecer con un significado distinto, más convencional internacionalmente, de especialización de actividades y zonas geográficas.¹⁴

Pero la banca especializada requería de recursos de supervisión con los cuales no contaba y que obligaban a determinar algún criterio para evitar quebrantos, que en muchos casos eran de alcance inverso al tamaño del banco. Para tal propósito se introdujo el criterio de medición de penetración de mercado, que resultó ser un indicador deficiente para juzgar el desempeño de un banco y reducir el riesgo de su operación.¹⁵ Otros dos temas de urgencia para la modernización del

¹⁴ Solís, *Evolución del sistema financiero Mexicano hacia los umbrales del siglo XX*, México, Siglo XXI Editores, p. 183.

¹⁵ La revisión de indicador «penetración de mercado» puede revisarse en *ibidem*, pp. 184-190.

sistema bancario fueron la revisión del depósito legal y la determinación de las tasas de interés. Respecto del primero, se eliminaron los cajones obligatorios de crédito en forma total después de la nacionalización y se determinó que cuando se otorgara financiamiento en condiciones preferenciales, éste debería concederse a través de los bancos y fideicomisos de fomento. Ello supuso darle un papel relevante a las instituciones de fomento que —en mi opinión— no percibieron la importancia de su papel en el otorgamiento de crédito del país.¹⁶

Respecto de la liberación de las tasas de interés, este proceso fue muy lento. En la década de los setenta estaban sujetas a estrictos mecanismos de control, al tiempo que las instituciones financieras eran objeto de reglas inflexibles en lo relativo a la canalización del crédito. Es decir, existía una tasa de interés máxima. Así pues, la necesidad de contar con condiciones más flexibles, hacía necesario que se manejara una tasa de interés de referencia y/o representativa. En 1979 se creó el concepto de costo porcentual promedio de captación (CPP), que fue indicador de fondeo del sistema bancario y crediticio, y permitió que el gobierno federal empezara a desregular el mercado de tasas de interés, manteniendo con criterios particulares a los sectores de agricultura y vivienda. Desafortuna-

¹⁶ Se estableció que el crédito preferencial habría de serlo no tanto por hacerse de tasas de interés sensiblemente inferiores a las de mercado, sino por los sectores a los que se destinaría el crédito. Algunas actividades tenían dificultad para obtener crédito de la banca comercial y se consideraba necesaria tanto la adecuación de las características de los créditos a la naturaleza de la actividad a fomentar, como la disponibilidad de asesoría técnica que habría en la banca de desarrollo.

damente, el proceso tomó mucho más tiempo del requerido para estar en sintonía con los mercados internacionales, pues la verdadera liberación se llevó a cabo hasta 1988.

414 Pero, indudablemente, el mayor reto para el sistema financiero en aquel momento era adecuarse al contexto internacional. Ya desde el año de 1975 el sistema financiero internacional había sufrido una transformación radical, como la internacionalización del capital y la liberalización de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios, el surgimiento de novedosos productos y servicios y la incorporación de tecnologías más avanzadas. Temas que, aunque fueron revisados, mantuvieron a la banca mexicana en desfase respecto a los cambios que ya se verificaban en el mercado mundial. El reto más grande era entonces contar con un sistema financiero competitivo para participar en las nuevas tendencias observadas en los ochenta, ya como producto de la globalización de los mercados de dinero y capitales.

REFLEXIONES FINALES

El 1 de septiembre de 1982 se conjugaron una serie de elementos que afectaron el desarrollo general de la economía y aceleraron la fuga de capitales, fenómeno que se había iniciado desde mucho tiempo antes. Los efectos de la salida de capitales se agudizaron a partir de junio de 1982, manifestándose posteriormente como un problema de liquidez para hacer frente a los compromisos de la deuda externa de corto plazo. Las autoridades monetarias se quedaron «sin fichas».

Puede decirse que los factores que propiciaron la crisis se gestaron a lo largo de varios años y fueron primordialmente

de carácter interno, asociados a la conducción de la política económica.¹⁷ Ante los problemas referidos, se requerían acciones definitivas e inmediatas, como el establecimiento de una política cambiaria que comprendiera un mayor deslizamiento del tipo de cambio, permitiendo que el libre mercado determinara el verdadero valor de la moneda mexicana, así como la reducción del gasto para evitar un déficit excesivo.

Los integrantes del gabinete económico del sexenio 1977-1982 tenían poco en común. Un grupo proveniente de la Universidad de Cambridge, con una deficiente formación académica, argumentaba que la demanda crearía su propia oferta y, por consiguiente, era totalmente elástica, por lo que el crecimiento económico a través del gasto público no tendría consecuencias indeseadas en el nivel de precios. Sostenían, además, que la estabilidad de las finanzas públicas se garantizaba con la explotación del petróleo, como fuente de ingresos y garantía para recibir préstamos del extranjero.

Por otra parte, el Banco de México, reconocido por la sólida formación económica de sus funcionarios y experiencia en la dirección de la política monetaria del país junto con muchos de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, habían manifestado en muy diversas ocasiones y formas los proble-

¹⁷ Aunque es indiscutible que la evolución económica mundial fue altamente insatisfactoria durante los años 1979-1982, no puede considerarse como la causa fundamental de la crisis en México. Más bien, intentar una política económica expansiva, a contrapelo de lo que ocurría en las economías de los socios comerciales de México, fue una decisión que implicó una grave ignorancia de la dependencia de México de la economía internacional.

mas subyacentes de financiar un excesivo gasto público a través de un creciente endeudamiento externo. También expresaron en numerosas ocasiones la necesidad de flexibilizar el tipo de cambio que, cada vez más, daba muestras de estar sobrevaluado. Desafortunadamente, su influencia en aquel momento era marginal en la toma de decisiones.

416 Estas opiniones opuestas eran dos grandes fuerzas que tenían capacidad de asesorar al presidente, pero nunca lograron ponerse de acuerdo en cuanto a la raíz de los problemas que enfrentaba la economía mexicana. Y mucho menos en el tipo de acciones inmediatas para atenuar los efectos del déficit público, del creciente déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la consecuente salida de divisas.

La comprensión del presidente de la República de los asuntos económicos, de sus causas y consecuencias, era más bien limitada, no obstante haber sido secretario de Hacienda. Su preferencia por evitar movimientos bruscos en el tipo de cambio, aduciendo que un presidente que devalúa se devalúa a sí mismo, y el acceso privilegiado al oído del presidente del grupo partidario de aumentar el gasto público, pensando que no tendría consecuencias negativas, sino de más crecimiento económico para el país, tuvieron un mayor peso en las decisiones presidenciales de política económica.

Evidentemente, era más agradable escuchar que el crecimiento económico era prácticamente ilimitado —como lo argumentaba el grupo partidario de aumentar el gasto aun sin recursos suficientes— que escuchar que las consecuencias del gasto excesivo llevarían a mayor inflación, sobrevaluación del tipo de cambio, necesidad de más endeudamiento y fuga de capitales crecientes.

Desde 1980, las decisiones sobre el manejo de las finanzas públicas manifestaban peligros inherentes al intentar un desarrollo económico basado en un presupuesto público deficitario. Cuando se elige este camino, tarde o temprano, cualquier avance logrado se desdibuja por los efectos de la inflación. Cuando esto ocurre, no sólo se genera un clima de desconfianza de toda acción adoptada por el gobierno federal, sino sobre todo erosiona el nivel de vida de la población y se producen efectos redistributivos no deseados, de tal suerte que los efectos de una política expansiva a ultranza son contraproducentes al objetivo inicial que se buscaba alcanzar.

417

El enfoque de los funcionarios cuya opinión prevaleció era del todo miope y de corto plazo. Sus recomendaciones en materia de política cambiaria se caracterizaron por falta de conocimientos de la teoría económica, que en su versión más sencilla indicaba que se dejara operar el libre mercado en la determinación del valor del peso en términos de dólares. Sin embargo, no sólo eso no se consideró, sino que para enfrentar la crisis se adoptó un sinnúmero de cambios en la política cambiaria que alarmaron a la población en lugar de generar confianza en la administración del país. La fuga de divisas fue, en primera instancia, resultado de un manejo burdo de la política cambiaria.

La nacionalización de la banca fue una decisión autoritaria del presidente. Sin base en un análisis cuidadoso de las implicaciones para el sistema financiero de México, que se encontraba en una importante transformación —banca múltiple y mercado de dinero— y que, por tanto, todavía requería un periodo de maduración, la nacionalización equivalió a admitir que las autoridades monetarias —SHCP y Banco de

México— no habían hecho su trabajo, que no habían supervisado adecuadamente el funcionamiento del sistema financiero, que no se habían dado pasos para modernizarlo y que no se aceptaba el funcionamiento del mercado.

418 La decisión de la nacionalización tuvo una fuerte carga ideológica que afectó la objetividad en la toma de esa decisión. El presidente asumió una actitud moral ante un problema económico, lo cual no es posible. Se requería evaluar correctamente las causas y efectos de las fuerzas económicas, el movimiento de las variables en operación y, a partir de ahí, asumir una posición objetiva. Un planteamiento de carácter moral no es compatible con un fundamento de carácter analítico-económico. Y eso fue lo que pasó. Una acción desesperada por parte del presidente al sentirse acorralado y sin saber, bien a bien, qué medida podría resolver el problema. Su ignorancia económica no le ayudó. Su confusión entre lo moral y lo económico lo condenó a tomar una decisión grave y equivocada.



BIBLIOGRAFÍA

- Solís, Leopoldo, *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo xx*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- , «Conferencia: Evolución de la economía mexicana», en Leopoldo Solís, *Obras*, vol. 9, México, El Colegio Nacional, 2004.
- Solís, Leopoldo y Brothers S. Dwight, «El mercado de dinero y capitales en México», *Trimestre Económico*, vol. xxxi, septiembre-diciembre de 1964
- Tello Macías, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984.

LA BANCA NACIONALIZADA Y LA REGULACIÓN HACENDARIA

Carlos Sales Gutiérrez¹

A 25 años de la expropiación bancaria, conviene recordar el entorno político, económico y financiero que prevalecía en el país en ese entonces, en particular la crisis económica que la antecedió.

419

Es fundamental distinguir entre dos acciones y responsabilidades diferentes: la de la toma de la decisión de expropiar y el cumplimiento de las acciones que se requirieron posteriormente. El grupo de personas que participamos en la ejecución de la segunda etapa nos encontramos de repente con la nueva, inmediata y enorme tarea de operar el sistema bancario y dar respuesta a hechos sin precedentes en el país².

ANTECEDENTES

Hasta 1970, México contó con una economía fuerte y con un crecimiento constante gracias a lo que se conoció como el

¹ Director General de Crédito de la SHCP hasta 1982 y Subsecretario de la Banca hasta 1988.

² Una buena parte de este artículo se basa en mi libro *Evolución bancaria y evolución del sistema financiero, 1983-1988* México, Páginas del siglo XX, 1992.

«desarrollo estabilizador». Es cierto que este modelo daba muestras de agotamiento tanto en sus políticas internas como en lo referente a la inserción de México en la nueva dinámica de la economía mundial, pero en el sexenio 1970-1976 se le abandonó sin sustituirlo por otro, e instrumentándose en su lugar diversas acciones sin dirección y objetivos claros, caracterizados por un principio general: «Las finanzas se manejan en Los Pinos». Predominó el gasto público deficitario y el rápido aumento de la deuda pública. El sexenio concluyó con una fuerte devaluación y una población desconcertada y con pérdida de credibilidad en su gobierno.

Así se inició, en 1976, el periodo del presidente José López Portillo, quien reconoció la difícil situación y el desencanto de la gente, pero también que su sexenio estaría marcado por el auge petrolero mundial y la nueva capacidad mexicana para poder exportarlo, lo que generaría recursos que iban a permitir un manejo económico muy diferente, agresivo y favorable.

En los primeros cuatro años hubo un alto crecimiento económico por los ingresos petroleros derramados vía gasto público, que incrementaron rápidamente el consumo general de la población, pero también presionaron la demanda sobre un aparato productivo nacional que no pudo reaccionar a la misma velocidad. Se tuvieron que realizar fuertes importaciones de todo tipo de bienes, las cuales fueron compensadas con las divisas petroleras, con lo que evitó que, pese a la ampliación del déficit de finanzas públicas, se generara una inflación muy elevada.³

³ Con base en el Informe Anual 1981 del Banco de México, pp. 22-23.

En 1981, la debilidad del mercado petrolero materializó lo que para muchos ya era evidente: no era posible el crecimiento sostenible sólo con base en los elevados montos de recursos provenientes de la exportación petrolera. No obstante, pese a la sensible disminución de éstos, no se realizaron medidas correctivas del lado del gasto público,⁴ el que continuó, ahora financiado con un acelerado crecimiento de la deuda externa, con vencimientos a muy corto plazo y con niveles de las tasas de interés internacionales inusitadamente altos: más de 20% anual, nivel que, desde luego, también tuvo efectos adicionales sobre la inflación, el presupuesto fiscal y la balanza de pagos.

421

Simultáneamente, las principales economías del mundo presentaron una significativa reducción en su ritmo de actividad, siendo más marcada en Estados Unidos, país que de inmediato endureció su política monetaria.

Así, nuestro país, al ir a contrapelo de la tendencia mundial, aumentaba su vulnerabilidad al agrandarse los déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Es posible que se haya pensado que con actos voluntaristas se podían sustituir las realidades económicas y que se podían ignorar reglas que son inviolables en la política económica y financiera. La tesis era que el crecimiento económico genera por sí mismo más crecimiento y que la demanda genera su propia oferta.

Al iniciarse 1982, las presiones detonaron la crisis al fallar los ajustes presupuestales que se intentaron, debido a que ni su

⁴ Es hasta el presupuesto de 1981 cuando, de manera tímida, se pretende disminuir el gasto público. En realidad no se trató de un esfuerzo serio porque no había voluntad política.

intensidad ni su calidad correspondían a lo que era necesario.⁵ La terca realidad económica se imponía y los agentes económicos seguían actuando en forma diferente a lo que esperaba el gobierno. Empezó entonces la vorágine de decisiones, cada vez más drásticas, pero las más de ellas incompletas o equivocadas. Mientras, las acciones que podían atacar a fondo el origen del problema no se cumplieron, fueron letra muerta.

422 En el mes de febrero, ante el crecimiento de las fugas de capital, el Banco de México tardíamente puso en libre flotación al peso, cuya cotización cayó tan sólo en ese mes de 27 a 45 pesos por dólar. Al principio, los mercados reaccionaron favorablemente ante esta medida, en parte porque muchos agentes económicos ya se habían protegido y en parte porque parecía una señal de que el gobierno empezaba a entrar en razón, a hacer las cosas que eran necesarias. Por cierto, esta medida fue rechazada inicialmente por la Asociación de Banqueros de México, que incluso amenazó con no abrir sus departamentos de cambios; esta actitud provocó una fuerte llamada de atención que, juzgan algunos, fue el preámbulo de lo que sucedería posteriormente.

En el mes de marzo se aplicó otra disposición que probablemente fue la puntilla a la confianza que empezaba a surgir: un ajuste salarial de emergencia del 10, 20 y 30%, disposición que lesionó seriamente las expectativas al afectar directamente los costos, con lo que la inflación aceleró su paso. Y es que el ajuste salarial generó la percepción de que el deterioro era imparable y provocó que comerciantes e industriales buscaran protegerse.

⁵ Banco de México, *Informe anual 1981*, op. cit., p. 187.

En junio se presentó un segundo paquete de ajuste económico elaborado por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, bajo la orientación de Leopoldo Solís Manjarrez. Se pretendía bajar el gasto público en 8% para disminuir 3 puntos porcentuales el déficit fiscal respecto al PIB. Este ajuste al gasto nadie lo creyó dentro ni fuera del gobierno; por lo tanto, nadie lo ejecutó. ¿Por qué, si se trataba de un proyecto serio? Porque no hubo la decisión presidencial de hacer que se cumpliera; incluso, aunque el decreto que contenía el programa se publicó en el Diario Oficial, su difusión sólo mereció una pequeña nota en los periódicos. Por lo tanto, el gobierno continuó con el alto ritmo de gasto y este ajuste fallido lo único que logró fue acelerar la falta de credibilidad en la política gubernamental.⁶

423

Al llegar el mes de agosto, los bancos privados tenían problemas en su rentabilidad, en parte por la situación económica que afectaba a todos los sectores, pero además porque dicha rentabilidad dependía en buena parte no sólo de su propia actuación o eficiencia, sino también de una decisión gubernamental. El Banco de México regulaba el crédito disponible para la economía mediante el mecanismo del encaje legal (buenos tiempos aquellos) y por la disposición de los recursos que provenían de la captación que hacían los bancos y les determinaba anualmente una remuneración. A mediados de 1982, el Banco de México había fijado una remuneración

⁶ Este programa se hizo exclusivamente con participación de Hacienda y del Banco de México. Cuando salió el decreto, nadie le hizo caso. No hubo la energía presidencial de decir «cúmplase», por lo que se siguió gastando sin ningún recato.

que los banqueros juzgaron insuficiente, dada la situación general y el costo de los recursos, por lo que continuaron sus negociaciones que obviamente quedaron inconclusas al nacionalizarse los bancos.

