

LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA, 25 años después

LA HISTORIA CONTADA POR SUS PROTAGONISTAS

↪ *Funcionarios, asesores y analistas* ↪

TOMO III, SEGUNDA EDICIÓN

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 © 2010

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

Primera edición, 2008
Segunda edición, 2010
ISBN: 978-607-8036-01-1 (OC)
978-607-8036-02-8 (tomo III)

Impreso en México

Fotografías de la portada del periódico *El Universal*.

ÍNDICE



OTROS FUNCIONARIOS Y ASESORES

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO EXPROPIÓ LA BANCA
PARA CALMAR SUS ANGUSTIAS EXISTENCIALES

Adrián Lajous Martínez

7

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

Francisco Gil Díaz

17

LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA: UNA VISIÓN DESDE LA
OFICINA DE ASESORES DEL PRESIDENTE

Manuel Zepeda Payeras

49

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO
DURANTE EL AUGE PETROLERO

Ajit Singh

69

LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA, 25 AÑOS DESPUÉS

RECUESTO SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO
DURANTE LOS AÑOS SETENTA

John Eatwell

83

REFLEXIONES BREVES SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO
POR EL AUJE PETROLERO

Terry Barker

97

4

ANALISTAS

RAZONES Y REACCIONES
DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Carlos Elizondo Mayer-Serra

103

LA EXPROPIACIÓN DE LA BANCA
Y EL FIN DEL ESTADO JACOBINO

Soledad Loeza Tovar

163

LA ACCIÓN DEL GOBIERNO EN LA BANCA ESTATIZADA

Gustavo del Ángel Mobarak

245

LA FUNDACIÓN DEL CIDE, CAMBRIDGE Y EL GOBIERNO
DE LÓPEZ PORTILLO

Jaime Ros

281

ÍNDICE

EL DEBATE EN LA TEORÍA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA
ECONÓMICA DE MÉXICO, DURANTE EL SEXENIO
DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Valpy FitzGerald

291

SEMBLANZAS

333

ÍNDICE ONOMÁSTICO

339

5

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO EXPROPIÓ LA BANCA PARA CALMAR SUS ANGUSTIAS EXISTENCIALES¹

Adrián Lajous Martínez²

Ayer, 1 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.

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.

La etapa armada de la Revolución Mexicana causó muchos estragos, destruyó la estructura productiva del país, provo-

¹ Artículo firmado por el autor el 23 de agosto de 1983 y publicado en el periódico *Excélsior* el 2 de septiembre del mismo año.

² Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior hasta 1982.

8

co 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. Éstos 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 1 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.»

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 devaluado 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.

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

10 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. Ésta 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 tómelo o déjelo.»

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.

II

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.

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.»

12 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.

13

La sustitución 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.

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.

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. Este 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.

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 *Excélsior* por haber usado sus columnas para un ejercicio de terapia exhibicionista.

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?

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 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

¹ Fue director de Ingresos, subsecretario y secretario de Hacienda y Crédito Público, en distintas administraciones.

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 devaluó 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.

19

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 dejas 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.

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?

20

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. Aritméticamente, 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, 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

22 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?

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.

23

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...

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?

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. Ésta 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 pú-

blico 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 traíamos 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 reco-

mendaban 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.

26

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, ése 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 SPF 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. Ésa es mi impresión.

Francisco Gil Díaz: No estaba yo en las entrañas como para ratificarle esa hipótesis.

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.

27

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, Ru-

sia, 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.

Enrique Cárdenas: Como debe ser.

28

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 devaluó 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?

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 rela-

tivamente 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. Ésa 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?

29

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. Había 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.

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.

30

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?

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.

31

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?

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 funcio-

32 naba, 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.

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 voltereta de 180 grados. O sea, que no creo que el presidente tuviera 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?

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 ma-

nera no sé 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 ése 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.

34

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 desentajaban 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.

35

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.

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.

36

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.

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

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.

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?

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 geoméricamente con el paso del tiempo. El valor presente del crédito se cubre igual en su integridad, pero con un perfil de pagos distinto. Ése 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 hi-

potecarios; 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, aun 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 desertión 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?

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 raquíptico, 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. Ésa 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.

40

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.

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 hayan 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.

41

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.

42

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 cambiaria 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 desa-

rollo 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 habiéramos llegado a esa crisis. De cualquier manera habiéramos 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 pilón, 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.

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.

45

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 du-

rante 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.

46 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?

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.



LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA: UNA VISIÓN DESDE LA OFICINA DE ASESORES DEL PRESIDENTE

Por Manuel Zepeda Payeras

Entré a la Oficina de Asesores del Presidente López Portillo (JLP) a invitación de José Antonio Ugarte y Jaime Corredor, compañeros de carrera, para ocuparme del área de análisis macroeconómico. Si bien tenía un excelente empleo en Banco Nacional de México, me motivaron a aceptar la invitación: la posibilidad de colaborar cerca del Presidente en lo que parecía una administración promisoriosa para el país y la necesidad de reconstruir la economía del país, después del lastimoso estado en que la había dejado la Administración de Luis Echeverría (LEA).

Respecto a mis antecedentes académicos, estudié la licenciatura de economía en la UNAM y después estudié dos maestrías en economía y administración de empresas en la Universidad de Chicago. Pronto me di cuenta que la ideología del Presidente se inclinaba más bien por el laborismo inglés de la posguerra, que por el pensamiento de Adam Smith.

No tardé en comprender que, una vez con los secretarios en sus puestos, una Oficina de Asesores está más para cuidar que los secretarios no engañen al Presidente, que para impulsar nuevas políticas.

De cualquier forma, armé un grupo de ayudantes de excelente nivel, con alumnos recién egresados del ITAM (Raúl Ramos, Octavio Ornelas, Ernesto Cervera, Pascual O'Dogerty y Jorge Hierro) y otros no menos brillantes de otras universidades (Guillermo Flores y Ricardo Lago Gallego), así como un

50 grupo de expertos en sistemas (Rolando Hernández y Mónica Ponce). Nos centramos en desarrollar una capacidad analítica y un sistema que permitiera tener lo mejor informado posible al Presidente. Para eso obteníamos información de la Secretaría de Hacienda, principalmente a través de una dirección que llevaba con precisión el flujo de caja del gobierno que encabezaba Javier Gala Palacios, compañero en Chicago. En la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) nos proporcionaba información la Dirección de Rogelio Montemayor, que dependía de Carlos Salinas. En Banco de México el principal interlocutor era Carlos Bazdresch. En la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) el enlace era Vladimiro Brailovski, compañero de la UNAM. De manera que había una buena relación con todos, lo que nos permitía tener información amplia y lo más oportuna posible. La completábamos con una serie de encuestas empresariales, en gran medida con preguntas cualitativas, que inauguraron esa práctica en nuestro país y con un sistema de informes gráficos similar al del *Survey of Current Business* de los EEUU. Con esto se despeja una primera interrogante: ¿qué tan bien informado de la coyuntura estaba el Presidente López Portillo? Estaba adecuadamente informado. Ahondaré más adelante al respecto.

EL ENTORNO IDEOLÓGICO

Creo que conviene enfatizar el entorno ideológico, porque fue determinante. En aquellos años existían tres corrientes de pensamiento económico en México: marxista, estructuralista y de economía de mercado. La corriente marxista estaba representada por economistas radicales de la UNAM, como Rolando Cordera y algunos otros, pero no jugaron un papel relevante en la Administración de JLP.

La otra era la del «estructuralismo», que comprendía tanto a la escuela de Raúl Prebisch, como al neo-keynesianismo preco-

nizado especialmente en la Universidad de Cambridge con Joan Robinson a la cabeza y en Oxford. Ahí estudiaron su postgrado José Andrés de Oteyza, José María Sbert, Javier Alejo, José María de María y Campos, Vladimiro Brailovski, Armando Labra y otros de esa línea. A lo largo de los años sesenta y primera mitad de los setenta, «el maestro» del grupo fue Horacio Flores de la Peña, Secretario de Patrimonio Nacional (SEPANAL) con Echeverría. Durante la Administración de JLP la cabeza fue Oteyza.

La tercera corriente era la economía clásica o positiva de mercado, que se enseñaba y se enseña en la mayoría de las universidades de Estados Unidos, si bien con dos variantes, una más keynesiana cuya escuela más representativa era Harvard, y otra más monetarista con Chicago a la cabeza. Sin embargo, las uniremos bajo el nombre de «monetaristas», porque así la llamaba López Portillo. La mayoría de los economistas del sector hacendario asistieron a universidades de Estados Unidos, así como los de la Asesoría.

51

En consecuencia, desde los años sesenta se perfilaba la lucha ideológica entre los tres bandos. Hasta la fecha cada corriente está de alguna manera identificada con un partido político. Ahora bien, en el caso del PRI existen dos alas: una más monetarista y otra más estructuralista.

Como muestra del encono entre los tres grupos, en una ocasión escuché de Horacio Flores de la Peña (mi primer trabajo en los años sesenta fue en la Dirección General que presidía Horacio en SEPANAL, junto con Javier Beristáin Iturbide) su ilusión por ser Secretario de Hacienda, «para sacar de ahí al grupo Hacienda-BANXICO». Sin embargo LEA no se lo concedió, tal vez temeroso de la reacción del sector privado, en donde Horacio Flores tenía fama de radical. Después pensó en JLP, por su mejor proyección hacia la Presidencia.

Otro hecho notable que influyó de manera determinante en los acontecimientos fue la toma de la escuela de economía de la Uni-

versidad Anáhuac por el grupo de Horacio Flores. En ella se formó José Ramón López Portillo, que quedó «encandilado» por José María Sbert y quién desde entonces, en mi opinión, fue su Gurú.

Otro antecedente de la estatización bancaria (ya era nacional), fue «el movimiento de 1968», porque influyó para que Díaz Ordaz buscara un candidato «progresista» que atrajera a los jóvenes: Luis Echeverría. También Echeverría buscó en López Portillo un candidato afín a sus ideas.

52 Cabe destacar las principales diferencias de las escuelas «estructural» y «monetarista». La primera considera: a) que los países en desarrollo están sujetos a términos de intercambio (precios de exportaciones/importaciones) permanentemente desfavorables (lo que empíricamente no es cierto); b) que para salir del subdesarrollo es necesario que el liderazgo lo asuma el gasto público; y c) que la inflación está determinada por factores de costos y no monetarios. Suponen que la «demanda crea su propia oferta», es decir, que existe una oferta de bienes muy elástica, de manera que el gasto público, si se sostiene creciendo fuertemente, genera un aumento en el PIB, mismo que a su vez genera el ahorro interno necesario para el financiamiento del gasto público y de la inversión privada. Como el aumento del ahorro no es instantáneo, se debe transitar por unos años de déficit, para que entonces se desarrolle un «círculo virtuoso» de crecimiento auto-sostenido.

En cambio, la escuela monetarista considera que el gasto público sólo tiene un efecto multiplicador en casos de recesión, como lo había propuesto Keynes. Una vez alcanzado el pleno empleo, el gasto público desplaza al privado si se financia con deuda (porque eleva la tasa de interés) o impuestos. Si se financia con la emisión de billetes el resultado es una bonanza efímera y después viene la inflación, que es un impuesto oculto y no votado por los ciudadanos. La inflación es entonces principalmente un fenómeno causado o validado por la expansión

del circulante. En este último caso, el incremento inicial en los precios puede provenir de una devaluación, inflación importada, incrementos salariales o de precios y tarifas del sector público, etc., que son validados posteriormente por un incremento en el circulante. Por su parte, el crecimiento de largo plazo de una economía, según la escuela «monetarista», sólo se puede dar con base en el aumento en el coeficiente de inversión y una mayor productividad de los factores de producción. El aumento del ingreso que genera la demanda, proviene del incremento en la productividad. En otras palabras, «la oferta crea su propia demanda» (Ley de Say). Dos visiones diametralmente opuestas.

53

JLP entendía los argumentos señalados. Escribe en *Mis tiempos* el 8 de diciembre de 1976: «Pero más importante se planteaba ya otro problema que se daba en el seno del Gabinete Económico, la lucha entre monetaristas y estructuralistas. No era inesperado, porque correspondía a la expresión de las alternativas viables de la economía nacional. El ahorro concebido como moneda y su flujo condiciona la posible inversión, o la inversión crea su propio ahorro y estructura el desarrollo...» Yo trataba de aprovechar (la división) para contemplar los extremos, buscando soluciones equilibradas». En efecto, JLP señaló en algún momento que a los 15 años se volvió Hegeliano y favoreció la discusión de ambas posturas en su Gabinete: David Ibarra y Gustavo Romero Kolbeck por un lado y José Andrés de Oteyza con José Ramón López Portillo por el otro. ¿Dónde estaba Miguel de la Madrid? Buscando un punto intermedio pero, yo creo, sin que JLP (que había sido su maestro) lo identificara como comprometido con alguno de los bandos.

A JLP no se le puede reprochar por buscar opiniones divergentes en su gabinete, pero sí por no haber cuidado que existiera una clara asignación de responsabilidades entre las secretarías y que el derecho de opinar estuviera respaldado por una responsabilidad equivalente. En este sentido, fue incongruente

que le concediera a Oteyza el derecho a opinar en forma determinante sobre la hacienda pública, sin tener ninguna responsabilidad al respecto y mucho menos sobre las consecuencias de sus propuestas. Ése fue el problema de JLP: él pensó poder ser el fiel de la balanza en temas de macroeconomía que cada vez se volvieron más complejos, en lugar de asignar objetivos de política a cada secretario y requerir una programación financiera congruente.

54 En realidad, López Portillo se sentía mucho más identificado con el «estructuralismo». En palabras de José Antonio Ugarte, Jefe de la Asesoría, tenía un pensamiento más afín con el «laborismo inglés» que con la economía de mercado. Cuando me lo dijo me sorprendió, pues para ese entonces ya estaba sumamente desprestigiada esa corriente en Inglaterra debido a la inflación y estancamiento que había provocado (Margaret Thatcher asumió el cargo de Primer Ministro en 1979 y duraría hasta 1990). Esa tendencia ideológica, más las presiones de los diversos intereses dentro del propio Gabinete y la alta burocracia, más el chantaje moral de su irresponsable hijo, lo llevaron por el camino de las decisiones equivocadas.

LOS PRIMEROS DOS AÑOS DE LÓPEZ PORTILLO: RECONCILIACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LA DEVALUACIÓN DE 1976

En medio del ambiente de confrontación y frustración que legó Luis Echeverría llegó a la Presidencia José López Portillo con un discurso inaugural de reconciliación y optimismo. Hay que recordar que López Portillo tenía una extraordinaria personalidad: culto, brillante, seguro, de gran presencia y excelente orador. Después de las locuras de Echeverría y de la frialdad de Díaz Ordaz, López Portillo despertó enorme entusiasmo y amplias expectativas de mejora. Carlos Cassasus me comentó «*summer time has arrived*» y esa expresión creo que recoge el sentir gene-

ral. Eso, junto con los descubrimientos de petróleo, hizo que los primeros años de su sexenio fueran muy positivos.

El nuevo Presidente tranquilizó a la población y realizó una reforma política que abrió el espacio para los partidos de oposición. En diciembre de 1978 se aprobó el Impuesto al Valor Agregado. También se deshizo de cualquier idea de control de su gobierno por parte de LEA, al meter a algunos de sus colaboradores a la cárcel y enviar al propio Echeverría de embajador a Australia.