Al agravarse la situación económica, la reserva internacional alcanzó sus niveles históricos más bajos, por lo que el 6 de agosto el Banco de México fijó un tipo de cambio dual: libre para todas las transacciones y preferencial para el pago de deuda externa y para las importaciones prioritarias.⁷

424

Un buen indicador de la incertidumbre existente es que para esas fechas el 37% de todos los depósitos en el sistema bancario⁸ estaban denominados en dólares a través de un mecanismo que se conoció como «mexdólares». Era un porcentaje sumamente elevado bajo cualquier estándar, sin precedentes en la historia de México.

Como el tipo de cambio dual no fue suficiente para contrarrestar los fenómenos especulativos y escaseaban las reservas, las autoridades financieras acordaron el 13 de agosto que los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera («mexdólares»), aunque hubiesen sido realizados efecti-

⁷ Quizá por lo sucedido en febrero, el presidente de la Asociación de Banqueros de México declaró a este respecto: «...las medidas monetarias que se tomaron responden a la crisis por la que estamos atravesando [y] son las más adecuadas... Tengo absoluta confianza en que las medidas que toma el gobierno son las mejores dentro de las circunstancias y considero que quienes dirigen la política financiera del país son los hombres con mayor capacidad, experiencia, integridad moral y patriotismo de que dispone México». Jesús J. Rangel, *Excelsior*, 6 de agosto de 1982, pp. 1, 8.

⁸ Banco de México, *Informe Anual 1982*, p. 23.

vamente en dólares, sólo se restituirían en moneda nacional aplicando el tipo de cambio vigente. Esta medida provocó más descontento entre el grueso de la población que cualquiera de las otras adoptadas en ese año.

El 20 de agosto el gobierno declaró la suspensión de pagos de principal e intereses de la deuda externa por 90 días, aunque en realidad el período se amplió hasta seis meses. A partir de la declaración comenzaron negociaciones con los acreedores externos y con las autoridades monetarias de Estados Unidos para concretar una serie de apoyos crediticios en el corto plazo, así como para sentar las bases para la reestructuración de la deuda pública externa.

425

Las negociaciones tuvieron un elevado grado de dificultad, pero la firme dirección del licenciado Jesús Silva Herzog las sacó adelante.⁹ Por otra parte, las reuniones con los acreedores privados del exterior resultaron sumamente problemáticas, con encuentros enredados en los que los ánimos se incendiaban fácilmente.¹⁰ De no estar próximo el cambio de gobierno, quién sabe cuál hubiera sido el resultado de las negociaciones y cuáles sus efectos en la economía nacional.

El paquete negociado tuvo, inevitablemente, un alto costo (incluyó al petróleo)¹¹, lo que criticó el Congreso de la Unión,

⁹ «La negociación se llevó a cabo en Washington. En el Departamento del Tesoro. Se le conoció como el 'fin de semana mexicano'. La negociación fue larga, llena de angustia, rabia y zozobra». Jesús Silva Herzog, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007, p. 57.

¹⁰ «Eran 530 instituciones de 40 países». *Ibid.* p. 58.

¹¹ «Cuando alguien está quebrado tiene que pagar más por la ayuda. Esta es la filosofía que se aplica. No era un individuo ni una empresa.

mismo que no actuó ante la falta de cumplimiento de presupuestos, recortes y programas de ajuste que hubieran reducido la gravedad de la crisis.

...Y el 1 de septiembre se nacionalizó la banca, decretándose a los banqueros culpables de un «tsunami» económico que se había iniciado al menos 12 años antes.

LA TOMA DE LA DECISIÓN

426

En la tarde-noche del 31 de agosto de 1982, víspera del último informe del presidente López Portillo, nos encontrábamos un grupo de personas, entre las que recuerdo a los licenciados Antonio Enríquez Savignac y a Julio Rodolfo Moctezuma, reunidos con el presidente electo licenciado Miguel de la Madrid Hurtado para analizar algunas propuestas de inversión para Pemex. El licenciado De la Madrid estaba relajado y haciendo bromas; alrededor de las ocho de la noche, un ayudante le pasó una tarjeta, a lo que él indicó: «Dígale que me espere, que ya está terminando la reunión». Seguimos trabajando y volvió a entrar el ayudante y le entregó otra tarjeta; el licenciado De la Madrid, moviendo la cabeza, nos dijo: «Discúlpenme, pero es José Ramón que me tiene que ver urgentemente». Después supimos que fue hasta ese momento y en esa forma que el presidente López Portillo informó al presidente electo de un hecho que tendría todas sus consecuencias económicas y políticas precisamente desde el inicio de su gobierno.

Era un país amigo en dificultades. Sin embargo, eso no cuenta. Algún día habrá que cobrar el abuso. Otro más». *Ibid...*p. 58.

Escuché el VI Informe y el mensaje correspondiente; cuando terminó, fui a casa de mi jefe, Jesús Silva Herzog, quien desde que me vio dijo: «No acepto renunciaciones». Chucho había sido enterado el día anterior y desde entonces estaba trabajando en algo que era de lo más urgente y que quizás no ha sido valorado en forma suficiente: proponer al presidente López Portillo —quien finalmente aceptó— una lista para nuevos directores de los bancos integrada en su mayoría por personas de reconocido prestigio en los medios financieros tanto nacionales como internacionales, como Antonio Ortiz Mena, Antonio Carrillo Flores, Ernesto Fernández Hurtado, Leopoldo Solís Manjarrez y David Ibarra Muñoz. Esta lista sustituyó a la que había sido propuesta por quienes habían promovido la expropiación, que estaba formada por personas ciertamente inteligentes, pero de discutible experiencia en manejo bancario.

427

En el país, las opiniones se polarizaron: unos recibieron la medida con júbilo, al creer que resolvería la crítica situación que afrontaba el país y representaba un conveniente cambio de rumbo hacia la izquierda; otros, que principalmente se identificaban con los sectores empresariales, clase media y una parte de la alta burocracia, mostraron desaprobación y preocupación por sus efectos posteriores. De este último grupo surgió un movimiento integrado especialmente por líderes de algunas organizaciones empresariales denominado «México en la libertad», mismos que posteriormente se adhirieron al Partido Acción Nacional.

Los encabezados de los principales periódicos de México y del mundo fueron en buena parte favorables para la decisión del gobierno, esencialmente porque en la exposición

de motivos del decreto expropiatorio se pudo encontrar un culpable de todos los problemas que tenía México: los banqueros. Desde luego, la realidad era otra, ya que la actuación de los banqueros podría calificarse como más o menos eficiente, pero era desproporcionado, en el mejor de los casos, acusarlos en esa forma.

LOS PRIMEROS MESES DESPUÉS DE LA NACIONALIZACIÓN

428 El Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca, del 1 de septiembre de 1982, expuso que la decisión era necesaria para tener un mayor control de los recursos financieros y así salvar la situación de crisis. Según el licenciado Salvador Trueba Rodríguez,¹² el decreto tenía imprecisiones: nada menos... que no estaba definido qué era lo que se estaba nacionalizando, por lo que debió expedirse un nuevo decreto el 6 de septiembre especificando que la nacionalización se refería a las acciones de los bancos. Posteriormente, esta situación complicó también el pago de indemnización y la venta de los activos no relacionados con la actividad bancaria. Algunos ex banqueros, al juzgar que el decreto que establecía la nacionalización era inconstitucional, interpusieron amparos que tuvieron un resultado final muy polémico.

El 1 de septiembre, el licenciado Carlos Tello Macías fue designado director del Banco de México. En esa misma fecha

¹² En 1982 era subsecretario de Inspección Fiscal y colaboró como asesor jurídico en el periodo inmediato a la nacionalización bancaria. Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1985 siendo él director general de Financiera Nacional Azucarera.

se publicó el Decreto que Establece el Control Generalizado de Cambios, que fijó un tipo de cambio preferencial de 50 pesos por dólar para los pagos de deuda externa y para las importaciones prioritarias, y un tipo de cambio ordinario de 70 pesos para el resto de las transacciones.¹³ Igualmente, la autoridad monetaria determinó reducir las tasas de interés pasivas muy por abajo del índice inflacionario, lo cual tuvo efectos negativos inmediatos en la captación en moneda nacional; también se decidió una reducción de las tasas de interés activas con el fin de estimular la actividad económica y aliviar las deudas de las empresas. Todo este «paquete» tuvo un costo fiscal importante; sin embargo, no debe dejar de considerarse que este subsidio evitó que se presentara una mayor afectación al aparato productivo y posteriormente un costo mayor para rescatarlo, como se vio después en la crisis de 1994-1995.

429

Se explicó que las decisiones financieras adoptadas se motivaron en que los mercados financieros mexicanos habían dejado de operar con lógica desde principios de 1982; esto es, que pese a que aumentaban el precio del dólar y el rendimiento interno de los depósitos en pesos, la compra de dólares no se detenía ni la captación crecía. Claro, no se tomaron en cuenta las expectativas de la gente, la desconfianza y la falta de credibilidad en el gobierno: ya no se creía en nada y se opinaba que si la condición del país estaba mal, con cada

¹³ La medida hizo que los bancos subsidiaran con 20 pesos por dólar las transacciones con divisas. El costo fue cubierto por el gobierno para no afectar a los bancos.

nueva medida gubernamental se pondría peor.¹⁴

430 El inoperante control de cambios no ayudó en nada a mejorar la situación de la reserva internacional, pero sí provocó serios inconvenientes al intentar administrarlo: por ejemplo, numerosas personas que requerían unos cuantos dólares para urgencias personales, como traer del extranjero los restos de un familiar, tenían que solicitarlos en el Banco de México donde un grupo de los nuevos altos funcionarios se entretenía en resolverlos. Mientras, la cuenta de una compañía estadounidense establecida en Guadalajara tenía más dólares que la reserva del Banco de México, la que en varias ocasiones, debido a su bajo monto, no permitió hacer frente a los pagos al exterior que correspondían a un día determinado; para no caer en default se recurría al expediente de que el sistema de cómputo presentaba fallas, las cuales se «solucionaban» en cuanto se registraba un ingreso de dólares, principalmente de Pemex.

LA INDEMNIZACIÓN Y VENTA DE ACTIVOS

La administración del presidente Miguel de la Madrid inició obligada a crear la infraestructura jurídica y operativa apropiada para el manejo de un sistema financiero deteriorado y diferente,¹⁵ así como a cumplir con una exigencia generali-

¹⁴ En algunas áreas del gobierno se llegó a expresar que la reacción que hubo ante la problemática económica era más emocional y provocada por los grupos más reaccionarios del país, que por causas reales. Fueron momentos francamente difíciles.

¹⁵ Fue un reto que llegó de improviso. Tan sólo imaginemos lo que implica iniciar el manejo de los bancos, primero sin un adecuado decreto

zada en la sociedad de que la indemnización y venta de los activos no bancarios se iniciara y concluyera pronto, por considerarse que era un elemento fundamental para iniciar la concertación social y la reactivación económica.

Conviene recordar que si bien la propiedad de ciertos bancos estaba concentrada en algunas pocas personas, también empresarios de toda la provincia mexicana participaban en su capital y en sus consejos regionales, así como más de 25 000 inversionistas en acciones, a los cuales se había afectado económicamente y, sobre todo, en su confianza. Por lo tanto, era primordial resolver el pago y devolver los activos no bancarios; de no hacer esto último se estaría extendiendo de hecho la expropiación a las empresas de diverso tipo que integraban las carteras de inversión de los bancos, independientemente de que ya se estaba deteniendo la inversión y toma de decisiones en dichas empresas.

431

En síntesis, la indemnización y venta de activos definiría la posición de la administración entrante en el esquema político y económico y daría claridad a la sociedad de cuál sería su rumbo, máxime cuando las modificaciones constitucionales que promovió el presidente De la Madrid al inicio de su gestión se interpretaron como un aviso de que continuaría el fortalecimiento de la participación del Estado en todos los ámbitos.

Los trabajos se iniciaron formalmente el 28 de diciembre de 1982, cuando el secretario Silva Herzog citó en el Salón

expropiatorio y luego sin una legislación que permitiera propiamente administrarlos. Además, había un deterioro en la banca por la situación económica y financiera del país.

Blanco de Palacio Nacional a los ex accionistas de la banca para informarles oficialmente la decisión del gobierno de llevar a cabo una justa valuación de las instituciones y proceder en el menor tiempo posible a su pago.

432 Las primeras reuniones fueron complicadas porque había una actitud negativa hacia el gobierno, no sólo porque se les había quitado lo que hasta ese momento representaba un gran poder económico, sino también porque se sentían agredidos, engañados por la forma y las expresiones utilizadas unas poco tiempo antes y otras al momento de llevarse a cabo la nacionalización, que fueron completamente contradictorias.¹⁶

También porque no constituían un grupo homogéneo, ya que tenían diferentes características e intereses: entre ellos había banqueros con control de su institución y alta participación en el capital; banqueros con poca participación en el capital pero con el control del banco; accionistas importantes que participaban en los consejos de administración por el monto de su inversión y con el objetivo de obtener ventajas para sus empresas; inversionistas que sólo buscaban rendimientos y que eran los más numerosos (véase cuadro 1).

¹⁶ El 12 de julio de 1982, el presidente López Portillo les había dicho en Los Pinos: «Lo hago agradeciendo lo que a través de sus instituciones y como agrupación gremial han hecho por este país, exhortándolos a que continúen con patriotismo y nacionalismo...» y el 1 de septiembre: «Ya nos saquearon, México no se ha acabado. No nos volverán a saquear»: VI Informe de Gobierno..., «La banca concesionada fue altamente especulativa», *El Nacional*, jueves 2 de septiembre de 1982, p. 8.