El déficit financiero del sector público pasó de 9.4% del PIB en 1976 a 6.8% en 1977 y 6.7% en 1978. Las reservas de divisas de Banco de México aumentaron a 4,257 mil millones de dólares en diciembre de 1978. La inflación dic/dic pasó de 37.2% en 1976 a 20.6% en 1977 y a 16.2% en 1978. El tipo de cambio se estabilizó alrededor en 22.67 pesos por dólar. El PIB real creció sólo 3.4% en 1977, pero se incrementó 8.2% en 1978.

Todo parecía marchar bien. El 2 de enero de 1979 JLP anotó en *Mis tiempos*, «El año inicia tranquilo y sereno aquí. Afuera posiciones de tormenta: Irán, Camboya, África, Vietnam, China y los eternos EUA y URSS». ¿Pero cuál era la verdadera tormenta en el plano internacional a la que no alude JLP? La tasa de inflación en Estados Unidos en diciembre de 1978 había alcanzado 9% anual (dic/dic) y todavía subiría hasta llegar a 14.7%. En abril de 1980, la Reserva Federal empezaba a contraer el circulante y las tasas de interés iban al alza. La tasa del eurodólar a un mes se elevaría a 20% para finales de 1980 y la economía de Estados Unidos entraría en recesión a mediados de 1981. Ésos eran los verdaderos nubarrones en el horizonte, pero ni JLP ni sus secretarios y asesores los avizoraban y comprendían las consecuencias.

EL BIENIO DE LA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO: 1979-80

Una vez que JLP sintió que se había superado la crisis, procedió a incrementar notablemente el gasto público: 37% en 1979,

50.4% en 1980 y 53% en 1981. Lo que no percibió JLP fue la enorme corrupción e incentivos a gastar que generó entre la burocracia. Cassio Luiselli, que trabajaba en la Oficina de Asesores y que impulsó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), más adelante me diría que el dinero canalizado al campo simplemente «desapareció», sin lograr los efectos de autosuficiencia esperados. El dispendio fue incalculable.

56 Los directores de las más de 1 mil 500 empresas y organismos estatales desarrollaron todo tipo de argucias para robar y justificar las ampliaciones en el gasto necesarias para acabar las obras, aun cuando hubieran excedido los presupuestos originales. Por ejemplo, era práctica general iniciar las más obras posibles para que a todas les faltara «un poco más» para concluir las. En fin, que una vez en marcha la locomotora, la burocracia es experta en ver que no se pueda parar.

El crecimiento del gasto se tradujo en un elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó de 2 mil 693 millones de dólares en 1978 a 4 mil 871 en 1979, 7 mil 273 en 1980 y 12 mil 544 en 1981 (5.2% del PIB). Lo anterior, no obstante las exportaciones crecientes de petróleo.

También cabe notar que a pesar de la estabilidad cambiaria y del enorme crecimiento de las importaciones (superior al de las exportaciones), la inflación (dic/dic) no cedió: de un pico de 27% en 1976, bajó a 16.2% en 1978, para volver a elevarse hasta alcanzar 28.7% en 1981. ¿Por qué este aumento en la inflación?

La razón se encuentra en el crecimiento del déficit interno del sector público. Para analizarlo, usaré las cifras que presenta Ricardo Lago en el estudio «Programación Financiera y Política Macroeconómica: Un modelo Financiero de la Economía Mexicana» que editó la SHCP en agosto de 1985.

Los ingresos del petróleo generaron a partir de 1980 un superávit en la balanza en cuenta corriente del sector público,

Déficit del Sector Público, Inflación y Balanza de Pagos

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
DÉFICIT FINANCIERO ¹	9.4%	6.8%	6.7%	7.3%	7.5%	14.5%	17.6%	8.9%
SALDO DE LA BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PRIVADO ¹	3.8%	0.2%	0.4%	-0.8%	-1.8%	-7.5%	-9.4%	-4.5%
VARIACIÓN EN RESERVAS INTERNACIONALES ¹	-1.1%	0.8%	0.4%	0.3%	0.6%	0.4%	-2.8%	2.3%
INFLACIÓN (DIC/DIC) ²	27.2%	20.6%	16.2%	20.0%	29.9%	28.7%	98.6%	80.8%
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL ²	4.2%	3.4%	8.2%	9.2%	8.3%	7.9%	-0.5%	5.3%
TIPO DE CAMBIO NOMINAL (PESOS POR DÓLAR) ³	15.44	22.58	22.76	22.80	22.95	24.50	57.44	135.21

¹ Participación en el PIB

² Tasa de crecimiento.

³ Promedio anual. En 1982 y 1983 promedio entre los tipos de cambio libre y controlado.

* Promedio anual.

Fuente: Banco de México y SHCP.

que pasó de 11 mil 532 millones de pesos en 1977 a 468 mil 896 millones en 1982. Lo anterior, a pesar de las elevadas importaciones de bienes de capital para las múltiples inversiones de las empresas públicas, especialmente PEMEX. Por lo tanto, si dividimos el déficit financiero del sector público (que pasó de 6.8% del PIB en 1977 a 14.5% en 1981 y 17.6% en 1982) en el derivado de sus operaciones con el exterior y aquél derivado de sus operaciones con la economía doméstica, encontramos que a partir de 1980 el sector público tuvo un superávit con el externo que contribuyó a reducir el déficit interno. De manera que el mayor déficit interno (que alcanzó 15% del PIB en 1981), presionó el crédito interno y éste al circulante. A su vez, existe un sector de la economía de bienes no comerciables, como son los servicios de toda índole y también bienes sujetos a permisos de importación. En consecuencia, el elevado déficit interno tuvo un impacto considerable en los precios de dichos bienes y

Déficit del Sector Público y su Financiamiento (Millones de Pesos)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,370,970	1,849,260	2,337,400	3,067,530	4,276,490	5,874,390	9,417,090	17,141,700
2. DÉFICIT FINANCIERO	129,002	126,004	155,930	224,147	322,034	853,036	1,660,410	151,9800
2.A INTERNO	86,588	71,534	98,543	178,802	332,566	880,919	1,876,155	2180005
2.B EXTERNO	42,414	54,470	57,387	45,345	-10,532	-27,883	-215,745	-660,195
3. FINANCIAMIENTO	129,002	126,004	155,930	224,147	322,034	853,036	1,660,410	1,519,800
3.A INTERNO	50,366	60,002	97,369	146,080	225,667	412,023	1,256,159	1,010,734
3.B EXTERNO	78,636	66,002	58,561	78,067	96,367	441,013	404,251	509,066
4. SALDO DE LA BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR PÚBLICO (3.B-2.B)	36,222	11,532	1,174	32,722	106,899	468,896	619,996	1,169,261
2/1. DÉFICIT FINANCIERO/PIB	9.4%	6.8%	6.7%	7.3%	7.5%	14.5%	17.6%	8.9%
2.A/1. DÉFICIT FINANCIERO INTERNO/PIB	6.3%	3.9%	4.2%	5.8%	7.8%	15.0%	19.9%	12.7%
2.B/1. DÉFICIT FINANCIERO EXTERNO/PIB	3.1%	2.9%	2.5%	1.5%	-0.2%	-0.5%	-2.3%	-3.9%
3.A/2.A. FINANCIAMIENTO INTERNO/DÉFICIT INTERNO	58.2%	83.9%	98.8%	81.7%	67.9%	46.8%	67.0%	46.4%
2.B/2.A. DÉFICIT EXTERNO/INTERNO	49.0%	76.1%	58.2%	25.4%	-3.2%	-3.2%	-11.5%	-30.3%
4/2.A. SALDO DE LA BALANZA DE PAGOS DEL S. PÚBLICO/DÉFICIT INTERNO	41.8%	16.1%	1.2%	18.3%	32.1%	53.2%	33.0%	53.6%

Fuente: Banco de México y SHCP.

servicios no comerciables, en detrimento de la rentabilidad del sector exportador no petrolero, que se contrajo: lo que se llamó la «enfermedad holandesa».

EL BIENIO DE LA CRISIS: 1981-82

LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1981

A fines de 1980 se inició la discusión del presupuesto para el año siguiente. Había enormes presiones de gasto. El panorama era complejo. Por un lado la situación de la economía de Estados Unidos era preocupante: alta inflación (12.4% a diciembre); caída en producción industrial; tasa de interés de 21% (Eurodólar a un mes). La Oficina de Asesores junto con SEPAFIN organizó una conferencia de expertos internacionales en el mercado petrolero.¹ Las opiniones eran sumamente divergentes. Algunos pensaban que los precios del petróleo crecerían indefinidamente por influjo de la OPEP, algo similar a lo que sucedió en años recientes en EEUU respecto al precio de las viviendas. Otros preveían una baja, en especial el experto de Noruega.

Al final la SPP presentó al Presidente tres opciones de gasto: alta, media y baja. Le pedimos una cita al Presidente y aprovechamos una gira a Cancún para poder verlo a solas en el avión, sin interrupciones. Le presentamos un amplio análisis de la situación del país, apoyado también en las encuestas. Las expectativas del sector privado era negativas: a) se tenía una clara conciencia del creciente déficit gubernamental; b) si bien la planta productiva en muchas actividades tenía una notable expansión (por ejemplo acero y cemento), la rentabilidad en el sector expor-

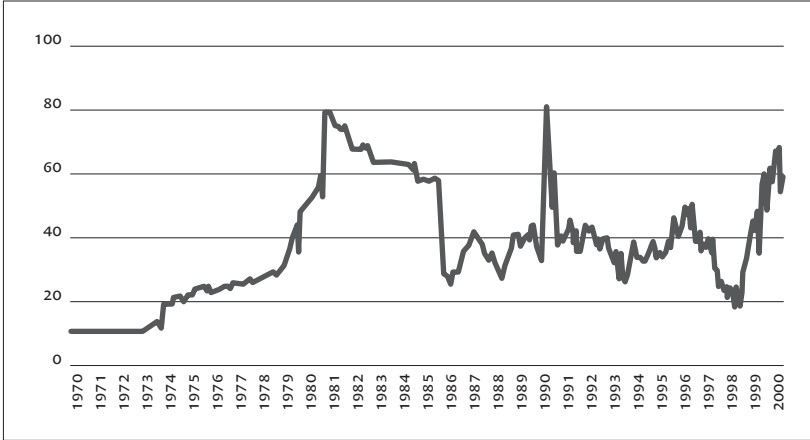
¹ Los resultados de esta conferencia fueron publicados por sus organizadores Terry Barker y Vladimiro Brailovsky en su volumen *Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom* London, Academic Press, 1981.

60 tador era muy baja o negativa y existían enormes cuellos de botella. También le presentamos la experiencia de gasto de varios sexenios, en donde claramente se podía observar un aumento en el gasto público en el quinto año de gobierno: específicamente el gasto ejercido tendía a exceder en 20% el presupuestado. Le recomendamos enfáticamente que escogiera la opción más baja, debido a que con las presiones de gasto seguramente acabaría en la opción media. Le expresamos que el balance de riesgos era muy elevado: si escogía la opción baja, en todo caso se frenarían algunos proyectos. En cambio, si se disparaba el gasto a la opción alta, podría sobrevenir una debacle económica. El Presidente decidió por la opción media y requerir que todos los secretarios firmaran un compromiso de no rebasar el gasto autorizado. En ese momento la suerte estaba echada. La instrucción al licenciado De la Madrid tomó algunos días, pero finalmente se dio. No recuerdo si fue por escrito o en el Gabinete.

Sin embargo, la firma de los convenios de la SPP con los demás secretarios tardaría varios meses, no sé cuantos, pero nos causó consternación. Si excedían el gasto, ¿Los despediría JLP? No había sanciones en el convenio. Era una especie de acuerdo de caballeros. En realidad el Presidente estaba tratando con una bola de pillos. Por otra parte, el Presidente tenía la idea, influida por Oteyza y reforzada por su hijo, de que era peligroso detener al gasto.

Cabe señalar también que en la discusión presupuestal de años anteriores, David Ibarra y Gustavo Romero Kolbeck habían expresado a JLP que el gasto era muy alto y que se corría el peligro de una debacle, pero al final de cuentas el precio del petróleo aumentó y el déficit no fue tan elevado ni hubo debacle, de manera que el Presidente estaba «vacunado» de las afirmaciones de peligros y debacles. De alguna forma sentía que él sabía más que los economistas. En efecto, en 1974 el precio real

Precio real del petróleo crudo
Dólares de 2004 por barril



Fuente: BLS Data Services

del petróleo pasó de 14 a 46 dólares el barril. Entre 1975 y 1979 permaneció alrededor de este último nivel y en 1980 se elevó a 86 dólares. Este aumento salvó al presupuesto de 1980, no obstante lo cual, el déficit alcanzó 7.5% del PIB. Sin ese aumento, es probable que la crisis se hubiera adelantado.

LA CRISIS ASOMA SU CABEZA

Así las cosas, entramos en 1981. El primer impacto fue la baja de los precios del petróleo a mediados de año, que fue moderada (el precio promedio del año 1981 fue 44% superior al de 1980; no fue sino hasta 1986 en que el precio del petróleo cayó por abajo del nivel de 1980). A continuación vino el despido de Jorge Díaz Serrano, Director de PEMEX, por acceder a la baja sin autorización expresa del Gabinete, que revirtió la medida. La reacción de los mercados no se dejó esperar, al considerar que el Gobierno estaba actuando fuera de la realidad.

62 En el seno del Gabinete se inició la discusión de un recorte en el gasto público. Cada quién sacó a relucir sus modelos de programación financiera. Gracias a mi comunicación con Javier Gala de Hacienda, teníamos las cifras reales del flujo de caja del Gobierno Federal y el DDF, que mostraban una expansión del gasto muy por encima del presupuestado y con tendencia a exceder la opción más alta. La situación era crítica. Sostuvimos una reunión con Carlos Salinas y él negó que el gasto fuera a desbordarse de esa manera. El recorte pactado fue muy reducido y realmente no se llevó a cabo.

Adicionalmente a la expansión del gasto estaban sucediendo varias cosas en otros frentes: a) la economía de EEUU entraba en recesión; b) al financiamiento del déficit se añadía la necesidad de cubrir las salidas de capital privado; c) por el temor de una devaluación el sector privado estaba frenando inversiones y gastos; d) las salidas de capital y las necesidades de financiamiento del gobierno estaban provocando una fuerte contracción del crédito al sector privado. En consecuencia, para el segundo semestre del año la producción industrial en México estaba cayendo. El multiplicador del gasto público era negativo. Era absurdo mantener la expansión del gasto. El desequilibrio en todos los mercados era tal, que la situación de la paridad era insostenible. Fue en algún momento de ese segundo semestre cuando JLP expresó la desafortunada frase de que iba a «defender la paridad como un perro». Quién realmente salvó la situación en 1981 fue Ángel Gurría, director de Financiamiento Externo de la Secretaría de Hacienda, que logró conseguir crédito suficiente en el exterior para financiar el déficit y las salidas de capital.

A partir de entonces López Portillo empezó a perder el rumbo. Entró en una actividad constante, posponía las juntas con nosotros porque ya no quería escuchar noticias malas, tampoco quería escuchar a David Ibarra, ni a Romero Kolbeck. Estaba harto, quería evadirse.