CUADRO 1		
NOMBRES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS EXACCIONISTAS, EL BANCO QUE REPRESENTARON Y EL NÚMERO DE REUNIONES TENIDAS CON ELLOS		
NOMBRE	BANCO	NÚM. DE REUNIONES
Daniel Aboumrad	Banco Aboumrad	8
Alfredo Aboumrad		
Guillermo Aboumrad		
Carlos Abedrop	Banco del Atlántico	19
	Banco Panamericano	
Enrique Madero Bracho	Banco Popular Probanca	15
Camilo Sada	Norte	
Antonio Cantú Leal		
Manuel Sada		
José Luis Canales	Banco Latino	7
Nadina Martínez de Garza	Banco Mercantil de Monterrey	8
Alberto Baillères	Banca Cremi	11
Juan Riveroll	Actibanco	
Alfonso Pasquel		
Jorge Salcedo		
Salvador Creel	Multibanco Crédito	18
Oscar Philbert	Mexicano Longoria	
Manuel Ojeda Paullada		
Alberto Bustamante		
Juan M. Gómez Morín	Banco Sofimex	3
Nicolás Contastinesco (Paribas)	Banamex	9
Jean de Marce (Banco Nacional de París)	Banco del Atlántico	5
Apolonio Chávez	Banco Capitalizador de Veracruz	4

LA BANCA NACIONALIZADA Y LA REGULACIÓN HACENDARIA

434

NOMBRE	BANCO	NÚM. DE REUNIONES
Jaime Constantiner Manuel Velázquez	Banco BCH	4
Wilfrido Castillo M. Eduardo Rabasa Emilio Rabasa Burton Grossman Antonio López Rodríguez	Banco Ganadero Banco Continental	9
Jorge Garibay Jesús Soto González	Banco Refaccionario de Jalisco	4
Gregorio Ramírez G. Francisco Garza C. Luis Santos de la Garza	Banco de Monterrey BANCAM Banco Capitalizador Monterrey	5 5
Rafael Herrera	Banco del Interior Hipotecaria del Interior	3
Boris Sigal	Multibanco Mercantil de México	5
Micke Feldman Jaime Feldman Enrique Feldman	Promoción y Fomento, S. A.	9
Antonio Del Valle Eugenio Garza Lagüera Héctor Santos Othón Ruiz	Bancreser Banca Serfín Banco Azteca Banco de Tuxpan	24 9
Agustín Legorreta	Banamex Banco Provincial del Norte	20
Manuel Sescosse Rafael Sescosse Manuel Sescosse Valera	Banco Mercantil de Zacatecas	5

CARLOS SALES GUTIÉRREZ

NOMBRE	BANCO	NÚM. DE REUNIONES
Mario Sergio Cristo Oscar Ortiz Juan Luis Prieto	Banco Popular de Edificación y Ahorro	3
Jesús Rodríguez Gómez	Banca de Provincias	4
Antonio Díaz Infante Marcelo de los Santos	Banco del Centro	5
Eloy Vallina Alfredo Martínez Urdal	Multibanco Comermex	15
Ángel Fernández	Banco de Oriente	6
Manuel Espinosa Yglesias	Bancomer	8
Adrián Sada	Banpaís Unibanco	2
Rolando Vega	Banca Confía	10
Norberto Domínguez	Banco General de Capitalización	2
Rodolfo Esquer Lugo	Banco del Noreste Banco Occidental de México Banco Provincial del Norte	4
Isidoro Rodríguez	Corporación Financiera Industrial y Agrícola	6
<p><i>Nota:</i> El número de reuniones incluye las relacionadas con la enajenación de activos no crediticios.</p>		

Con el fin de asegurar el correcto desarrollo del programa de indemnización y venta de activos no bancarios, se crearon tres organismos:

436

- * La Comisión Intersecretarial para la Indemnización Bancaria, integrada por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como por el director general del Banco de México. Fue un organismo de carácter consultivo cuya función era estudiar y recomendar los lineamientos generales para la fijación del pago de la indemnización y examinar las implicaciones que pudiera tener en el Presupuesto de Egresos.
- * El Comité Técnico de Valuación, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores. Su labor consistió en examinar todos los datos y documentos contenidos en las declaraciones fiscales y estados financieros de cada una de las instituciones expropiadas, así como información de las diversas autoridades competentes en materia de banca. El comité obtuvo y analizó los demás elementos de juicio que se consideraron relevantes para formular los Dictámenes Técnicos de Valuación de las acciones. Estos dictámenes fueron el documento decisivo para que el gobierno determinara el valor de las instituciones nacionalizadas.
- * El Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria (FIBA) que se constituyó en el Banco de México, integrado por los mismos miembros de la Comisión Inter-

secretarial, para cubrir los pagos correspondientes a la expropiación. En él operó el mecanismo que permitió a los interesados acreditar su derecho al pago de la indemnización, así como canjear los títulos de las acciones por los bonos de indemnización. Se encargó además de dar servicio a los Bonos para la Indemnización Bancaria (BIBS) y de fungir como organismo técnico consultivo del gobierno federal.

El primer acuerdo tomado fue que la valuación de los bancos no podía hacerse en poco tiempo con un exhaustivo sistema tradicional, ya que los bancos eran propietarios de acciones de numerosas empresas que también habría que valorar una a una.

437

Por lo tanto, se procedió de la siguiente manera: se ordenó a la dirección general de cada uno de los bancos nacionalizados formular un estado de contabilidad al 31 de agosto de 1982. La Comisión Nacional Bancaria revisó estos estados contables y realizó los ajustes que consideró pertinentes en los llamados Cuadernos de Valuación. Se llevaron a cabo reuniones con los representantes de los ex accionistas para que tuviesen la oportunidad de opinar y aportar información específica sobre los ajustes realizados.¹⁷ Los documentos fueron presentados al Comité Técnico de Valuación, el cual emitió un Dictamen Técnico de Valuación para cada institución. Finalmente, el Comité Técnico presentó los dictámenes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que fijó el monto

¹⁷ En total fueron 268; el número por institución fue variable encontrándose en un rango de 2 a 21 sesiones.

de indemnización a pagar por cada acción expropiada, publicándose el resultado en el Diario Oficial de la Federación.

En relación con la determinación del pago, no se encontró precedente en la legislación mexicana de una indemnización que correspondiera al tipo de expropiación realizada, ya que las nacionalizaciones de las industrias petrolera y eléctrica fueron muy diferentes. Se presentaron tres opciones para seleccionar el criterio de valuación a aplicar: 1) con base en el valor bursátil; 2) tomar el valor económico, que incluye el valor de los activos intangibles; o 3) determinar un valor contable ajustado.¹⁸

438

El valor de las acciones en bolsa no era representativo porque no todos los bancos estaban inscritos en el Registro Nacional de Valores, porque la bursatilidad de las acciones inscritas era muy baja y porque la Bolsa Mexicana de Valores en general estaba muy afectada por la situación prevaleciente en el último año.

Los ex banqueros pretendían que se utilizara la opción del valor económico o comercial para la valuación, que era el criterio que autorizaba la Comisión Nacional Bancaria cuando se vendía un banco privado: en 9 bancos adquiridos entre 1982 y 1983 el precio pagado en promedio fue 2.91 veces el capital contable. Sin embargo, como consecuencia de los decretos expropiatorios, la valuación no tenía como referencia a una operación mercantil, por lo que no era justificable aceptar el pago de intangibles en un acto administrativo del Estado que se realizó por causa de utilidad pública.

¹⁸ La estimación con datos preliminares para cada una de las opciones era: valor bursátil: \$29 000 millones; valor económico: \$210 000 millones; y valor contable ajustado: \$70 000 millones.

La decisión fue utilizar el criterio del valor contable de cada banco de acuerdo con los registros existentes al 31 de agosto de 1982, conforme a lo dispuesto en la Ley de Expropiación, Reglamentaria del Art. 27 Constitucional.¹⁹ Para determinar la valuación, la Comisión Nacional Bancaria, presidida por don Alfredo Luengas Garibay, quien fue pilar técnico de todo el proceso, revisó las cuentas de los bancos castigando o dándoles mayor valor.

Si bien algunos bancos eran intrínsecamente sanos, otros tenían problemas vinculados con sus propios grupos industriales por canalizar los recursos que el público les confiaba hacia sus propias empresas en condiciones altamente preferenciales e incluso de manera gratuita. Fueron muy complejos algunos casos en los que no se quiso reconocer que el problema de una baja valuación estaba relacionado con la actuación de los anteriores administradores, destacando Comermex, Popular, Continental y Crédito Mexicano. En 35 de los 48 casos, el capital ajustado resultó superior o similar al correspondiente previo al ajuste (véase cuadro 2).²⁰

439

¹⁹ Ley de Expropiación, Reglamentaria del Artículo 27^o Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de noviembre de 1936.

²⁰ Cuando se tuvo que tratar con los ex accionistas, se habló con dueños del banco que eran banqueros o con empleados operadores del banco. De hecho, se tuvo más problemas con los bancos que eran operados por empleados, pues sus dueños no estaban enterados plenamente y no le ponían suficiente atención. Algunos se llevaron más de una sorpresa con la nacionalización al enterarse de cómo estaban realmente sus bancos.

LA BANCA NACIONALIZADA Y LA REGULACIÓN HACENDARIA

CUADRO 2
VALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALIZADAS
AL 31 DE AGOSTO DE 1982

GRUPO	CAPITAL CONTABLE (MILLONES DE PESOS)	CAPITAL CONTABLE AJUSTADO (MILLONES DE PESOS)	NÚMERO DE ACCIONES	VALOR AJUSTADO POR ACCIÓN
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 22 de agosto de 1983</i>				
PRIMER GRUPO:				
Banco Nacional de México	20,301	27,611	107,494,400	256.86
Banca Serfín				
Banco del Interior	7,089	10,711	36,000,000	297.54
Hipotecaria del Interior	39	51	31,945	1,593.58
Banco de Oriente	33	39	34,815	1,122.33
Banco de Oriente	336	434	1,500,00	289.30
Financiera Crédito de Monterrey	97	115	400,000	287.85
Banco Regional del Norte	738	1,295	2,000,000	647.67
Banco Comercial Capitalizador	143	246	90,000	2,730.87
Banco Comercial del Norte	39	36	140,000	259.40
Banco Monterrey				
Bancomer	158	265	1,200,000	220.62
	19,846	30,874	52,500,000	588.07
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 23 de septiembre de 1983</i>				
SEGUNDO GRUPO:				
Tuxpan	107	106	576,000	184.09
Mercantil de México	974	1,194	28,800,000	41.44
Capitalizador de Veracruz	82	123	220,000	559.96
Financiera Industrial y Agrícola	121	130	700,000	186.31
Corporación Financiera	76	72	30,000	2,405.33

CARLOS SALES GUTIÉRREZ

GRUPO	CAPITAL CONTABLE (MILLONES DE PESOS)	CAPITAL CONTABLE AJUSTADO (MILLONES DE PESOS)	NÚMERO DE ACCIONES	VALOR AJUSTADO POR ACCIÓN
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 2 de diciembre de 1983</i>				
TERCER GRUPO:				
Promoción y Fomento	75	78	10,000	7,762.30
Banco Mercantil de Zacatecas	97	129	250,000	516.44
Banco del Centro	413	509	2,000,000	254.60
Banca de Provincias	252	392	1,500,000	261.32
Banco Provincial del Norte	90	37	500,000	73.93
Banco Panamericano	16	15	15,000	1,017.80
Banco de Comercio	65	65	5,000,000	12.92
Banco Capitalizador de Monterrey	39	38	212,500	180.23
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 14 de febrero de 1984</i>				
CUARTO GRUPO:				
Actibanco Guadalajara	393	429	2,970,000	144.43
BCH	1,479	2,071	63,313,250	32.71
Banco de Crédito y Servicio	1,111	1,842	10,450,000	176.29
Banco General de Capitalización	281	740	80,000	9,254.61
Banco Mercantil de Monterrey	426	606	2,160,000	280.59
Banco Popular de Edificación y Ahorros	71	157	150,000	1,044.18
Banco Refaccionario de Jalisco	551	736	1,600,000	460.26
Banco Sofimex	280	541	2,000,000	270.69

LA BANCA NACIONALIZADA Y LA REGULACIÓN HACENDARIA

GRUPO	CAPITAL CONTABLE (MILLONES DE PESOS)	CAPITAL CONTABLE AJUSTADO (MILLONES DE PESOS)	NÚMERO DE ACCIONES	VALOR AJUSTADO POR ACCIÓN
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 2 de diciembre de 1983</i>				
QUINTO GRUPO:				
Banca Confía	854	1,442	3,300,000	436.82
Bancam	542	648	4,800,000	134.99
Banco Azteca	114	150	540,000	277.76
Banco del Atlántico	1,743	1428	8,479,850	168.45
Banco Latino	158	210	124,679	1,682.46
Banpaís	1,505	2,032	8,596,320	236.42
Unibanco	412	670	2,565	261.40
Banca Cremi	795	1,051	48,741,100	21.56
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 11 de diciembre de 1984</i>				
SEXTO GRUPO:				
Banco del Noroeste	507	741	22,937,000	32.55
Banco Longoria	513	608	3,530,750	172.08
Banco Occidental de México	172	89	5,400,000	16.45
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 11 de diciembre de 1984</i>				
SÉPTIMO GRUPO:				
Comermex	3,989	1,683	123,826,200	13.59
Popular	284	68	1,097,310	62.06
<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial: 11 de diciembre de 1984</i>				
OCTAVO GRUPO				
Continental	539	164	2,499,220	65.64
Ganadero	174	3	1,470,000	1.85
Crédito Mexicano	517	269	4,000,000	67.13
TOTAL	68,634	92,945	563,272,904	

Se emitieron Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria (BIBS) a 10 años. Como un plazo tan largo para cumplir con el pago líquido no satisfacía la necesidad de recuperar la capacidad empresarial de los accionistas y su confianza, se dispuso inscribir estos valores inmediatamente y darles mercado secundario al fijárseles tasa de interés flotante. De esta manera, los ex accionistas podrían recuperar sus recursos y darles un uso productivo desde el punto de vista individual y social, ya que quien quería vender sus BIBS los negociaba en el mercado, no con el gobierno, a través de alguna casa de bolsa que los colocaba entre el público inversionista.

443

El monto total de la indemnización ascendió a 92 945 millones de pesos. Como se recuperaron 25 000 millones provenientes de la enajenación de activos no bancarios, el pago neto por el total de los activos bancarios instituciones fue de poco menos de 68 000 millones de pesos (alrededor de 970 millones de dólares).

En el caso de los activos no bancarios se diseñó una fórmula muy simple, pero equitativa y transparente, basada en un principio de simetría absoluta: se pagaron dentro de la indemnización conforme su valor en libros; posteriormente se enajenaron a los mismos ex accionistas nuevamente a su valor en libros. De esta manera se evitó el largo y complejo proceso de valorar cada una de las acciones de las empresas en poder de los bancos (véase cuadro 3), que llevaría mucho tiempo y que al final tendría el mismo resultado que la fórmula aplicada (valor de lo pagado en la indemnización por estos activos (-) valor de los ingresos obtenidos por su enajenación (=) cero.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DE LA BANCA
AL 31 DE AGOSTO DE 1982.
EMPRESAS QUE SE ENAJENARÍAN

PARTICIPACIÓN %	NÚM. DE EMISORAS	PORCENTAJE		VALOR DE INDEM- NIZACIÓN	PORCENTAJE	
		RELAT.	ACUM.		RELAT.	ACUM.
00.01-10.00	134	39.53	39.53	9,281,689	22.63	22.63
10.01-20.00	49	14.45	53.98	5,015,230	12.23	34.86
20.01-30.00	54	15.93	69.91	3,254,478	7.93	42.79
30.01-40.00	13	3.83	73.75	3,748,426	9.14	51.93
40.01-50.00	19	5.60	79.35	2,240,370	5.46	57.39
50.01-60.00	24	7.08	86.43	2,551,761	6.22	63.61
60.01-70.00	12	3.54	89.97	929,750	2.41	66.02
70.01-80.00	7	2.06	92.04	6,864,560	16.74	82.76
80.01-90.00	4	1.18	93.22	768,782	1.87	84.63
90.01-100	2	36.78	100.00	6,302,363	15.37	100.00
	339	100.00		40,957,409	100.00	
TOTAL						

444

La fórmula se completó con una muy importante restricción, porque no se trataba de una operación de mercado: se vendieron en exclusiva a quienes habían sido accionistas de cada banco. Así, la recuperación de los activos no bancarios sólo se podía hacer pagando su precio con el valor equivalente de BIBS correspondientes al banco que tenía dichos activos, con lo que cada uno de sus ex accionistas podía adquirir una parte alícuota de los activos no bancarios de ese mismo banco.

Desde luego, había acciones muy atractivas, pero otras incluso tenían valor de mercado negativo. Para que la enajenación fuera completa y no se quedaran en la banca nacionalizada las que no eran atractivas, las acciones de las empresas no se vendieron individualmente, sino en varios «paquetes» por cada banco donde se agrupaban acciones de las empresas consideradas buenas con las malas.

Cabe el comentario de que los banqueros líderes gestionaron con insistencia ante las más las altas autoridades del país que el pago de la indemnización y la devolución de los activos no bancarios se hiciera a una especie de fideicomiso por banco, «para mantener unido el capital» y poder seguir haciendo negocios bajo su dirección. Las disposiciones legales son claras a este respecto: la indemnización debe pagarse a quien fue expropiado y así se hizo. La idea podía realizarse sin que el gobierno la forzara; bastaba con que cada ex accionista entregara voluntariamente sus BIBS a ese fideicomiso por banco, lo cual no se llevó a cabo.

445

El régimen fiscal que se aplicó a las ganancias de capital derivadas del pago de la indemnización a los más de 25 000 accionistas fue el señalado por las leyes fiscales y demás ordenamientos al respecto y conforme a ellos se hicieron las retenciones correspondientes al momento de la entrega de los BIBS.

Difícilmente se podría encontrar una solución perfecta que conjugara los intereses de todos, ya que en buena parte dependía de apreciaciones subjetivas respecto de las cuales no puede haber una definición concluyente. No obstante, todas las disposiciones que se aplicaron tenían su antecedente en la legislación vigente y en la reglamentación que existía.

La documentación que consta en poder de la Comisión Nacional Bancaria, que seguramente podrá ser consultada, comprueba que en todos los casos los criterios aplicados fueron iguales, quizá con la excepción en alguna interpretación que afectó negativamente a don Manuel Espinosa Yglesias. Existió transparencia en todo el proceso, que se ventiló continuamente con comisiones de la Cámara de Diputados y que se comunicó amplia y oportunamente con 27 inserciones de boletines de prensa, para que la sociedad pudiera formarse un juicio adecuado al respecto.

Finalmente, el hecho de que a poco menos de un año de haberse decretado la nacionalización hubieran podido llevarse a cabo los pagos más importantes, y a los dos años haberse terminado, es una muestra de que el proceso cumplió con sus objetivos políticos y sociales, además de que se acataron cabalmente los requerimientos legales y técnicos.

LA BANCA EN MANOS DEL ESTADO

A principios de los años ochenta, el sistema de banca comercial, fundamentalmente en manos privadas, ofrecía una amplia gama de servicios al público y operaba a niveles de eficacia que eran considerados relativamente adecuados. No obstante, existían insuficiencias de carácter estructural y operativo, mismas que, por cierto, subsisten hoy día en mayor o menor medida.

A partir de 1983 se planteó el avance en la consolidación institucional del sistema financiero y la mejora de su eficiencia operativa, lo que obligó primero a instrumentar acciones para impedir el deterioro que se observaba y, enseguida, a apoyar a una planta productiva sumamente afectada por la situación económica y, particularmente, la financiera.

Para evitar la burocratización de la banca y promover la competencia entre las diversas instituciones, se estableció como principio rector de su operación la autonomía de gestión de sus directores, lo que permitió el desarrollo de las capacidades de cada uno de ellos y con esto la posibilidad de evaluar su desempeño.

Se contó con la valiosísima colaboración de muchos de los funcionarios bancarios que venían actuando antes de la nacionalización: por ejemplo, la primera operación sindicada de crédito que hizo la banca estatal, la dirigió don Rubén Aguilar, extraordinario banquero de larga experiencia en Banamex; otro caso destacado fue la colaboración de don Víctor Manuel Herrera, banquero de toda su vida en Bancomer.²¹

447

La banca se utilizó como uno de los principales instrumentos para amortiguar los impactos que enfrentó la economía al reestructurar los pasivos que tenían las empresas de todo el país. El Banco de México creó el Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario (FICORCA). Se formaron Comités de Coordinación de Crédito Sectorial y Regional entre las sociedades nacionales de crédito y la banca de desarrollo para atender localmente y con rapidez a las empresas endeudadas.

²¹ «El haber podido conservar la institucionalidad de los empleados es lo que permitió a la banca nacionalizada funcionar entonces y funcionar hasta la fecha. Esto se logró en mucho gracias a la firmeza con que actuó el secretario de Hacienda, quien fue un verdadero defensor del correcto funcionamiento de la banca». Antonio Enríquez Savignac, quien era subsecretario del ramo en la SHCP cuando se nacionalizó la banca. Entrevistas realizadas los días 22 y 29 de noviembre siendo él secretario de Turismo.

Hasta agosto de 1982 operaba un gran número de instituciones de banca comercial que era bastante heterogéneo, por decir lo menos, por lo que se decidió racionalizar su número y características. Así, de las 60 instituciones existentes, se liquidaron 11 que realizaban operaciones especializadas y 31 fueron fusionadas: el sistema quedó en 18 instituciones: 6 de cobertura nacional, 6 multiregionales y 6 regionales. En realidad, los más eran bancos especializados y financieras que tenían una oficina aquí y otra allá, dependiendo de los recursos que captaban para financiarse ellos mismos.

Se implementaron nuevos sistemas y procedimientos con objeto de lograr una mayor eficiencia en la operación. Adicionalmente, se introdujeron nuevos productos tales como las cuentas maestras, las sociedades de inversión de renta fija o variable, los pagarés bancarios bursátiles, entre otros, a fin de ampliar la penetración de la banca en el mercado y diversificar su captación.

Para juzgar la eficiencia y productividad de la banca nacionalizada sólo hay que recurrir a las estadísticas existentes y que han sido públicas, y revisar algunos indicadores en el periodo 1982-1988. Es importante recordar el negativo entorno económico en el que se desarrolló:

- * El gasto total sobre ingresos netos totales se redujo de 93% en 1982 a 51% en 1988.
- * El gasto corriente disminuyó de 73 a 57% como proporción de los ingresos netos totales.
- * La captación por empleado y por sucursal creció en promedio anual 3 y 4% en términos reales, respectivamente.
- * La utilidad neta real por empleado creció a una tasa promedio anual de 15%.

- * El número de operaciones y transacciones se multiplicó varias veces mientras que el empleo del sistema se incrementó sólo en 4.5% en el periodo.
- * El financiamiento al sector privado tuvo un crecimiento anual de 5% en términos reales, mientras el financiamiento al sector público decreció en 17% anual en términos reales.
- * El índice de cartera vencida bajó de 5.9 a 2.0% en seis años.
- * El margen financiero respecto a la captación aumentó de 4.8 a 10.0%.
- * El uso de los fondos de fomento en beneficio de los sectores prioritarios se duplicó al pasar de 12.8 a 25% del total de cartera crediticia.
- * El conjunto de las instituciones incrementó de 2.5 a 5.4% su aportación a la recaudación del impuesto sobre la renta.
- * Los impuestos pagados (ISR e IVA) como proporción de la captación pasaron de 0.55 a 2%.
- * El capital neto de la banca y la utilidad crecieron en términos reales a una tasa anual promedio de 11.5 y 16.3%, respectivamente.
- * Se contaba con 26 sucursales y 17 oficinas de representación en el extranjero, así como participación mayoritaria en 8 bancos extranjeros.

En este periodo las sociedades nacionales de crédito mejoraron notablemente la rentabilidad conjunta del sistema; no recibieron subsidio del gobierno federal e incluso aportaron utilidades a la Tesorería de la Federación. Su productividad permitió que las revaluaciones y utilidades generadas en tres años fueran equivalentes al monto neto pagado por la indemnización más los intereses generados por los BIBS, con lo

que, a partir del tercer trimestre de 1985, el total de las revaluaciones y utilidades quedó en beneficio del erario.

450 Por otra parte, aun cuando la banca nacionalizada experimentó circunstancias adversas dentro y fuera del gobierno, los indicadores de gestión permiten deducir que se avanzó en eficiencia y productividad, además de que se continuó con la innovación en instrumentos bancarios.²² La afirmación no se basa meramente en percepciones personales, sino en los datos que se encuentran documentados y que así lo confirman, pese a la «leyenda negra» que algunos promueven para tratar de justificar el fracaso de la forma en que se reprivatizó la banca.

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

Destaca la renovación integral de la legislación financiera en diciembre de 1984 a través de cuatro nuevas leyes.²³ Con este nuevo marco legal, las tareas centrales realizadas a partir de 1983 se orientaron a cubrir —entre otros— tres objetivos que derivaron en la transformación del sector financiero.

²² En adición a los instrumentos de inversión que manejaba la banca que se expropió, se introdujeron instrumentos tales como cuentas maestras para personas físicas o morales, sociedades de inversión de renta fija o variable, mesas de dinero, pagaré bancario bursátil, bonos bancarios de desarrollo, bonos de reconstrucción urbana, bonos bancarios para la vivienda, avales sobre papel comercial extrabursátil y cuentas de oro y plata.

²³ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Ley Orgánica del Banco de México y Ley de Sociedades de Inversión. También se integraron importantes modificaciones a las Leyes del Mercado de Valores, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas.

El primer objetivo fue establecer garantías y protección a los intereses del público y orientar su funcionamiento al apoyo de las políticas de desarrollo nacional. Se creó el Organismo de Coordinación de la Banca, que se convirtió posteriormente en la Asociación Mexicana de Bancos.

Se transformó a las instituciones nacionalizadas, igual que a la banca mixta y a la de desarrollo, de sociedades anónimas en sociedades nacionales de crédito. En la Ley de las Sociedades Nacionales de Crédito²⁴ se establecieron certificados de participación A para el gobierno y B para los particulares, paso con el que prácticamente desde el principio se abrió la participación del sector privado en la banca; al mismo tiempo, y para que hubiera mayor transparencia en el manejo de estas sociedades, se incluyeron en sus consejos directivos a empresarios de todo el país.

451

El segundo objetivo fue definir la nueva estructura del sistema financiero, delimitando las funciones de los distintos tipos de intermediarios. Se desvinculó a la banca de los intermediarios financieros no bancarios (para no extender los efectos de la nacionalización) y se redefinieron las funciones y campos de acción de cada uno de ellos, con lo que se abrieron grandes espacios para la inversión financiera privada y en especial a la utilización de la capacidad empresarial de los ex banqueros.

²⁴ El capital de las instituciones quedó representado por certificados de aportación patrimonial (CAPS), que correspondían a dos series: la «A», exclusiva para el gobierno federal que sería el 66% del capital, y la «B» el 34% restante por la población en general, pero limitándose a 1% la participación para un solo tenedor y se excluyó totalmente la participación de capital extranjero.

Destaca la decisión de una parte del sector financiero oficial de promover a las casas de bolsa al transferirles un monto excesivo de recursos y utilidades de los otros componentes del sector financiero, particularmente de las sociedades nacionales de crédito.

452 La evolución de las casas de bolsa en ese periodo fue de gran magnitud con lo que aumentó considerablemente su influencia en el sector financiero y político. Baste señalar que los capitales conjuntos de los intermediarios bursátiles eran de 3,111 millones de pesos en 1982 y al finalizar 1986 alcanzaban ya los 136,000 millones de pesos, con una tasa promedio de crecimiento real anual de 46% que no se observó en ningún otro sector de la economía; luego vendría lo mejor, en 1987 el crecimiento fue aún más impresionante, de una cifra mayor al billón y medio de pesos, o sea más de 1,000%.

Cuando se emitieron por primera vez CETES, el Banco de México decidió que su operación fuera exclusiva de las casas de bolsa, con un sistema de subastas para fijar su tasa de interés, lo que implicó que éstas prácticamente determinaran los niveles de la tasa de interés del país con las ofertas de los CETES.²⁵

El tercer objetivo fue mantener de manera efectiva los derechos de los trabajadores bancarios: el mismo día que se inició el manejo de los bancos se presentó la sindicalización bancaria, por lo que las relaciones laborales fueron provistas de una estructura jurídica congruente y clara que permitió que los trabajadores organizaran sus sindicatos.

²⁵ En esa decisión privó el interés por fortalecer a las casas de bolsa a costa de los bancos.

COMENTARIOS FINALES

Estas notas dejan un testimonio personal de la manera en que se administró el sistema bancario bajo inéditas condiciones.

Nadie en el sector financiero oficial esperaba ni estaba preparado para una nacionalización, menos aún en tiempos de una sociedad polarizada y sin credibilidad y confianza en el gobierno. La tarea se asumió con responsabilidad, entereza y transparencia, y se tomaron en forma inmediata acciones para mantener en marcha un sistema vital para el funcionamiento del país: los bancos abrieron y operaron normalmente a los dos días de haber sido expropiados.

453

En medio de las discusiones sobre la legitimidad de la nacionalización, e incluso ante vacíos legales, la Secretaría de Hacienda no se quedó inmóvil esperando la completa resolución de estos aspectos; había que actuar y se actuó, con apego a los principios de legalidad, equidad y eficiencia.²⁶ Se crearon, publicaron y cumplieron las diversas leyes y reglas requeridas para cumplir este inesperado mandato. En particular, conforme a la Constitución y sus leyes reglamentarias, se estudió cuidadosamente la práctica a seguir en este caso de expropiación de acciones de empresas sin precedente en el país.

Los indicadores básicos de gestión que se presentan son muestra de que durante el tiempo que el gobierno manejó la banca, las sociedades nacionales de crédito fueron rela-

²⁶ Había el convencimiento casi general de que no se podía hacer inmediatamente la devolución de los bancos, ya que la situación económica —y sobre todo la política— del país no lo permitía, pero que ese debería ser el camino a seguir.

tivamente sanas, rentables y eficientes, con capacidad para responder a los retos que se les planteó, particularmente el de reestructurar con rapidez los créditos de gran parte de las empresas del país, de todo tamaño, y que tenían muy serios problemas financieros.

454 Dejo claro que el hecho de señalar algunos aspectos positivos de la operación de las sociedades nacionales de crédito no significa acuerdo con la expropiación: en lo personal no encuentro justificación alguna a la decisión de hacerla, pero considero importante señalar que se logró que su funcionamiento fuera el adecuado, dadas las condiciones imperantes.

A veinticinco años de distancia de una infausta nacionalización y a quince de un muy costoso proceso de reprivatización de los bancos a «neo-banqueros» que los quebrantaron a ciencia y paciencia de las autoridades, con lo que la banca mexicana tuvo que extranjerizarse al extremo, parece obligado que se realice un ejercicio de reflexión como el que ha convocado ahora el Centro de Estudios Manuel Espinosa Yglesias, para llegar a opiniones y aun a propuestas concretas que permitan se actúe sobre esta situación delicada para el país.



BIBLIOGRAFÍA

Banco de México, Informe Anual 1981.

—, Informe Anual 1982.

Sales Gutiérrez, Carlos *Evolución bancaria y evolución del sistema financiero, 1983-1988* México, Páginas del siglo xx, 1992

Silva Herzog, Jesús, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.

ENTREVISTA A FRANCISCO GIL DÍAZ¹
CON MOTIVO DEL XXV ANIVERSARIO
DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Enrique Cárdenas: Desde los años sesenta el sistema bancario fue consolidándose a la sombra del gobierno. Dadas las dificultades para aumentar los ingresos públicos, el gobierno empezó a absorber recursos a través del encaje legal para financiar su gasto y por tanto el financiamiento de la banca al sector público fue creciendo. ¿Cómo afectó este fenómeno la relación entre la banca y el gobierno en esa época? ¿Había cierta animadversión por parte de los bancos hacia el gobierno?

455

Francisco Gil Díaz: Los bancos eran el intermediario financiero preponderante. El gobierno no podía recurrir al mercado de capitales porque éste era prácticamente inexistente. Además, el tamaño relativo de la intermediación financiera era bastante pequeño, alrededor del 25% del producto, si no recuerdo mal. Dentro de este entorno limitado, con Luis Echeverría, empiezan a darse emisiones importantes de deuda pública. ¿Dónde colocas ese papel si no cuentas con un mercado de

¹ Fue director de Ingresos, subsecretario y secretario de Hacienda y Crédito Público, en distintas administraciones.

capitales? Pues con la banca o en el extranjero. Dentro del país lo haces de manera obligada porque tienes la facultad de instruir a los bancos qué hacer con su cartera. Lo haces a través del encaje legal, que es el nombre que corresponde a esa instrucción. El encaje se remuneraba, se pagaban intereses de mercado. No era un encaje con propósitos monetarios porque el dinero que se tomaba de los bancos se reinyectaba automáticamente a la economía. Era un recurso que no se retiraba de la circulación, se tomaba para gastarlo. De manera que tu planteamiento es acertado, se trataba de una fórmula de financiamiento y no de un instrumento de control monetario para reducir el crédito; deja el crédito constante pero lo canaliza cada vez más hacia el sector público. No se dio, sin embargo, un ahorcamiento considerable del crédito al sector privado, como podría haber sido, porque al mismo tiempo se aprovechaba lo que se había acumulado durante muchos años con el licenciado Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda y, antes, con el licenciado Antonio Carrillo Flores: 18 años de consolidar la estabilidad y de recuperar el crédito externo del país. Ese crédito lo aprovecha el gobierno de Luis Echeverría para incurrir en un endeudamiento externo fenomenal. De manera que por ese motivo no se ahorca tanto el crédito privado. El sector privado también acude a los mercados internacionales y obtiene financiamientos importantes. No hay propiamente un estrangulamiento, o como se dice en inglés, un *crowding out*, pero sí un endeudamiento externo excesivo, tanto del gobierno como del sector privado. Recuerda que varios de los grandes grupos empresariales se endeudan a tal grado que padecen problemas mucho muy serios cuando el peso se devalúa en 1976. Después, durante el

sexenio de José López Portillo continúa el financiamiento de la banca al gobierno en proporciones importantes. Lo pudo hacer porque, no obstante la importante deuda contraída, el anuncio de importantes yacimientos petroleros y el alto precio del petróleo permitieron recuperar el crédito del país. Se cuenta así nuevamente con una amplia válvula de acceso a los mercados internacionales por parte tanto del sector público como del sector privado. Hasta ese momento no vería al elevado encaje que padecía la banca como un problema serio, como un fenómeno encarecedor del crédito. ¿Por qué? Pues porque el sector privado tenía acceso a financiarse en volúmenes muy importantes en los mercados internacionales. De hecho durante los dos sexenios se logró un crecimiento económico importante, artificial, insostenible, ineficiente, pero importante. Esos crecimientos artificiales tarde o temprano tienen un desenlace negativo como el de 1976 con Luis Echeverría y el de 1982 con López Portillo.