LA DEVALUACIÓN

El año de 1982 empezó muy mal. La expectativa de devaluación era generalizada. Hablamos con el Presidente y lo convencimos de que aceptara devaluar la moneda y lo anunciara en la Reunión de la República el 5 de febrero. Esperábamos con ansiedad el discurso, pero en el último momento se echó para atrás y dijo en cambio algo así como que por el país «él estaba dispuesto a echarse al ruedo» y repitió la frase de que defendería el peso como un perro. La salida de capitales no se hizo esperar y diez días después la paridad se dejó flotar, elevándose a 46.50, una devaluación de 75%.

63

En nueva junta con el Presidente le señalamos la necesidad de unir la SHCP y SPP en una sola entidad y que nombrara un nuevo Secretario con amplios poderes para enderezar el barco. Dijo que lo pensaría. El resultado fue la remoción de David Ibarra y Romero Kolbeck por Jesús Silva Herzog y Miguel Mancera a raíz del decreto de un fuerte incremento de salarios (10-20-30% de aumento) que desató nuevamente la incertidumbre y el temor por el control de cambios. Entonces Miguel Mancera sacó su famoso folleto describiendo con acuciosidad las razones de su impracticabilidad en nuestro país, lo que de nuevo calmó a los mercados. Sin embargo, en ese momento tan delicado (alrededor de junio de 1982), el Secretario de SPP, Ramón Aguirre, en una entrevista a *Excelsior* respondió a una pregunta sobre cómo iba el gasto público, señalando con amplia firmeza que iba «a tambor batiente» (afirmación que *Excelsior* publicó a 8 columnas), lo que de nuevo desató las salidas de capital, ya de manera incontrolable. Con un Secretario con ese nivel de frivolidad, era impensable en que se frenara el gasto y el país se dirigió a la crisis «a tambor batiente».

EL CONTROL DE CAMBIOS

Después de la infructuosa devaluación de febrero y las continuas salidas de capital, JLP a instancias, creo, de su hijo José

Ramón, llamó a consultas a Carlos Tello y junto con la gente de Oteyza —quienes además trajeron a dos supuestos expertos en el tema de la Universidad de Cambridge: John Eatwell y Ajit Singh—, planearon el control de cambios y la estatización de la banca. Varios en la Oficina estaban a favor del control y otros nos oponíamos. Ni el control de cambios ni los permisos de importación, como lo proponía Oteyza, podían solucionar un problema de exceso de gasto agregado de la economía. No sólo era el déficit del sector público, también la demanda de dinero había caído, de manera que se tenía un enorme desequilibrio en flujos (el déficit) y stocks (exceso de oferta de dinero). Cualquier medida que no se enfocara a resolver dichos desequilibrios estaba destinada a fracasar. Al final de cuentas ambos desequilibrios se resolvieron mediante la devaluación y una inflación, mismas que redujeron la oferta de dinero en términos reales, licuaron la deuda pública interna, corrigieron el déficit en cuenta corriente y generaron una transferencia del sector privado al público vía las utilidades de BANXICO (el impuesto inflacionario).

Oteyza objetaba la devaluación porque elevaría la inflación y frenaría la economía, lo que era cierto, pero el problema eran los desequilibrios. Esos efectos eran inevitables, no importaba qué se hiciera. La trayectoria de la economía era insostenible. Lo más adecuado era reducir al máximo los efectos colaterales de la devaluación que ya se había dado, corrigiendo el déficit público lo más posible y, sobre todo, tomar medidas que hicieran renacer la confianza del público en la moneda. El control de cambios, ya no digamos la estatización de la banca, iban en el sentido contrario. Oteyza y su grupo no entendían que el sistema financiero y la moneda son «fiduciarios», palabra que viene del latín *fides*, fe, confianza, porque ese atributo es su sustento. No puede haber un sistema financiero sin «confianza».

Primero se decretó la no convertibilidad de las cuentas de dólares en bancos mexicanos, los Mexdólares, lo que preparó

el terreno para el control de cambios. Todavía en una reunión al respecto con el Presidente traté de que viera otras opciones (pagarlos a largo plazo, etc.), pero era inútil, estaba en un estado deplorable, se sentía acosado y mostraba síntomas de depresión. En cambio, el hijo estaba de plácemes, sentía que su postura radical estaba ganando. No se daba cuenta que lo estaban utilizando y que su prioridad debería ser cuidarle las espaldas a su padre y no impulsar su propio proyecto de país a costa del padre. Era una tragedia familiar, que se transmitió al país.

65

LA ESTATIZACIÓN BANCARIA

Al leer el capítulo de José Ramón López Portillo en esta obra, no encuentro ningún argumento que justifique la estatización de la banca. El argumento de que los empleados bancarios favorecían la salida de capitales es pueril. Vendían dólares porque la gente se los pedía. No dudo que algún empleado de una casa de bolsa o de un banco no le hubiera sugerido a un cliente sacar sus ahorros, pero eso es anecdótico. La salida de divisas iba contra los intereses de los bancos, porque significaba una pérdida de depósitos, cuando tenían créditos que no podían cobrar de golpe. Además, los bancos eran accionistas de muchas empresas y no les convenía una debacle económica. En ese contexto ellos no podían favorecer la fuga de capitales.

También es pueril el argumento de que era necesaria para poder implementar el control de cambios. En España, caso que estudié de control de cambios, la banca siempre fue privada. En México el control de cambios lo llevaba el Banco Central. La propiedad de los bancos no tenía nada que ver con la eficacia de los controles. Es un problema de precios. Con el control de cambios, existe el incentivo de los exportadores de subvaluar sus ventas al exterior para no entregar las divisas a la paridad oficial y el de los importadores de sobre valuar para obtener divisas a la paridad oficial. ¿Cuánto valen los zapatos? ¿Cuánto valen los lentes?

¿Cuánto valen los vestidos? Etc. Ningún bien genérico tiene un solo precio, existen infinidad de precios, no sólo en función de la calidad, sino del diseño y la marca, el tiempo de entrega y las condiciones de venta (contado o crédito). Cualquier exportador y cualquier importador puede evadir el control de cambios. Cualquier empresa de servicios de turismo puede evadir el control de cambios, etc. Si actualmente, en el siglo de la cibernética, el gobierno no puede controlar el contrabando y el lavado de dinero que suma entre 20 y 30 mil millones de dólares al año, ¿Qué sentido hacía el control de cambios en aquella época?

Ninguno, la realidad fue que la llamada «nacionalización de la banca» era la forma que JLP y su infausto hijo veían para recuperar su imagen y pasar a la historia. Pero la idea era absurda. Nacionalizar la banca no era lo mismo que nacionalizar el petróleo, mucho menos cuando esta decisión iba a crear un caos económico brutal. Ni siquiera la nacionalización de la Compañía de Luz fue un acto equivalente a lo del petróleo. Ciertamente, López Mateos no pasó a la historia por esa medida sino por la bonanza económica con que dejó al país. Una cosa son los yacimientos petroleros recuperados de compañías petroleras extranjeras y otra es la banca. ¿Cuál es el principal activo de un banco? Sus funcionarios, que saben otorgar créditos, que conocen el medio empresarial y quién es buena paga, que conocen a fondo la operación, el ciclo, los márgenes y las garantías de los negocios en el agro, la industria y los servicios, que conocen los mercados de capitales, que conocen las finanzas internacionales. Nacionalizar empleados y funcionarios es una estupidez, porque simplemente se van, como sucedió.

En los bancos había personal experto en todos los sectores. Como ejemplo de banquero, tuve el privilegio de conocer en Banamex a don Rubén Aguilar, que tenía un conocimiento enciclopédico de la operación de los negocios a lo largo y ancho del país. Esa experiencia se transmitía a todos los niveles del

banco. En aquella época, la banca mexicana era muy superior a la española, en depósitos, en tamaño, en madurez bancaria. Los depósitos bancarios llegaron a representar el 30% del PIB, nivel que sólo ahora se alcanza. La debacle de la nacionalización arrasó con los banqueros mexicanos y propició que la banca acabara en manos extranjeras, lo que es una pena.

Como país nos hemos tardado más de 20 años en rehacer la banca y todavía hoy no se llega a los niveles de profesionalismo de los años setenta. Banamex de hoy no es el Banamex que yo conocí. Cuando a mi padre le dio un derrame cerebral en 1969 y tuve que hacerme cargo de sus negocios, todo el manejo de las líneas de crédito lo negocié con los gerentes de las sucursales, que tenían una capacidad de decisión que hoy no tienen. Con la nacionalización, los bancos se drenaron de su mejor personal y el país perdió.

Creo que otro factor que influyó en López Portillo para nacionalizar la banca fue la conciencia de que tendría que firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que sentía como una terrible humillación. En 1977 había tenido que suscribir un acuerdo con el FMI para sacar adelante al país de la crisis de LEA. Firmar otra vez un acuerdo era reconocer el fracaso de su gestión, después de que había sido «el administrador de la abundancia».

Otra hipótesis para la estatización es que JLP se daba perfecta cuenta del caos económico que estaba creando y simplemente buscó un chivo expiatorio y escogió a los banqueros, al igual que Hitler escogió a los judíos. Es una prevaricación del gobernante y la prevaricación es el mayor delito que como funcionario puede hacer un servidor público, pues se trata de «dictar una resolución arbitraria a sabiendas de que dicha resolución es injusta». Significa creerse estar por encima de la ley. En un contexto tácito, López Portillo se convirtió en delincuente.

Después del informe de JLP el primero de septiembre me di cuenta que no podía trabajar bajo las órdenes de alguien a quién

consideraba fuera de la ley, debía en consecuencia presentar mi renuncia y así lo hice al día siguiente. Mi equipo quería también renunciar, pero les pedí que se quedaran a entregar bien todo el trabajo que habíamos hecho de información, modelos, bases de datos, programas, sistemas, encuestas, en fin.

68 Ante la debacle resultante, el equipo de Oteyza trató de justificarse. En una entrevista a John Eatwell que publicó *Excelsior* el 7 de febrero de 1983, señaló que los problemas de México «son el resultado de la desastrosa política de liberalización comercial impuesta por el FMI en 1976». ¿Qué tenía que ver una cosa con la otra?. Simplemente Oteyza y su equipo fueron ineptos e irresponsables.

Los daños que la estatización bancaria le ocasionó al país fueron monstruosos. Hubo pérdida en soberanía, en ingresos de la población, en empleos y en confianza. La nacionalización fue tan contraproducente, que actualmente ningún político de izquierda se atreve a sugerirla.



ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO DURANTE EL AUGE PETROLERO

Por Ajit Singh

José Andrés de Oteyza, por la iniciativa de sus consejeros cercanos que habían sido estudiantes en Cambridge, nos invitó a participar en el proceso de desarrollo de México. Fue él quien contactó a John Eatwell y a mí una vez que la administración de López Portillo llegó al poder. Era el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, un buen amigo del nuevo Presidente, y éste confiaba en él. Entonces fui a México a asesorar a la Secretaría con el Profesor John Eatwell, quien también había sido mi alumno en Cambridge.

Trabajamos con el gobierno mexicano a fines de los años setenta para ver cómo los descubrimientos petroleros podrían contribuir en el largo plazo al desarrollo económico del país. Nuestro objetivo era asesorar sobre cómo México podría sacarle la mayor ventaja a su recién descubierta riqueza petrolera y, al mismo tiempo, asimilar estos ingresos a la economía sin causar daño económico. Nuestro papel era sólo el de asesores, pero sí nos llegamos a involucrar en el debate de política económica en algunas etapas al final de los años setenta e inicio de los ochenta.

El propósito principal de nuestro trabajo en México era construir un modelo macroeconómico, agregado y orientado a la toma de decisiones de la política económica para que la Secretaría, encargada de administrar los ingresos petroleros mexicanos, lo utilizara. Este modelo tenía el propósito de ofrecer a la Secretaría un mejor entendimiento de las implicaciones de va-

rias opciones de política que consideraba en el momento, y así ayudar a incluir una opinión informada en las recomendaciones que le hacía al gabinete económico.

70 La información que ofrecía nuestro modelo también ayudó al secretario Oteyza para proporcionar al gabinete económico una visión alternativa a la que ofrecía el Banco de México, convirtiéndose en otra voz en la mesa del debate sobre las políticas a considerar. Todo consejo que John Eatwell y yo ofrecimos fue discutido exhaustivamente con un grupo de funcionarios de la Secretaría, que pensaban parecido a nosotros y asesoraban al Secretario Oteyza y al Presidente López Portillo. Estos colegas mexicanos tomaron la última decisión sobre qué consejo darle al Secretario o al Presidente. Nuestro modelo de hecho nos permitió llegar a conclusiones respecto de las recomendaciones de política, incluso antes de que el Banco de México lo hiciera. Por esto, teníamos la posibilidad de ser escuchados en el gabinete económico. Ésta era la primera vez en México que un órgano que no era el Banco de México o la Secretaría de Hacienda fue capaz de presentar al gabinete una política alternativa clara, utilizando el mismo lenguaje que hubieran utilizado el Banco de México o Hacienda. Aunque tuvimos éxito en utilizar su mismo lenguaje, naturalmente nuestras recomendaciones diferían de las suyas.

En México, comenzamos a trabajar con colegas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), una institución que creíamos era cercana a nosotros ideológicamente. Sin embargo, resultó que estos colegas seguían una aproximación marxista tradicional que culpaba a la burguesía por los problemas económicos y, como tal, no nos servía de mucho para responder a las cuestiones y retos económicos que encarábamos. No estábamos de acuerdo con esta aproximación y fuimos incapaces de dialogar con ellos respecto de este punto. Mantuvimos poco contacto con ellos después de nuestras conversaciones preliminares. La UNAM había sido nuestro primer contacto en

México, pero decidimos no continuar trabajando con ellos. Más bien, comenzamos a colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una institución prácticamente nueva que tenía un enfoque más cercano al nuestro.

Nos instalamos en el CIDE, y nuestro contacto ahí era un economista joven, Jaime Ros. Él fue quien nos diseñó el modelo, trabajando muy de cerca con nosotros a lo largo del proyecto. Este modelo que se desarrolló en el CIDE era simple, pero muy poderoso. Demostraba claramente los resultados e implicaciones de varias opciones de política que se consideraban en el momento. Estábamos interesados en las implicaciones de las políticas sobre la balanza de pagos, la inflación y las tasas de cambio, y nuestro modelo nos ofrecía información sobre ellas. Había otro modelo en la Secretaría, uno que Terry Barker, quien también provenía de Cambridge, estaba desarrollando. Este modelo era mucho más detallado y específico, involucrado directamente con los sectores industriales. Se componía de varias docenas de ecuaciones. El nuestro era uno mucho más sencillo, desarrollado para un propósito diferente, y como tal, compuesto de muy diferentes tipos de ecuaciones. Así, el modelo de la Secretaría no podía vincularse fácilmente con el nuestro.

El modelo de la Secretaría era, esencialmente, un modelo de desarrollo industrial. La pregunta clave era cómo industrializar más rápidamente a la economía mexicana, de una manera sustentable. La meta era permitirle a la economía mexicana llegar a nuevos y más altos niveles de crecimiento sostenido a través del desarrollo industrial. Como señalé, nuestro modelo del CIDE no veía a la industria, sino a las implicaciones macroeconómicas de varias opciones de política, tanto en el corto, como en el largo plazo.