457

Enrique Cárdenas: Desde el punto de vista de los propios bancos, conforme aumenta el encaje legal, aunque sea para efectos de financiar al gobierno, les deja menos recursos para prestar. Por esa razón, independientemente de si la tasa a la cual se les está retribuyendo el encaje legal es de mercado o no, la medida afecta la operación de los bancos.

Francisco Gil Díaz: Los bancos no perdían. Por lo menos se les pagaba más que su costo de captación.

Enrique Cárdenas: Pero desde el punto de vista de negocio, aunque les pagaras lo que les costaba la captación, les dejás

a ellos como negocio menos recursos que prestar y, por lo tanto, es otra forma, aunque fuera no deseada, de regular de alguna forma las utilidades de los bancos.

Francisco Gil Díaz: Sí, cómo no. Toda vez que tomabas a fuerzas una parte importante de su cartera y decidías qué tasa de interés pagar.

458

Enrique Cárdenas: A pesar de que el gobierno iba tomando cada más encaje legal para financiar su gasto, los banqueros nunca se opusieron al gobierno frontalmente. Repelaban seguramente, había negociaciones, pero no hubo un enfrentamiento. Y eso se debía en buena medida a que lo que tenían los banqueros era, finalmente, una concesión de servicio público. ¿Qué podían hacer los banqueros? ¿Qué tanto poder político tenían?

Francisco Gil Díaz: No sé qué podrían haber hecho los banqueros. Ellos, a través de la Asociación de Banqueros, mantienen una interlocución con el gobierno, como también lo hacen los representantes empresariales no bancarios a través de cámaras como la Canacintra, la Concamin, la Concanaco, entre otras. ¿Pero qué tanto poder político podían tener? La decisión presupuestaria pública la toma el Ejecutivo y luego la aprobueba el Congreso. Una vez tomada esa decisión presupuestaria con altos déficits, la deuda del gobierno se tiene que financiar. Aritméricamente, lo que no se obtenía en el exterior se tenía que financiar en el mercado local. ¿Qué iban a hacer los banqueros? ¿Decirle al gobierno que no lo compraban, no obstante su poder legal para instruirles a través del encaje cuánto papel gubernamental tenían que aceptar?

Enrique Cárdenas: Esto contrasta con la hipótesis de algunos politólogos que hablan de que el Estado se sintió amenazado en un momento dado por los banqueros, o por el grupo de la banca privada, y que por eso llegó a tomar la decisión de la nacionalización. ¿Cuál es tu percepción de esta teoría de la amenaza, de la confrontación entre sector público y sector privado, de que habían adquirido demasiado poder y que por lo tanto había que darles un golpe?

Francisco Gil Díaz: No hay duda de que hasta el 82 el presidente de los banqueros era quizás el interlocutor del sector privado más importante y de mayor relieve frente al gobierno. El discurso del presidente de los banqueros durante su convención anual tenía una importancia que nunca volvió a tener. ¿Por qué tenían ese papel relevante? Porque los personajes líderes de la banca conocían el comportamiento de la economía posiblemente mejor que otros representantes del sector privado. Los bancos, casi todos, tenían departamentos de estudios económicos importantes, con economistas bien preparados, con estudios científicos. En fin, los banqueros eran personas que, a diferencia de los que laboraban en otras empresas, estaban continuamente enteradas y preocupadas por el comportamiento de la economía. La razón de este mayor interés de la banca en el desempeño de las variables económicas es que cuando el país pierde su estabilidad, los bancos son los primeros en padecer sus efectos. En el momento en que las tasas de interés se van a las nubes, que surge la inflación, se seca el crédito, se presentan problemas de cobranza, como lo hemos vivido en varias etapas de crisis; además, cae la captación en términos reales. Obviamente, en esas circunstancias,

460 para poder defender sus intereses, los bancos estudian cuidadosamente el comportamiento de la economía. Por eso el resto del sector privado acudía a ellos por consejos y apoyo. Así que el líder de los banqueros era un representante, digamos, *primus inter pares* en comparación con los demás representantes del sector privado. Basta con ver en la prensa el eco de la convención de banqueros y el hecho de que siempre asistiera el presidente de la República para poder apreciar la importancia que se daba a los banqueros; incluso se hacían consultas informales con los presidentes de la Asociación de Banqueros. Ahora, que los bancos fueran una amenaza, esa sí que es una exageración increíble. Incluso se les llegó a culpar de ser los que habían provocado la salida de capitales. Los bancos no son más que intermediarios: si un particular ordena a un banco comprar dólares por su cuenta, pues el banco tiene que cumplir. En un régimen de libertad de cambios como el que hemos tenido —salvo por el control de cambios en aquellos tres aciagos meses del 82—, un banco o una casa de cambio no son más que un vehículo. El que se compren dólares a través de los bancos o se transfieran dólares al extranjero no significa que el banco tenga alguna responsabilidad. Es como si le echáramos la culpa al comercio de automóviles porque se estrella un coche. El accidente pudo ser consecuencia de un defecto del fabricante o de una imprudencia, pero no tiene nada que ver con la agencia, que no es más que un intermediario. Dar un papel a los bancos tan exorbitado en cuanto a su importancia política, en cuanto que pudieran ser una amenaza, por supuesto que no lo eran. Tan es así que, como bien dices, operaban gracias a una concesión, algo que graciosamente concedía el gobierno y fue relativamente fácil para éste

promover una reforma constitucional y quitarles los bancos. Cuando tus derechos de propiedad son tan precarios, la relación es, al contrario, asimétrica. Si había alguna asimetría era la del enorme poder del gobierno sobre los bancos, independientemente de su fuerza o de su papel como interlocutores.

Enrique Cárdenas: Ahora, si nos vamos al 81, ¿todavía a principios de ese año no se veía que la economía estaba desbarrancada, o ya en ese momento había tomado una inercia tal que no iba a ser posible detenerla?

461

Francisco Gil Díaz: Es pertinente lo que dices, porque en 81 creo que todavía se podría haber salvado el barco. Si comparas la inflación de México con la internacional, podrás apreciar que hasta mediados de 81 el tipo de cambio real no se había apreciado. No obstante que acarreábamos déficits presupuestarios elevadísimos, desde el punto de vista monetario y presupuestario una corrección en el presupuesto de 81 podía haber estabilizado la economía y evitado que nos fuéramos de bruces, como lo hicimos. El gasto público no sólo era excesivo, sino además bastante mal aplicado, se realizaban inversiones industriales absurdas, como la de Las Truchas, por ejemplo, y muchas otras. Pero siguió el gasto desbocado, siguieron los déficits y el endeudamiento excesivo tanto durante el 81 como en el 82. La economía internacional nos había salvado hasta mediados del 81; si pudiera hacerse un símil, íbamos en la cresta de la ola sobre una tabla de surf, pero no nos dimos cuenta a tiempo de que la ola iba a reventar. Que si estábamos a tiempo todavía a principios de 81 para llevar a cabo una corrección, sí que lo estábamos, y no sólo no la hicimos, sino

que le echamos todavía más leña al asador. Hubo un primer plan de ajuste, muy pequeño, del 3 ó 4% del gasto a principios del 81, que se aprobó pero no se aplicó.

Enrique Cárdenas: A mediados de 81 se caen un poco los precios del petróleo, primero ligeramente en mayo, después un 10% más o menos en junio, y es cuando viene la pugna con el ingeniero Díaz Serrano...

462

Francisco Gil Díaz: Porque supuestamente estaba vendiendo el petróleo a precios distintos de los que se le había instruido que vendiera, cuando lo único que estaba haciendo Díaz Serrano era vender a los precios del mercado internacional.

Enrique Cárdenas: Claro, y creo que hubo incluso arrebatos de decirle «¿cómo es posible que estés vendiendo tan barato?» y amenazas a los compradores de que si se iban ya nunca más les íbamos a volver a vender y esas historias.

Francisco Gil Díaz: Pues eso se dice. Pero lo que sí sucedió fue lo primero que dijiste, no sé si se amenazó a los compradores, eso no me consta, no lo puedo afirmar, pero sí sé que lo único que Díaz Serrano hacía era respetar los precios del mercado.

Enrique Cárdenas: Aparentemente, la fuga de capitales empieza fuerte a partir de entonces, al percatarse la gente de que el mercado está yendo por un lado y el gobierno se está yendo por otro. Hay quien dice que en esos primeros meses —entre junio y octubre, más o menos— salió mucho dinero que fue financiado con deuda y cada vez más de corto plazo. Pero,

en ese sentido, hubo un equipo en el gabinete que podríamos identificar con la Secretaría de Hacienda, con el Banco de México, quizás de Nacional Financiera, que tenía una posición más apegada al mercado, digamos...

Francisco Gil Díaz: Más de contención.

Enrique Cárdenas: Más de contención. Y, por el otro lado, está la Secretaría de Patrimonio Nacional, quizás Finasa y otras partes del gobierno, Pemex mismo, que están más bien en pro de gastar más. ¿Por qué no fue posible convencer al presidente, que tenía todo el poder, para hacer este contrapeso y que se decidiera por una estrategia de contención?

463

Francisco Gil Díaz: Porque había una expectativa exageradamente optimista acerca del precio del petróleo y, aunque éste se había debilitado, la opinión que se le daba al presidente era que iba a resurgir, que se iba a ir para arriba. Se hablaba en aquella época de precios futuros de 45 ó 50 dólares el barril, absurdos considerando el nivel que prevalecía. Se decía que la escasez del petróleo sería un fenómeno permanente, que lo que se observaba era transitorio, que no había que tomar medidas que iban a ser necesariamente temporales y sólo iban a provocar problemas de ajuste presupuestario, cuando en realidad el menor precio del petróleo era algo transitorio. Esta es parte de la explicación, pero además el gasto traía mucha inercia, venía encarrerado; esos trenes son bien difíciles de parar. La inercia del gasto público es análoga a la de un tren o un buque en movimiento. En el corto plazo lo único que puedes hacer para recortar el gasto es parar la inversión y lo que traía-

mos era un volumen de gasto corriente importante, compras de empresas, en fin. Por eso no era tan fácil hacer recortes en la segunda parte del año, una vez entrados en el ejercicio del presupuesto. Sin embargo, se pueden hacer ajustes; yo creo que Ernesto Zedillo dio algunos buenos ejemplos de que sí se puede y lo hizo oportunamente, con bastante valentía, pero no siempre se logra y menos cuando no estás convencido. Zedillo estaba convencido. El presidente López Portillo evidentemente no lo estaba. Tan no estaba convencido que cambió de equipo, porque su equipo financiero le decía que tenía que hacer las cosas de otra manera. Llegó un momento en que pidió a los licenciados Gustavo Romero Kolbeck y David Ibarra que se fueran. Eso también contribuyó a que se perdiera la poca confianza que existía, aunque para ocupar sus lugares haya puesto a personajes serios de la talla de Miguel Mancera y de Jesús Silva Herzog, pues el solo hecho del cambio se interpretó como que las voces que pedían control no estaban siendo escuchadas. Así que algo tan subjetivo como interpretar por qué un presidente reacciona de determinada manera, y oye más a unos que a otros, es imposible de contestar. Algo que se ha podido documentar a lo largo de los siglos es que los economistas podemos interpretar los grandes fenómenos, con bastante imprecisión e inexactitud, pero nunca vamos a poder explicar el comportamiento de una persona. Tampoco creo que a esas alturas, después de tantos excesos y cuando el presidente veía que la economía había venido creciendo muy bien, se le podría haber convencido de que le convenía hacer un alto en el camino y corregir, porque hasta ese momento los excesos le habían funcionado. Y más si le decían que no se preocupara por el precio del petróleo —no

sé si te acuerdas, pero hasta el precio de la plata durante ese año anduvo por las nubes— y le recomendaban que resistiera y que, con su carisma, su capacidad de convencimiento, iba a controlar la situación. ¿Te acuerdas que en 82 el presidente trató incluso mediante algunos discursos de calmar las cosas y el resultado fue exactamente el contrario? Pero alguien lo convenció de que él tenía la capacidad de influir sobre el mercado y de calmarlo, porque de otra manera no hubiera hablado como lo hizo.

465

Enrique Cárdenas: Efectivamente, fue el discurso del 5 de febrero, en la Reunión de la República. Pero regresando un poco a la discusión anterior, ¿en qué posición estaba la Secretaría de Programación y Presupuesto entonces? ¿También en el plan de gastar?

Francisco Gil Díaz: ¿Te acuerdas que el presidente Miguel de la Madrid fungió como secretario de Programación hasta que se le designó como candidato presidencial? Yo no recuerdo cuál era su posición porque no participaba en esas discusiones, yo era entonces el director de Política de Ingresos en Hacienda. Lo que sí te puedo decir es que los excesos de gasto se canalizaban, simplemente se tramitaban, ese es un hecho. También me consta que el licenciado Ibarra llevó a cabo una lucha encarnizada por detener ese desborde de gasto. Sí que estaba preocupado, tan lo estaba que puedes leer la exposición de motivos de sus presupuestos y constatar que en ellas se insiste en la estabilidad, en la necesidad de manejar un gasto prudente, de no desbordar las variables económicas.

Enrique Cárdenas: En el caso de Hacienda me quedan menos dudas, es en el caso de la SPP donde me da la impresión de que ahí se dejaba pasar la presión. Tal vez no se peleaban ni para un lado ni para el otro, hacían mutis, pero no estoy seguro. Esa es mi impresión.

Francisco Gil Díaz: No estaba yo en las entrañas como para ratificar esa hipótesis.

466

Enrique Cárdenas: Bueno, voy a preguntarle a otras personas que sí estaban en las entrañas, porque me parece que ahí hay una parte de la explicación del desborde del gasto. Ahora, en otras áreas del gobierno se seguía gastando, como en el gobierno del Distrito Federal, donde estaba Carlos Hank González.

Francisco Gil Díaz: Sí, fue un programa de inversión elevadísimo, pero a fin de cuentas también se trataba de una decisión federal.

Enrique Cárdenas: Sí, al final no había voluntad, como dices tú. Pero México no fue el único que pensaba que los precios del petróleo iban a seguir a la alza, ¿te acuerdas que incluso estudios internacionales preveían que los precios iban a seguir subiendo o, por lo menos, que no se iban a deteriorar tanto?

Francisco Gil Díaz: Así es.

Enrique Cárdenas: Entonces había cierta razón para decir, si lo dicen los ingleses, si lo dice equis gente, ¿por qué nosotros no vamos a pensar lo mismo?

Francisco Gil Díaz: No sé si te acuerdas que algunos funcionarios públicos decían que no íbamos a cometer el error venezolano de gastar y provocar una sobrevaluación de la moneda, fenómeno bautizado como la «enfermedad holandesa».

Enrique Cárdenas: Así es.

Francisco Gil Díaz: Y fue exactamente lo que hicimos: cometer el error de gastarnos el dinero. Otros países, como Noruega, Rusia, Chile y el estado de Alaska han creado fondos con sus excedentes. Sólo se gastan los intereses que generan esos fondos y conservan y acumulan el principal.

467

Enrique Cárdenas: Como debe ser.

Francisco Gil Díaz: Pues en México no lo hemos hecho nunca, ni recientemente. Es lo que deberíamos haber hecho, se trata de ingresos extraordinarios que no deben ir al gasto, que deben atesorarse, y de ese tesoro gastar lo que puedes obtener permanentemente, que son sus rendimientos. Bueno, pues en aquella época no sólo nos los gastamos, sino que además nos endeudamos fuerte.

Enrique Cárdenas: No sólo no pagamos capital con ingresos de capital, sino además nos endeudamos más. Bueno, regresando ahora sí al 82, el presidente no quería devaluar el tipo de cambio, se aferró hasta donde pudo. El 17 de febrero finalmente se devalúa el tipo de cambio, básicamente porque ya no hay reservas...

Francisco Gil Díaz: Ya estaban bastante bajas.

Enrique Cárdenas: Entonces se deprecia el tipo de cambio, quizás como una necesidad, con algunos dólares todavía en la reserva. Tres o cuatro semanas después el presidente decreta el aumento salarial del 10, el 20, el 30%, que es una medida que va en contra de la devaluación. ¿Por qué ese cambio? ¿Qué sucedió?

468

Francisco Gil Díaz: El famoso 30-20-10 fue algo que se hizo para conquistar la opinión de los trabajadores, sin hacer caso a Hacienda y al Banco de México, que le decían al presidente que eso iba a ser desastroso, porque no sólo no iba a aumentar el ingreso de los trabajadores, sino que iba a contribuir en un lapso relativamente corto a una inflación tan grande que iba a cancelar los efectos de la devaluación y que iba también a borrar el aumento salarial. Pero no hizo caso. Esa fue una decisión que tomó sin que se la pidieran los sindicatos. Yo sé que don Fidel se sorprendió y preocupó cuando se dio el famoso aumento.

Enrique Cárdenas: Ahora, ¿ya estaba dando resultados los efectos de la devaluación de febrero en las primeras semanas? Porque siempre hay un *over shooting*, sabemos que siempre hay un impacto digamos no deseado en el primer momento, pero ¿tuvo la devaluación algún impacto sobre fuga de capitales o sobre las otras variables?

Francisco Gil Díaz: No lo tengo presente como lo tenía hace algunos años, pero conforme nos acercamos al final de aquel año se reanimó en algún momento la salida de capitales. Ha-

bía una enorme desconfianza, el 30-20-10 contribuyó a eso. El aumento de los costos de las empresas inmediatamente empezó a tener efectos sobre el empleo, sobre el comportamiento de la economía. Y el tipo de cambio, aún devaluado, se volvió inmanejable.

Enrique Cárdenas: Quizás el aumento salarial tuvo un impacto también sobre las expectativas de la gente, es decir, se percibió que no iba en serio la devaluación.

469

Francisco Gil Díaz: Sin duda.

Enrique Cárdenas: Ahí es cuando el presidente cambia al secretario de Hacienda y al director del Banco de México y se genera un nuevo intento de ajuste en el gasto, pero otra vez no se cumple. Todavía en junio hay un intento más, que incluso se publica en un decreto presidencial, acompañado ahí el presidente de varios secretarios, pero tampoco se cumple. No había una voluntad por detener el tren. Entonces, por ahí de marzo o abril, mayo, ya los banqueros internacionales están exigiendo contratos mucho más de corto plazo, con tasas de interés más elevadas, y el presidente sigue sin hacer caso.

Francisco Gil Díaz: Cuando incluso estás prácticamente suplicando que te presten. Yo sé que en Hacienda, haciendo uso de relaciones personales con algunos bancos, casi como favor pedíamos que nos extendieran líneas adicionales de crédito.

Enrique Cárdenas: O sea, que ya ni siquiera los banqueros estaban convencidos. Hay un último crédito, el préstamo jumbo que dio Bank of América con National West en junio, de 2 mil

500 millones de dólares. ¿Ahí qué sucedió? ¿También fueron buenos oficios?

470 Francisco Gil Díaz: El equipo económico todavía tenía algo de credibilidad. Ese préstamo refleja que en el extranjero todavía creían que podía haber un ajuste, que el préstamo iba a servir para que, junto con otras medidas, la situación se controlara. Pero se trató simplemente de un episodio más: te otorgan varios tramos de liquidez que te sostienen mientras te diriges al precipicio, parecidos a los tramos que el Fondo Monetario Internacional le fue dando a Argentina, mientras este país no hacía algo para corregir sus finanzas públicas.

Enrique Cárdenas: Para ese entonces el presidente se va aislando, ya no escucha a la gente de Hacienda ni al Banco de México, no reacciona.

Francisco Gil Díaz: Mira, ya a esas alturas del momento del que estás hablando, ¿de qué te sirve?

Enrique Cárdenas: ¿Cuál hubiera sido el último momento en que se pudo haber hecho algo?

Francisco Gil Díaz: El que tú mencionaste.

Enrique Cárdenas: Verano del 81.

Francisco Gil Díaz: Pusiste el dedo en la llaga, está bien puesto.

Enrique Cárdenas: Acercándonos ya a la nacionalización de la banca, es notable que el presidente todavía tiene una reunión

con el consejo de la Asociación de banqueros el 16 de agosto, y ahí les dice que las cosas están muy bien y que muchas gracias por apoyarlo.

Francisco Gil Díaz: Hasta los felicitó.

Enrique Cárdenas: Y quince días después los llama traidores a la patria. La pregunta es: ¿qué pasó en esos quince días para que se diera ese cambio de actitud? ¿O más bien fueron engañados los banqueros el 16 de agosto?

471

Francisco Gil Díaz: Mira, sé muchas cosas, pero las sé por terceras personas, las creo, pero las vas a tener que hablar con esas terceras personas, porque algo que no puedo comprobar tampoco lo puedo afirmar contundentemente, no debo.

Enrique Cárdenas: Está bien, es correcto. ¿Por qué crees que el presidente López Portillo nacionalizó la banca?

Francisco Gil Díaz: Mi interpretación es la de muchos, no te voy a aportar gran cosa. A mí me parece que la razón por la que lo hizo es porque estaba desesperado, porque ya nada le funcionaba, porque creyó que con eso se iba a ganar un gran respaldo público, que pudiendo singularizar y señalar a los banqueros como los culpables, él iba ser exculpado de su responsabilidad en el mal manejo que había hecho de la economía. Y que teniendo esos chivos expiatorios podría pasar a la historia como un buen presidente o un gran presidente. Con el paso del tiempo, la historia lo ha condenado, porque a estas alturas debe haber muy poca gente que piense que el país salió ganando con eso; al contrario, fue simplemente un

elemento más del desastre económico que se le legó a Miguel de la Madrid. No te estoy diciendo nada original, pero sí comparto esa visión.

472 Enrique Cárdenas: Los banqueros tenían la expectativa de que el presidente De la Madrid revirtiera la decisión. Sin embargo, desde su discurso de toma de posesión dijo que era irreversible la nacionalización de la banca. No obstante, en sus memorias explica que no quiso hacer nada porque el mismo Poder Legislativo hubiera tenido que tomar una decisión contraria, o sea, no sintió que era el momento político adecuado. En tu percepción, ¿cuál es la razón por la cual De la Madrid no toma la decisión de revertir la nacionalización?

Francisco Gil Díaz: No conozco las memorias de Miguel de la Madrid, pero no tengo nada que objetar a su forma de reaccionar ni a su explicación de por qué actuó como lo hizo. Acuérdate que cuando se anuncia al Congreso la estatización de la banca se produce una verdadera euforia, por lo menos aparente; se califica la medida como algo verdaderamente maravilloso, que se aplaudió estruendosamente, con un enorme entusiasmo. ¿Y cómo le pides al mismo Congreso, a los mismos legisladores, que no sólo recibieron la noticia de esa manera, sino que con dos terceras partes hacen el cambio constitucional, que luego hagan una cosa contraria? Por mucho control que tenga un presidente, por mucha influencia que tenga a través del partido —y de otras maneras— en los miembros del Congreso, era algo bastante complicado, no sé si políticamente imposible de lograr. Hubiera sido una volte-reta de 180 grados. O sea, que no creo que el presidente tuvie-

ra muchas posibilidades de revertir la votación del Congreso. A mí me parece perfectamente aceptable su explicación.

Enrique Cárdenas: Pero en cuanto a la Corte, el desenlace pudo haber sido diferente. Al día siguiente del informe, en una reunión en Los Pinos, los banqueros le informan al presidente que no van a ofrecer ninguna resistencia pero que van a acudir a las cortes para defenderse. El presidente les dice, de acuerdo con el testimonio de dos de los presentes, que hay un resquicio legal que tendrá que cuidar y que va a tener que hacer algún cambio, incluso en la Constitución. Efectivamente, cambian el artículo 28 constitucional el 16 o 17 de noviembre. Pero el pleito sigue y los banqueros interponen un amparo que se resuelve negativamente en marzo o abril del 83. El asunto llega a la Suprema Corte y en noviembre de ese año el pleno de la Corte decide no ver siquiera el fondo del asunto y lo desecha, argumentando que no tenía por qué verlo. De hecho, es un amparo difícil, porque es la primera vez que alguien trataba de ampararse ante un cambio de la Constitución, por lo menos en el siglo xx. ¿Cuál es tu opinión al respecto?

473

Francisco Gil Díaz: Es difícil intentar una respuesta, no soy abogado, menos si consideras lo intrincado jurídicamente que es ampararte contra un cambio constitucional, porque para eso se llevó a cabo el cambio precisamente, para que los amparos no prosperasen. No sé cómo interpretar la resolución de la Corte, pero generalmente lo que se hace en la Constitución queda grabado en piedra. Y una vez que un cambio se hace de esa manera no se cómo la Corte, que tiene que interpretar la

Constitución, porque ese es su papel, puede ir en contra del mismo texto constitucional diciendo que había un derecho adquirido. En realidad ese era el argumento de los banqueros, decir: «Yo no estoy amparándome contra la reforma constitucional, estoy pidiendo que las cosas se queden como estaban, porque en ese momento tenía yo mi derecho, en el momento en que se hizo la expropiación». Una vez dado ese cambio constitucional, no sé cómo puede la Corte violentarlo.

474

Enrique Cárdenas: Algunos abogados piensan que se debió haber hecho algo y que fue una oportunidad de oro perdida para la Suprema Corte, haber hecho algo que hubiera empezado a ir en un sentido más independiente, pero que los tiempos no daban para eso.

Francisco Gil Díaz: Ah no, de que se hubieran coronado como independientes no hay la menor duda.

Enrique Cárdenas: En cuanto a las consecuencias inmediatas de la nacionalización, son todavía tres meses muy difíciles antes del cambio de gobierno, hay control de cambio generalizado, muy complicado; además, el Banco de México toma medidas sobre tasas de interés en ausencia de Jesús Silva Herzog. ¿Qué impacto tuvo todo eso?

Francisco Gil Díaz: Eso fue algo bien interesante, paradójicamente algo difícil de entender en ese momento, pero afortunado. El Banco de México acepta colocar por primera vez los Cetes al precio que el mercado los quiera tomar. Entonces, al mismo tiempo que el gobierno controla las tasas de interés

que pagan los bancos, libera el rendimiento que pueden pagar los Cetes. Los Cetes se habían introducido durante el gobierno de López Portillo, pero se colocaban con un descuento fijo administrado. En el momento en que la subasta de los Cetes se convierte en un fenómeno de libre mercado, mucha gente saca su dinero de los bancos e invierte en Cetes. Desde un punto de vista financiero, no tiene mucha importancia, porque los bancos desenchajaban lo que le habían prestado al gobierno, pero simultáneamente el gobierno se financiaba con Cetes que los mismos ahorradores le compraban a través de las casas de bolsa. Eso permitió que durante esos meses las casas de bolsa se hincharan de dinero. Lo que logró en esencia el Banco de México fue quitarle el dinero a los bancos expropiados y pasarlo a un nuevo intermediario, las casas de bolsa. Eso fue lo que pasó desde un punto de vista económico y financiero. En realidad, las casas de bolsa fungieron parcialmente como intermediarios. Aun con salvedades, se trató de una buena medida, porque de otra manera una cantidad fabulosa de dinero hubiera salido del país a través de operaciones en el mercado negro de divisas.

475

Enrique Cárdenas: ¿Y cómo lo permitió el Banco de México? Es decir, ¿cómo se logró esta posibilidad?

Francisco Gil Díaz: Pues es una inspiración del Espíritu Santo.

Enrique Cárdenas: Porque al mismo tiempo Carlos Tello baja las tasas de interés.

Francisco Gil Díaz: Sí, baja unas y sube otras. A mí que me lo expliquen.

Enrique Cárdenas: Sí, baja las activas y sube las pasivas.

Francisco Gil Díaz: Por eso te digo, tengo que recurrir a los milagros.

Enrique Cárdenas: Carlos Sales menciona que eso, paradójicamente, al final ayuda a las empresas que estaban endeudadas, por el sistema controlado del tipo de cambio.

476

Francisco Gil Díaz: Ah sí, regalar dinero a las empresas siempre ayuda, y también se lo regalaron a través de la forma como se convirtió el tipo de cambio. Se produjo una pérdida colosal que se cubrió con pagarle a la banca a través de un pagaré que aumentó el déficit público. Se dio una transferencia colosal de recursos al sector privado.

Enrique Cárdenas: Estás hablando de que había entre 11 y 12 mil millones de dólares en estos «mexdólares» al momento de la nacionalización. A 20 pesos por dólar², suponiendo que se hubiera cambiado así la mitad, estás hablando de unos 120 mil millones.

Francisco Gil Díaz: Y si te vas al tipo de cambio libre, que andaba por 150 pesos, imagínate.

² Nota del editor: El tipo de cambio al que se pagaban los depósitos en dólares era de 70 pesos mientras que el tipo de cambio que se usaba para pagar deuda externa era de 50 pesos por dólar.

Enrique Cárdenas: Muchísimo más. Pero lo que contrasta, es que la cantidad de dinero de ese subsidio es mayor a la que se pagó por los bancos en la indemnización. Y decía Carlos Sales, a la mejor eso hizo que por lo menos no quebraran tantas empresas.

Francisco Gil Díaz: Seguro.

Enrique Cárdenas: Pero no se ha destacado suficientemente ese elemento de subsidio tan fuerte que hubo por esa medida en particular, y cómo eso permitió que luego funcionara todo más fácilmente en el primer año, cuando se hace más o menos rápido la renegociación de la deuda privada. En fin, para continuar, ¿podrías explicar cuál fue el desempeño de la banca en manos del Estado en esos diez años en que estuvo a su cargo?

477

Francisco Gil Díaz: Hubo dos etapas, una cuando la banca no tenía dinero y la otra cuando lo tuvo. Cuando no tenía dinero, no era más que una caja del gobierno, porque los depósitos del público se iban a financiar el déficit, prácticamente no había crédito privado, no había crédito a los particulares. El crédito a los particulares estaba implícito únicamente en la operación de Ficorca, que no era otra cosa que revolvencia de la deuda en dólares que se documentó dentro de ese fideicomiso. Pero era una mera revolvencia, se trataba de un crédito viejo que le permitió sobrevivir a las empresas porque la fórmula de pago que se instrumentó les dio un gran alivio inicial. Toda vez que con los primeros pagos de los créditos reestructurados no cubrían ni los intereses devengados, no se diga amortizar el principal; las empresas se oxigenaron.

Se diseñó un esquema de pagos de valor presente constante que permitió que las empresas contaran con suficiente liquidez para honrar sus créditos mientras recuperaban sus ventas, mientras aumentaban los precios, mientras la economía se recuperaba. Recuerda que a valor presente constante los primeros pagos son bien pequeños y van subiendo geométricamente con el paso del tiempo. El valor presente del crédito se cubre igual en su integridad, pero con un perfil de pagos distinto. Ese era realmente el crédito que se otorgaba, por el interés devengado no pagado y porque al principio no se amortizaba principal. Hay que señalar también que aunque los bancos antes de la crisis estaban limitados por el encaje para prestarle al sector privado, con esa disponibilidad financiaban al turismo, al comercio, a la industria, otorgaban créditos hipotecarios; en suma, valoraban el riesgo del acreditado y otros riesgos. Pero durante este episodio se quedan prácticamente sin dinero para prestar, lo que provoca que pierdan gente. Muchos de sus funcionarios se fueron a otras empresas del sector financiero. En parte por mejores sueldos, pero principalmente porque de plano sentían que no estaban ya cumpliendo con una función y buscaron algún otro reto profesional. Entonces los bancos, aún con algo de gente experimentada, porque no todos los banqueros emigraron, pierden la práctica de evaluar riesgos, una de las funciones primordiales de un banco. Un banco es un ingrediente clave del sistema de pagos, también es un captador de ahorro, pero ese ahorro lo tiene que administrar de tal manera que no se pierda, que se recupere, porque si no, no tiene el banco cómo cumplir, cómo pagarle a los depositantes, a los ahorradores. En aquella etapa el gobierno de Miguel de la Madrid hereda

un déficit tan colosal que prácticamente no hay margen para que los bancos presten. Y simplemente sucede lo que te acabo de mencionar, que es convertirse en canalizadores exclusivos del ahorro para el financiamiento del sector público.