El Profesor John Eatwell había sido mi estudiante en *Queens College* y ambos trabajamos, esporádicamente, varios años en México. Comenzamos a visitar México en 1977, y para el inicio

de 1981. Teníamos varios contactos con diversas ramas del gobierno mexicano. Hubo una conferencia importante en Oaxaca, seguida por una en Morelia un año después. En la Secretaría invitamos a economistas latinoamericanos para que vinieran a la reunión, junto con economistas del Banco de México, Hacienda, Programación y Presupuesto y otras ramas del gobierno mexicano, para intercambiar ideas sobre opciones de política que México estaba considerando. Cada una de estas opciones representaba un medio diferente para expandir la economía mexicana y alcanzar la meta de un crecimiento anual sostenido del 8%. El propósito de estas reuniones era identificar la mejor manera de utilizar los nuevos recursos petroleros mexicanos para construir la infraestructura económica necesaria para obtener tasas altas y sostenidas de crecimiento económico. También participaron expertos en políticas y economistas de otros países productores de petróleo, como Canadá, el Reino Unido, Holanda y Noruega, aportando a la discusión sus propias experiencias sobre el manejo de ingresos petroleros crecientes.¹

En la reunión en Oaxaca, Vladimiro Brailovsky, un funcionario público de alto nivel proveniente de la Secretaría y el organizador principal del seminario, mencionó que sentía que los economistas tradicionales de la «izquierda» habían sido incapaces de aportar un análisis constructivo o identificar soluciones específicas para las necesidades y retos económicos de México. Expresó que, al enfocar su discusión exclusivamente en la «lucha de clases», estos economistas no habían ayudado a incrementar la capacidad del Estado para contribuir al crecimiento económico. Debido a este comentario de Vladimiro, algunos

¹ Las discusiones de la conferencia aparecieron en un volumen editado por Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, *Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, The Netherlands, Norway and the United Kingdom* London, Academic Press, 1981.

participantes, incluyendo a Concepción Tavárez, se sintieron —comprensiblemente— ofendidos, se salieron de la reunión, y no asistieron a la cena con el Gobernador esa noche. Esto fue desafortunado, pero el comentario de Vladimiro era válido. La aproximación de «izquierda», como se estaba articulando en México en el momento, no había sido constructiva. Nosotros, en cambio, propusimos una estrategia pragmática neo-keynesiana. El Estado jugaba un papel importante en nuestro plan pero, entendiendo la prevalencia de las fuerzas del mercado, las tomamos en consideración.

La preocupación de que la economía mexicana potencialmente podría sobrecalentarse era común en el tiempo en que trabajaba en México. Esto significaba, esencialmente, que existía una preocupación por la expansión de la demanda agregada. Existía un debate respecto de si la demanda podría alcanzar o incluso exceder la capacidad máxima, y surgieron preguntas respecto del impacto de la demanda creciente en la inflación y la balanza de pagos. John Eatwell y yo preparamos un artículo, «¿Está sobrecalentada la economía mexicana?»,² con la intención de explorar si aún existía la capacidad para expandir la demanda. Esto, por supuesto, llevó a que surgieran muchas preguntas de política y a que se instigara un debate importante en el gobierno mexicano. Concluimos en el artículo que la economía mexicana aún tenía lugar para la expansión, a pesar de reportar una cifra próxima al 100% de utilización de la capacidad instalada. Argumentamos esto basándonos en las experiencias de guerra de varias economías del mundo, que demostraban que era posible que la utilización de la capacidad sin duda podría expandirse más allá del 100%.

² «¿Está la economía mexicana sobrecalentada?», *Economía Mexicana*, México, CIDE, 1981, núm. 3.

Como mencioné, este artículo llevó a que surgieran ciertas preocupaciones e instigó un debate acalorado. En el artículo, John Eatwell y yo presentamos una alternativa de política clara respecto de cómo manejar la economía mexicana. Nuestro consejo se centraba en dos recomendaciones: 1) el establecimiento de un número de controles directos de importación y 2) una política de ingreso. Los controles directos estaban encaminados a reducir el déficit comercial de la balanza de pagos, que estaba creciendo de forma peligrosa, y a bajar la tasa de crecimiento de las importaciones (sobre todo de bienes de consumo) a un nivel compatible con el 8% de crecimiento anual del PIB. La política de ingreso que prescribíamos tenía el propósito de ayudar a establecer un acuerdo entre el gobierno y los sectores productivos (empresas, sindicatos y otros grupos de interés) para prevenir que los precios se incrementaran de forma más rápida que los costos. Sentíamos que era posible alcanzar dicho consenso social en el caso mexicano debido a la naturaleza corporativista del régimen que prevalecía en el momento.

Sin embargo, estas recomendaciones de política que hicimos en la primavera de 1981 nunca las terminó de aceptar el gobierno a cabalidad. El Presidente, sin duda, fue persuadido por el Secretario Oteyza para reestablecer controles directos de importación, que eran más conocidos y aceptados por el público mexicano en el momento. Pero la política de ingreso nunca se implementó, y por ello sentíamos en la Secretaría que nuestras recomendaciones no se habían considerado completamente. Al final, la presión sobre la demanda dificultó el que se controlara la inflación y se tuviera éxito, sin implementar la política de ingreso.

El Banco de México y la Secretaría de Hacienda eran considerados como los órganos de gobierno que por lo general hacían la política económica, y como tales, participaban más activamente en este debate mientras se desarrollaba. Estas dos instituciones compartían la opinión de que la devaluación de

la tasa de cambio era necesaria, y que la política deflacionaria debería implementarse para mantener a las importaciones bajo control. Argumentaban que el control sobre las importaciones llegaría como resultado de la reducción en la demanda agregada y la depreciación de la tasa de cambio. Por supuesto, varios funcionarios de la Secretaría y nosotros como asesores no estábamos de acuerdo. Nuestro modelo indicaba que teníamos una buena razón para temer que la contracción en la demanda necesaria para reducir las importaciones sería muy, muy grande. Además, nuestro modelo demostraba que aunque la devaluación de la tasa de cambio podría implementarse sin disminuir por mucho el PIB, tendría un efecto significativo y muy amplio en la inflación y, por supuesto, en la tasa de cambio.

75

Creo que mi artículo con John Eatwell influyó debido a que fue al menos parcialmente responsable por iniciar todo este debate. Pero argumentaré que no influyó tanto, en el sentido de que las recomendaciones que contenía no se tomaron completamente en consideración. Nuestras prescripciones de política no se aplicaron de la manera que propusimos. La política de ingreso que sugerimos simplemente no se implementó. El artículo contenía otras recomendaciones, por supuesto, pero en general tenían que ver con los controles de importación y mantener la tasa de crecimiento anual al 8%.

Al inicio del verano de 1981 sabíamos que había un incremento en el déficit fiscal, y que el gasto público estaba aumentando mucho más rápido de lo esperado. Sabíamos que no era posible lograr la tasa anual de crecimiento del 8% con un déficit de cuenta corriente creciente y déficits fiscales. Lord Nicholas Kaldor, quien visitó México en esa época, también nos hizo esta observación en privado. Los déficits crecientes eran incompatibles con el crecimiento que proyectábamos, y no estábamos en lo absoluto contentos con esta situación. En otras palabras, no estábamos de acuerdo con la tasa de crecimiento de la expan-

sión fiscal. Recomendamos que la expansión fiscal y la inversión se financiaran exclusivamente con los ingresos petroleros. La meta de esta política era convertir a los ingresos petroleros en bienes de capital e inversión futura, más que financiar la expansión económica a través de medios fiscales y deuda pública.