Enrique Cárdenas: Y desde el punto de vista de efectividad, ¿cómo se manejaron?

Francisco Gil Díaz: Hubo varias decisiones afortunadas. Los funcionarios designados para administrarlos, con algunas excepciones, yo diría que en general fueron gente respetable, con integridad, con buena trayectoria profesional que dieron una semblanza de confianza al público nacional y también a los inversionistas fuera del país. Se manejaron con bastante autonomía, no se les sujetó a las reglas del ejercicio del presupuesto público, lo que hubiera provocado una deserción de todavía más gente de buen nivel. Así que lograron conservar a algunas personas bien capacitadas. También lograron controlar sus gastos; con algunas excepciones no hubo un descontrol generalizado de gastos o de cartera. Estuvieron en promedio bien manejados dentro de ese ambiente limitado que las circunstancias les imponían, porque el entorno tampoco les permitía prestar dinero ni tener una gran participación en la economía. Lo anterior fue quizás lo mejor que pudo haber pasado, dadas las limitaciones que bancos y gobierno enfrentaban, aunque los bancos no se hayan devuelto al sector privado. Los bancos se manejaron dentro del derecho privado con gente que se seleccionó para que fuera de reconocida capacidad, de conocido prestigio.

Enrique Cárdenas: Y en cuanto al impacto de largo plazo de la nacionalización, ¿cuál es tu opinión?

480

Francisco Gil Díaz: A mí me encanta una fórmula, una figura que a propósito de otro fenómeno económico inventó Ricardo Hausman, un economista venezolano profesor en Harvard. Su argumento es sencillo y poderoso. Aun con estabilidad, en América Latina la regla ha sido, como consecuencia de un ahorro financiero raquítrico, que los países se endeuden en dólares. Una deuda pública o privada en dólares que no se asocia a exportaciones es un pasivo descalzado. Puedes hacer una analogía entre el equilibrio que deben guardar en sus balances las instituciones financieras con el equilibrio que debiera tener el balance de un país. Todas las empresas deben tener un calce razonable entre sus activos y sus pasivos. Con mayor razón las financieras que tienen poco capital en relación con el monto de sus pasivos. Trátese de bancos, financieras o hipotecarias, deben tener sumo cuidado de calzar razonablemente bien sus activos con sus pasivos. El calce no tiene que ver únicamente con la moneda contratada, también deben cuidarse aspectos de liquidez, de plazos, etc. Hausman lleva este argumento al nivel del balance de la nación y creo que logra una analogía bastante feliz. En el caso de la crisis del 94-95 hay un pecado original también, el mismo pecado original al que se refiere Ricardo Hausman, que es la falta de calce entre moneda extranjera y moneda nacional, sin duda, pero hay uno más, que es la estatización de los bancos. Esa es la palabra correcta porque, además, no se expropió Citibank. Se expropiaron los bancos mexicanos, se estatizó, no se nacionalizó, la banca mexicana.

Enrique Cárdenas: Ni el Banco Obrero tampoco.

Francisco Gil Díaz: Que por cierto fue de los peor administrados. Pero regresando a tu pregunta, no debemos olvidar que los bancos que se expropiaron ya eran nacionales, no es cierto que el decreto haya nacionalizado la banca. En cierta forma, la estatización de los bancos lo que hizo fue más bien internacionalizar a la banca privada, porque el único banco extranjero quedó en el sector privado. Al estatizarse la banca, sucede lo que ya comentamos, que los bancos pierden gente, y que quienes se quedan gradualmente pierden la habilidad, la destreza para evaluar riesgos. Si no aplicas tus conocimientos, tarde o temprano los vas olvidando.

481

En esas condiciones entramos al siguiente gobierno, el de Carlos Salinas, en el que se hace un estupendo manejo presupuestario y no sólo eso, sino que se llevan a cabo un número importante de privatizaciones. Teníamos más de mil empresas en el gobierno; no todas pero sí las mayoría eran una fuente enorme, de transferencias fiscales, contribuían al déficit, había corrupción, mal manejo, en fin, había numerosos problemas.. Muchas de esas empresas se privatizaron y se obtuvieron recursos importantísimos. Se privatizaron los bancos, se privatizó Teléfonos de México, se privatizaron siderúrgicas, hoteles, cadenas comerciales, se cerraron algunas actividades que no tenía nada que hacer en manos del gobierno central. Hasta taquerías había en el sector público. Todo eso representó una cantidad ingente de ingresos.

La segunda o tercera buena medida presupuestaria, muy sana, es tomar los ingresos no recurrentes y usarlos para pagar deuda. Y empiezan los bancos, antes incluso de que se ha-

yan privatizado, a tener muchísimo menos papel del gobierno. En el momento en que el gobierno retira papel, los bancos se oxigenan, recuperan su capacidad de prestar. No sólo eso, al mismo tiempo se hace una buena renegociación de la deuda y se recupera el crédito internacional del país. Pedro Aspe tiene en esto otro desempeño eficaz y brillante, pues logra una renegociación que reabre, gracias también a un conjunto amplio de medidas, la llave del crédito internacional. Esta apertura la aprovecha la banca que cuenta nuevamente con líneas de crédito internacionales. De esta manera, su disponibilidad se apalanca. El fenómeno de volver a prestar se da dentro de la misma banca estatizada, ya en cantidades importantes.

Luego viene la privatización con cambios en la dirección y nuevos consejos de administración. Pero tienen que seguir trabajando con el mismo personal, o sea, son aquellos que ya no saben bien a bien hacer la parametrización del riesgo del acreditado que solicita un crédito circulante, un crédito hipotecario, qué sé yo. Así continua una expansión fuerte de un crédito cuyo riesgo no está bien valorado, bien calificado. ¿Y quién los supervisaba? Una Comisión Nacional Bancaria a la que le pasó lo mismo que a la banca, se descapitalizó su capital humano, no porque quienes estaban en la Comisión hayan sido gente incapaz, en general era gente profesionalmente buena, pero también habían perdido el pulso de la valoración de los riesgos en que incurre un banco. Eso aconteció durante un buen número de años, primero por los elevados encajes y luego durante el sexenio de Miguel de la Madrid cuando prácticamente no disponían de recursos para prestar. De manera que la banca no contaba con suficientes elementos humanos para reaccionar adecuadamente ante la

gran transformación que estaba experimentando la economía. No sólo eso, no sé en qué momento el criterio que usa la Bancaria para medir cartera vencida pasó a concentrarse en pagos vencidos y no en cartera vencida. Si tú, Enrique, debes un crédito hipotecario y debes hacer pagos durante 20 años, y dejas de honrar tres, yo, banco, debiera meter a cartera vencida el crédito completo. Lo que hacían en esa época era meter a cartera vencida sólo los tres pagos vencidos.

Enrique Cárdenas: Sí, absurdo.

483

Francisco Gil Díaz: Entonces se fue acumulando un problema sin que «nadie» se diera cuenta de que el problema se estaba acumulando, porque la cartera vencida parecía que estaba muy baja, cuando en realidad estaba creciendo a una velocidad impresionante. O sea, aun sin la crisis cambiaría de diciembre de 94, los bancos iban a tener serios problemas, no de la magnitud que finalmente tuvieron, pero sí iban a tener serios problemas. Hay muchos otros ingredientes que se pueden adicionar a las insuficiencias de supervisión de la banca, pero el central quizás fue éste: el método que se usó para calificar la cartera. Aun si la hubieran estado calificando con el criterio adecuado, si no tienes una buena inspección, una auditoría eficaz de los bancos, también una buena calificación se te puede escapar. En este momento presenciamos el problemón que se ha creado con las hipotecas subprimas en Estados Unidos, no obstante contar con buena calificación, con buena supervisión, con lo que tú quieras. O sea, que aun con una buena metodología para valorar la cartera y su riesgo puedes tener un desbocamiento del crédito.

Imagínate entonces la situación con una Comisión Nacional Bancaria descapitalizada en su capital humano y aplicando criterios que, te repito, no sé de dónde surgieron, pero que distorsionaron y disminuyeron la percepción del problema de cartera de la banca. A eso hay que sumarle que la banca de desarrollo también captó muchísimo dinero fuera y que también lo prestó mal; de hecho, lo prestó peor. La banca de desarrollo se extralimitó en su financiamiento, sobre todo durante el último año de ese gobierno, con acceso libre, rápido, fácil, barato, a los mercados internacionales y, bueno, se lo prestaba a uniones de crédito, a todo género de unidades altamente riesgosas, nuevas.

Fueron nuevos conceptos, se pensó que se estaba haciendo una gran innovación financiera, y lo que sucede cuando haces las cosas demasiado rápido, es prestar mal. Uno de los grandes peligros de un gasto excesivo o de un crédito que se otorga a gran velocidad es justamente su ritmo. Sí mañana te sacas la lotería o te sacas el premio de los raspados, o qué sé yo, y tienes 100 millones de pesos en la bolsa, y te los quieres gastar en quince días, con toda seguridad vas a hacer muchísimas tonterías aunque seas doctor en economía y aunque seas la persona tan conocedora e inteligente que eres. Eso es lo que sucedió. Se dispuso de muchísimo dinero, se prestó a gran velocidad y se prestó mal.

Por ese motivo íbamos a una velocidad considerable hacia una crisis segura. La crisis se agudizó por otros motivos, en parte políticos, en parte por malas decisiones, pero de que íbamos a una crisis, no tengo la menor duda. Que dicha crisis se hubiera podido manejar mucho mejor cuando estalló, que hubiera durado menos, que hubiera sido menos profunda

con otras decisiones, tampoco me cabe la menor duda. Pero, a fin de cuentas, hay que remontarse al pecado original. La causa última de la crisis fue la estatización de la banca.

Enrique Cárdenas: Y en ese mismo tenor, vista la misma moneda del otro lado, ¿la crisis del 82 se hubiera procesado mejor si no se hubiera estatizado la banca? ¿Qué hubiera pasado?

Francisco Gil Díaz: Yo creo que no hubiéramos llegado a esa crisis. De cualquier manera hubiéramos enfrentado dificultades durante el gobierno de De la Madrid, pero no los problemas de confianza, de fuga de capitales, de falta de inversión, de bajo crecimiento en las magnitudes que conocimos. Lo que tuvimos que padecer fue una gran crisis de confianza que duró mucho tiempo. ¿Por qué? Porque Miguel de la Madrid estaba acorralado, su margen de acción, su libertad de acción era bastante pobre. Tú y yo posiblemente tengamos opiniones de cómo se podían haber hecho las cosas mejor, pero indudablemente estaba acorralado. Cada cabeza es un mundo y todos tenemos formas distintas de solucionar los problemas, pero nadie puede negar que estaba acorralado. La situación política que se le dejó fue tremenda, la deuda que se le heredó fue gigantesca; en fin, enfrentó una cantidad enorme de problemas. Y, de pión, se le desploma el precio del petróleo. Entonces imagínate a un Miguel de la Madrid sin el problema de confianza que genera el control de cambios, sin el problema de confianza que genera la estatización de la banca, sin sentirse impelido a aumentar la protección comercial, con una banca bien manejada que no te lleve a la precipitación del crédito que se dio en el siguiente gobierno. En esas circunstancias ¿por qué ibas a tener una crisis?

Enrique Cárdenas: O sea, hubiera sido un poquito como la crisis del 76, se hubiera podido procesar.

486

Francisco Gil Díaz: Creo que mucho menos. Incluso es interesante comparar, por ejemplo, el comportamiento de la economía tan cerrada a las importaciones con Miguel de la Madrid con el de la economía abierta que hereda Ernesto Zedillo. La economía protegida que hereda De la Madrid la cierra todavía más por su carencia de divisas. Respecto de esta decisión, mi punto de vista es que no se debieron haber establecido requisitos previos para importar ni tantos controles al comercio exterior; al contrario, yo hubiera liberalizado. Ahí está Ernesto Zedillo que con una crisis similar no aumentó la protección: lo hizo después e inició así una nueva tendencia proteccionista que continúa hasta nuestros días, pero esa es otra historia.

Pero en fin, por el temor de no tener divisas y de que el tipo de cambio se fuera todavía más arriba se cierran las importaciones, y con eso matas las exportaciones. Tan es así que cuando finalmente De la Madrid liberaliza las importaciones, las exportaciones empiezan a despuntar a una gran velocidad que luego cobra ímpetu con el Tratado de Libre Comercio. Miguel de la Madrid hubiera tenido una transición mucho más tranquila, mucho más controlada, con menos recesión, con más poder político para hacer muchas cosas que a él le hubiera gustado hacer pero no podía. Sin embargo, como te decía, la cerrazón de la economía hace que la recuperación tarde varios años. En cambio en 95, gracias a la apertura de la economía, la recuperación tardó unos cuantos meses nada más.

Enrique Cárdenas: Y, bueno, el crédito de William Clinton.

Francisco Gil Díaz: Pero en las otras ocasiones también hubo crédito, fue Ficorca o fueron los créditos jumbo, en fin, en todas las ocasiones ha habido apoyos a buenas políticas. Siempre has tenido al Banco Mundial, al Fondo, a todos los villanos de la economía internacional los has tenido para ayudarte a librar una crisis. En esta última ocasión también tuvieron que entrar el Tesoro de los Estados Unidos, el Banco de Liquidaciones Internacionales de Basilea, etc. Lo mismo puedes decir de Francia en el 68, cuando tuvo que recurrir al Fondo. Cuando tienes una crisis de pagos, y no es una crisis de fondo, de solvencia, lo indicado es que cuentes con un apoyo de liquidez, que fue lo que sucedió. Pero con todos los apoyos de liquidez que tuvimos durante el gobierno de De la Madrid, la economía cerrada produjo una recuperación pastosa, difícil y larga. En cambio, como decía, durante 1995 el fenómeno fue radicalmente distinto.

487

A propósito de la velocidad de recuperación de una economía abierta, un caso ilustrativo interesante es el comportamiento del sector automotriz. ¿Qué podía haber exportado el sector automotriz durante el gobierno de De la Madrid para compensar la caída en ventas que acarreó la crisis? Nada. Yo me acuerdo una vez cuando estudiaba en Estados Unidos me llevé un Valiant que había comprado aquí en la época proteccionista. Un día lo llevé al taller, le abrieron la capota y el mecánico azorado no sabía qué hacer, nunca había visto un Valiant como ése, ¿quién iba a comprar un carro así en Estados Unidos? Llama la atención que con la crisis del 95 la producción de automóviles no bajó más de 10%, a pesar de que el consumo interno se desplomó alrededor de 50%. ¿Por qué? Porque casi toda la brecha entre consumo y oferta de la industria automotriz se cubrió con exportaciones.

Enrique Cárdenas: Muy bien. ¿Algo más que quisieras comentar como cierre, noqueador, o lo que tú quieras?

488

Francisco Gil Díaz: Bueno, pues me acuerdo de una frase buenísima. No me acuerdo quién dijo que habían dejado la economía prendida de alfileres en 94 —creo que fue Zedillo— y Pedro Aspe replicó: «Pues no se los hubieran quitado». Es famoso ese intercambio y creo que es pertinente porque lo que nunca debimos haber hecho en diciembre de 94 —cuando ya nos estábamos quedando sin reservas— es haber ido a otro tipo de cambio: debimos haber flotado de inmediato. Con esa decisión perdimos las pocas reservas, la poca confianza que quedaba sobre nuestra economía; además, lo hicimos sin tener un programa económico, no se diga con el Fondo, sino nuestro. Por cierto injustamente se le ha atribuido la culpa de ese colapso a Jaime Serra. Jaime fue un secretario extraordinario durante esos 28 días, pero una decisión de arriba —y arriba nada más hay una persona, el presidente— resuelve, casi sin reservas de divisas y sin un apoyo de liquidez de las instituciones internacionales, no flotar sino fijarle un nuevo techo al tipo de cambio. Evidentemente, eso iba a producir una reacción fuerte de parte de quienes actúan en la economía. El nuevo tipo de cambio, como sabemos, duró dos días. La decisión de no flotar hizo que la crisis fuera todavía más profunda y prolongada de lo que hubiera sido.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO EXPROPIÓ LA BANCA PARA CALMAR SUS ANGUSTIAS EXISTENCIALES¹

Adrián Lajous Martínez²

Ayer, 1^o de septiembre, se cumplió un año de la nacionalización de la banca. También se cumplió un año de un evento que no tuvo importancia alguna, mas que para el interesado. Fue entonces cuando renuncié o fui renunciado del puesto de Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior. Dejo al lector calificar mi salida.

489

Me propuse esperar un año para dar mi versión de los hechos con objeto de alejarla de las pasiones que entonces se desbordaban en pro o en contra de la nacionalización. Además de narrar lo que pasó, quiero explicar los móviles de mi reacción y esto quizá requiera breves antecedentes. Pido de antemano disculpas por el carácter egocéntrico de este artículo.

Desde mi juventud quise participar en el servicio público. Considero que es la más noble de todas las carreras, especialmente en los países subdesarrollados en que un muy importante sector de la población no está capacitado para expresar sus necesidades ni reclamar las injusticias de que es objeto. Es al gobierno al que toca velar por esos intereses.

-
- 1 Artículo firmado por el autor el 23 de agosto de 1983 y publicado en el periódico *Excelsior* el 2 de septiembre del mismo año.
 - 2 Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior hasta 1982.

La etapa armada de la Revolución Mexicana causó muchos estragos, destruyó la estructura productiva del país, provocó el sufrimiento de millones de personas, principalmente de aquéllas a quienes pretendía servir. Valieron la pena estos sacrificios por una sola razón: porque llevó al poder a una serie ininterrumpida de gobiernos que, en mayor o menor grado, han tenido como propósito fundamental representar los intereses y mejorar el nivel de vida de los que no tienen voz propia. La ineficiencia de funcionarios y la corrupción endémica han limitado el éxito de esa meta. Estos son males propios del subdesarrollo; subdesarrollo que incluye a las clases gobernantes. Sin embargo y mal que mal, el propósito ha dado frutos. A través de los años, los desvalidos han empezado a recibir los beneficios que buscó la lucha armada. Es innegable que la situación de las mayorías es muy superior a la que existía en 1910. Todos los que han participado honestamente en el servicio público han puesto su grano de arena.

Pospuse mi ingreso al servicio hasta 1950, cuando había logrado independencia económica. Esto fue muy importante para mí, porque quería evitar que la dependencia del sueldo me llegara a inducir a cumplir órdenes que yo considerara inaceptables. Quise estar en condiciones de irme a la casa cuando la alternativa fuera a violentar mi conciencia. En treinta y dos años de servicio público no había tenido que hacer eso. Las poquísimas veces en que recibí una orden que no podía cumplir, logré persuadir a mi superior jerárquico que la retirara o pude arrastrar los pies en la ejecución hasta que se olvidara de habérmela dado.

El 1º de septiembre de 1982, el presidente López Portillo invitó al gabinete ampliado a un desayuno a las 7:45 de la mañana. Allí nos anticipó parte de lo que diría en su Informe anual.

Explicó que el país había sido saqueado por malos mexicanos que se habían llevado veintitantos mil millones de dólares al extranjero. Atribuyó buena parte de la culpa a los banqueros que, alegó, habían auspiciado y propiciado la fuga de divisas. Esto lo llevaba, dijo, a nacionalizar la banca y a establecer el control de cambios. Quería el apoyo de sus colaboradores y que éste se patentizara con la firma de todos los presentes en ambos decretos. Pasó instrucciones a su asesor jurídico para que les diera lectura, pero antes de que ésta se iniciara añadió: «Claro que no es obligatorio que firmen. Quien lo haga, qué bien. Quien no quiera, que lo deje a un lado la historia.»

491

El anatema con que terminó su exhortación el Presidente fue pronunciado en un tono por demás severo y admonitorio y acompañado por un gesto rasante. Entendí que el así estigmatizado tendría que salir del gobierno. Aproveché el tiempo de la lectura de los decretos para fijar mi postura y decidir el curso que debería seguir ante la implícita amenaza.

No tenía ninguna ilusión acerca del altruismo ni de la virginal pureza de los banqueros, pero no me parecía razonable que ellos hubieran impulsado la fuga de capitales; no les convenía. Seguramente que empleados de bancos privados y públicos, que se identificaban con sus clientes, llegaron a recomendarles comprar dólares, pero los dueños tenían otra visión. 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.

Para mí era claro que el principal responsable de la fuga de capitales era el gobierno mismo; estaba manteniendo una paridad artificial cuando en el mundo real el peso se había de-

valuado por la inflación provocada por el gasto deficitario. La mercancía más barata que había en México eran los dólares a 26 y 27 por uno. Ésta fue la verdadera causa de la dolarización de la economía y la fuga de capitales.

492 Pensé y sigo pensando que, consciente o inconscientemente, el verdadero móvil de José López Portillo era calmar sus angustias existenciales. Todos tenemos una imagen de nosotros mismos y tratamos, con mayor o menor éxito, de hacer vivir esa imagen. Qué duda cabe que la imagen que tiene de sí mismo José López Portillo, que justamente tiene de sí mismo, es la de un hombre fuerte en todos sentidos, valiente, decidido y con confianza en sí mismo; un hombre que jamás deja que le falten al respeto. Por primera vez en su vida se vio acosado por críticos y malquerientes que lo acusaban en público y en privado de inepto, corrupto y falsario. Tuvo que haberle causado un fuerte trauma. Otro hombre habría renunciado. Germán Busch de Bolivia, Getulio Vargas de Brasil y Antonio Guzmán Blanco de la República Dominicana se suicidaron en circunstancias similares, pero José López Portillo está hecho de otra madera. Cualquiera que fuera su estado de ánimo en los altibajos de febrero a septiembre, su extraordinario plan vital lo impulsó a emprender una acción importante y dramática. Muy explicable esta acción como catarsis psíquica, pero inaceptable que un jefe de gobierno maneje al país en forma de resolver sus propios problemas.

No por las razones antes señaladas, sino por otras que más adelante explicaré al dar cuenta de mi carta de renuncia, decidí no firmar los decretos. Pero no quise que el Presidente y mis colegas supusieran que mi abstención tenía por objeto expresar solidaridad con los dueños de los bancos. Así, me propuse razonar mi decisión.

Al terminar la lectura de los decretos, levanté la mano y me concedió la palabra el Presidente. Le agradecí la gentileza de habernos anticipado una parte tan importante de su Informe y agregué: «Nos ha pedido nuestro apoyo y por ello supongo que querrá conocer nuestra opinión. Yo, al menos, tengo interés en darle la mía.»

Mientras estaba pronunciando la última frase, el Presidente me interrumpió para decir: «No. Esta es una decisión que ya fue tomada por el Presidente de la República. Los decretos aparecerán en el *Diario Oficial* de hoy. No voy a permitir que esto se convierta en un foro de debates. El asunto está en tómelolo o déjelo.»

493

Tuve en la punta de la lengua decir que recibía y resentía el mensaje de que no estábamos para tener opiniones sino para corear sus decisiones, cualesquiera que fueran. El temor a las consecuencias, más que el recato, me frenó y me limité a encoger los hombros al tiempo que respondía: «En esas condiciones no me queda más camino que dejarlo.» El Presidente meditaba su respuesta cuando entró al quite su asesor, Carlos Vargas Galindo, que gritó: «Él no tiene que firmar.» López Portillo tomó esta salida y dijo: «Así se resuelve el problema automáticamente» e hizo un gesto para que se empezaran a pasar los documentos que contenían los decretos.

David Gustavo Gutiérrez, interpretando la reacción del Presidente a lo dicho por Vargas Galindo en el sentido de que sólo firmarían los que la Ley requiere, se puso de pie y reclamó: «No, señor Presidente. Usted dijo que todos. Yo quiero firmar aunque sólo sea como testigo de esta extraordinaria decisión.» Luis Barrera González se puso también de pie y dijo: «Pido un aplauso para este gran Presidente.» El grupo aplaudió de pie. Sentí que sería una hipocresía de mi parte imitarlos y permanecí en mi silla.

Hasta ahí había quedado asentado que yo no firmaría, pero no se había aclarado si sería cesado o si se esperaba mi renuncia. Pensé que lo más prudente sería ya no decir nada y, si no había alguna iniciativa del Presidente, dar por hecho que yo podía seguir en el gobierno a pesar de que me había rehusado a avalar los decretos del Presidente. Pero recapacité al llegar a la conclusión de que esto sería una cobardía y me lancé a comer lumbre.

494

Los decretos fueron pasándose a los concurrentes en el orden de rango en que estaban sentados. Esperé a que los suscribieran los secretarios de Estado cuya firma se requería para la validez jurídica de los decretos. Tomé entonces una tarjeta que estaba enfrente de mí y escribí: «Señor Presidente: Ya firmaron quienes tienen que firmar. Le ruego ahora sí me conceda la palabra para exponer mi respetuoso disentimiento.» Se la entregué a un edecán militar pidiéndole que se la diera al Presidente. Él la leyó y escribió algunas líneas en ella al tiempo que decía: «Ya no hay tiempo», y se la dio al militar para que me la regresara. Éste había dado un par de pasos, cuando el Presidente lo llamó y añadió una línea más. El militar me trajo la respuesta del Presidente que decía: «No. No hay tiempo. El asunto es sí o no.» La línea adicional que había añadido decía: «Si no está de acuerdo, puede renunciar.»

No podía el Presidente esperar que cambiara mi postura a la luz de esa alternativa. Así, y en ese momento al menos, podría considerarse que fui «renunciado». Sin embargo, un gesto que minutos después tuvo López Portillo levantó la sombra de duda acerca del carácter voluntario de mi renuncia. El lector juzgará.

Cuando me llegaron los decretos los tomé sin firmarlos y los pasé al colega de al lado. Al estar llegando éstos al final de

la mesa, el Presidente dijo que estaba firmando el Lic. Carlos Tello como director del Banco de México. Fue tal la sorpresa que no me pude contener. Le grité: «Carlos, perdóneme que no lo pueda felicitar. Creo que su nombramiento le hace gran daño a México.»

Conozco hace muchos años a Carlos Tello, lo aprecio como hombre honesto y firme en sus convicciones, pero lo considero la persona menos idónea para el Banco de México. En cualquier país el banco central es y debe ser un elemento conservador; le corresponde actuar como un freno que trata de limitar el gasto deficitario. (Don Luis Montes de Oca llegó al extremo de «rebotar» un cheque de la Secretaría de Hacienda por falta de fondos. ¡O tempora, o mores!). Todo vehículo requiere acelerador y freno. Cuando el pedal del freno se convierte en otro acelerador, el vehículo del Estado está condenado a salirse de la carretera en la primera curva.

En el sexenio pasado, Tello fue el principal promotor del gasto público. Cree que es posible aislar la economía de un país de la de los demás mediante el control de cambios y subsidios a la exportación. Piensa que la inflación se puede evitar mediante el control de precios y sueldos y que, en todo caso, se puede neutralizar mediante la indexación. Está convencido que se puede desarrollar muy rápidamente un país mediante un fuerte gasto público, entre otras cosas. Hay lugar dentro de un gobierno pluralista para promotores acelerados como Tello, pero sólo a condición de que haya elementos conservadores haciendo contrapeso y el banco central es uno de los más importantes. Aun en los países socialistas, los funcionarios que ocupan cargos en el banco central representan el extremo más conservador, dentro del espectro político tolerado.

La substitución de Miguel Mancera, ortodoxo profesional de la banca central, con Carlos Tello fue poner la Iglesia en manos de Lutero; fue testimonio de que don José ya no quería escuchar voces disidentes.

496 Terminando mi exabrupto, el Presidente se puso de pie y dijo: «¡Vámonos!» Saliendo, busqué al Secretario de Hacienda para formalizar mi renuncia. López Portillo todavía me tendió un puente. En efecto, ofreció conservarme en el puesto a pesar de no haber firmado. Cuando estaba hablando con Silva Herzog, llegó el General Godines para decirme que el Presidente quería saber si había o no había renunciado, porque si no lo había hecho sí podía acompañarlo al Informe. Le contesté pidiéndole que le informara al Presidente que sí había renunciado y que ya no lo iba a acompañar.

En los días siguientes a mi salida del gobierno fui alentado por las felicitaciones de personas que no conocía, incluso de algunos partidarios de la nacionalización. También recibí algunas críticas. Fuera de las que respondían sólo a su postura ideológica, para unos llevé a cabo una afirmación de dignidad personal y para otros fue sólo un acto de soberbia suicida. No me toca juzgar mi propia conducta; sólo puedo decir que, a un año de distancia, aún no me arrepiento de mi decisión final.

Mientras mis ex colegas subían al autobús que los llevaría al Palacio Legislativo, salí caminando por el jardín, redactando mentalmente la carta de renuncia que esa misma tarde hice entregar en Los Pinos. Ésta empezaba agradeciéndole al Presidente los puestos para los cuales me había nombrado y el apoyo que me había dado durante su gestión. Seguía diciéndole que pensaba que había sido un buen Presidente durante sus

primeros tres años, quizá uno de los mejores que había tenido este país; que había regresado la confianza a una sociedad presa de destructivas fuerzas centrífugas, y que la superestructura industrial que había inducido estaba en pie y subsistiría. Luego dejaba claro que creía que había perdido el rumbo en la segunda mitad de su gobierno, diciéndole que a partir de 1980 el creciente gasto público empezó a perder la justificación de que estaba creando empleo. Continuó aumentando ante una situación de pleno empleo de la población urbana disponible y de los campesinos que iban llegando a la ciudad dispuestos a incorporarse a la disciplina industrial. Empezaron las empresas a piratearse personal a todos los niveles y fueron apareciendo cuellos de botella, particularmente en el transporte y en los puertos. El fuerte gasto deficitario, sin un aumento correlativo de producción, fue el causante de la inflación, ésta de la elevación de costos, éstos de la incompetividad en el extranjero y ésta de la sobrevaluación del peso.

497

Seguía diciéndole al Presidente que ahora pretendía enderezar el desajuste, producido por su política económica equivocada, con la nacionalización de la banca y el control de cambios. Éste último era una medida de emergencia que un Presidente tenía no sólo el derecho sino la obligación de aplicar en cualquier momento si creía que así lograría parar la hemorragia de divisas. Yo no creía que funcionaría, le dije, pero ésa era mi opinión y la que tenía que prevalecer era la de él.

La nacionalización de la banca, en cambio, no era una medida de emergencia; constituía un cambio estructural. A corto plazo sólo aumentaría la desconfianza de los ahorradores y a largo plazo sus efectos tendrían lugar en otro régimen. La nacionalización de la banca era una opción que se podía

plantear, pero un gobierno saliente, aseveré, no estaba legitimado políticamente para tomarla.

En sus primeros años de gobierno, López Portillo le hizo un gran bien a la nación y en la segunda mitad le hizo gran mal. Los mexicanos hemos concentrado nuestra atención en la inflación, el sobreendeudamiento, la devaluación, la fuga de capitales y el despilfarro. Pasarán varios años antes de que la historia dicte su fallo, después de pesar lo positivo y lo negativo en los dos platillos de la balanza. Mientras tanto, el juicio provisional que hagamos los que lo tratamos será necesariamente muy subjetivo.

498

José López Portillo y yo nacimos en el mismo año, crecimos en la misma ciudad y obtuvimos el mismo título en la misma Universidad. A pesar de estas coincidencias, no nos conocimos hasta 1973, en que fue nombrado Secretario de Hacienda, lo que me convirtió indirectamente en subordinado suyo. Durante los siguientes nueve años tuvimos una relación que, aunque exclusivamente de trabajo y de trato infrecuente, fue muy cordial. Hasta el primero de septiembre de 1982, siempre había escuchado con amabilidad y paciencia mis observaciones críticas sobre diversos aspectos de la operación gubernamental o sobre sus nuevos proyectos.

Como ciudadano he juzgado al Presidente. No puedo impedir, sin embargo, que predomine en mí la memoria del hombre de carne y hueso que yo traté.

Pido perdón a *Excelsior* por haber usado sus columnas para un ejercicio de terapia exhibicionista.

LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA, 25 AÑOS DES-
PUÉS. LA HISTORIA CONTADA POR SUS PROTA-
GONISTAS, TOMO I, 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 2008. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe In-
Design CS2 y las tipografías Quadraat y Bodoni Ornaments. Di-
señado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: [www.
cead.org.mx](http://www.cead.org.mx).