76 En este punto, nos involucramos en el debate con varios funcionarios de diferentes Secretarías. Fuimos incluso capaces de convencer a algunos de los funcionarios del Banco de México sobre el valor de implementar algún tipo de control de cambio. Una de las personas con la que trabajamos en el Banco de México fue Carlos Bazdresch, quien encabezaba la subdirección de investigación económica. Era un buen amigo de Nathan Warman, Subsecretario de la Secretaría de Patrimonio, y ambos estuvieron de acuerdo en que los controles de importación deberían implementarse. También mantuvimos contacto con José Andrés de Oteyza. Nos reuníamos con él frecuentemente, y él, a su vez, se reunía cada semana con el Presidente. Eso, por supuesto, nos dio acceso al Presidente de una forma importante.

Conforme los precios del petróleo se deterioraron en el verano de 1981. La situación comenzó a cambiar. Las importaciones comenzaron a crecer muy rápidamente —a una tasa mucho más alta de la que debió ser— y John Eatwell y yo escribimos un *post-scriptum* al artículo que habíamos publicado. Continuamos argumentando que el hecho de que varias industrias estuvieran operando cerca del 100% de la capacidad de utilización no significaba que no pudieran continuar creciendo.

Sin embargo, las importaciones siguieron creciendo, y continuamos sugiriendo fuertemente que deberían aplicarse rigurosamente controles de importación selectivos. La dificultad residía en que el Presidente no tenía control sobre sus propios Secretarios. Simplemente no tenía la capacidad necesaria para disciplinarlos. El Presidente era un hombre culto y bien leído, que conocía a profundidad la cultura e historia mexicanas. Pero,

aunque tenía experiencia en muchas áreas y temas, no era capaz de controlar a sus propios Secretarios. No era capaz de controlar el gasto fiscal, ni de controlar a su Secretario de Hacienda o banqueros principales. El déficit fiscal continuó creciendo durante 1981, y estábamos convencidos de que esto era incompatible con el crecimiento macroeconómico.

Es importante señalar que nuestras recomendaciones posiblemente hubieran sido diferentes si hubiéramos conocido el déficit fiscal mexicano. Sabíamos las dificultades que un déficit fiscal tan grande presentaba. Un déficit fiscal grande no es compatible con un déficit de comercio tan grande ni con una tasa de crecimiento alta. En estas circunstancias, no es posible sostener un déficit fiscal del tamaño del que resultó ser el mexicano, por lo que, consecuentemente, es necesario aumentar la disciplina en el área fiscal. Pero es importante enfatizar la falta de control real del Presidente sobre sus secretarios o en su incapacidad de asegurar que mantuvieran el gasto bajo. Me parece interesante que el secretario de Hacienda David Ibarra, y otros, culpen al Presidente López Portillo por los problemas que México encaraba, pero fallan en mencionar al secretario encargado del gasto público, Miguel de la Madrid. De la Madrid no opuso una resistencia real a los altos niveles de gasto del momento. David Ibarra fue más vocal, criticando al gobierno más abiertamente por no controlar el gasto público. Con De la Madrid ése, simplemente, no fue el caso.

Un punto de quiebre importante y, en mi opinión, el punto en el que la crisis se convirtió en inevitable fue la flotación del peso del 17 de febrero de 1982. La depreciación, que llevó al peso de 24 pesos por un dólar americano a aproximadamente 35 ó 40 pesos por dólar, era mucho mayor de la anticipada por el Banco Central y la última oportunidad para que la situación de México cambiara. Después de la devaluación, la tasa de cambio continuó bajando de una forma descontrolada y nada podía hacerse.

En ese punto, por supuesto, la inflación tenía que subir debido a la devaluación. Las importaciones seguían siendo esenciales para la producción y por ello no iban a disminuir significativamente. Entonces, no sólo se depreció la tasa de cambio, sino que las reservas del Banco Central también disminuyeron. Debido a esta disminución en las reservas, y porque la devaluación se tuvo que llevar a cabo de una forma tan urgente (esto es, una vez que las reservas se habían acabado, prácticamente) las opciones de política eran extremadamente limitadas y la posibilidad de escoger realmente ya no existía.

Hubo un mayor consenso en la sociedad mexicana respecto de los controles de importaciones que sobre los controles de cambio. El público mexicano no estaba acostumbrado a los controles de cambio, y debido a eso, era muy infeliz con ellos. El gobierno sentía (y creo que tenían razón) que los bancos mexicanos no estaban implementando los controles de cambio incluso después de que se habían establecido al inicio de agosto de 1982. Los bancos comerciales, e incluso el Banco Central, estaban en desacuerdo con los controles de cambio y por ello se rehusaron a aplicarlos. Además, con un sector privado bancario que se rehusaba a cooperar, era probable que hubiera fugas de capital. El hecho de que los bancos no implementaran los controles de cambio, incluso mientras México entraba a una crisis de la tasa de cambio, fijó el escenario para que el Presidente tomara acciones más drásticas.

Después de todo esto, la carga de la deuda externa de México se incrementó. Eventualmente explotó la crisis de la deuda de agosto de 1982. Dejé México un día antes de que dieran el anuncio de la nacionalización de la banca. Me fui a Berkeley, donde había estudiado. En el momento, sentí que no había razón para quedarme en México porque mis recomendaciones no se estaban considerando seriamente. En agosto de 1982 discutimos en la Secretaría de Patrimonio con otros funcionarios la manera

de hacer efectivos los controles de cambio, y se decidió, en un punto, recomendarle al Presidente la nacionalización de la banca. Esta nacionalización era necesaria porque simplemente no había otra forma para hacer efectivos los controles de cambio y prevenir una mayor fuga de capitales. Ésta era la necesidad y lógica detrás de la nacionalización. Se creía que podría ser el único camino viable para que el Presidente pudiera controlar la tasa de cambio de dólares por pesos. Por ello discutimos la posibilidad con él.

En ese sentido, argumentaré que la decisión de López Portillo de nacionalizar la banca mexicana era adecuada dadas las circunstancias. Estaba claro que la mera instauración de controles de cambio era insuficiente. Tenían que establecerse instrumentos para implementar y hacer efectivos los controles, y ése era el papel de la nacionalización de la banca. Creo que no se debe olvidar que la subsecuente nacionalización de la banca fue respaldada por el *Financial Times* como una manera de llevar a cabo negociaciones claras con una sola entidad: el gobierno mexicano, que había asumido la responsabilidad de toda la deuda de México, tanto pública, como privada.³

Creo que López Portillo también tomó la decisión de nacionalizar la banca porque quería demostrarle al pueblo mexicano que había alguien a cargo, que alguien era, en efecto, capaz de tomar decisiones a favor del público. Fue por esta razón que muchos mexicanos reaccionaron positivamente a la nacionalización de la banca. En este sentido, la decisión de López Portillo de nacionalizar la banca fue política. Era una decisión tomada tanto para recuperar el poder presidencial como para enseñarle

³ Hoy en día, que hemos visto a naciones industrializadas avanzadas lidiar con las crisis económicas a través de la nacionalización de la banca, la decisión mexicana del momento ya no parece ser tan fuera de lo común y descabellada.

al pueblo mexicano que él estaba a cargo. Pero, obviamente, las consecuencias de esta decisión fueron importantes.

80 Como señalé anteriormente, creo que el último punto en el que se pudo haber evitado la crisis fue en febrero de 1982, antes de la depreciación de la tasa de cambio. Otro punto de quiebre importante vino en octubre de 1982, aproximadamente seis semanas antes de que el Presidente dejara el cargo. En este momento, cuatro representantes muy importantes de México, Brasil, Chile y Argentina se reunieron para considerar la posibilidad de un cartel de deudores, esto es, de organizarse para mejorar su capacidad de negociar con los bancos e instituciones financieras internacionales. Como diría mi padre, cuando le debes al banco £10, es tu problema, cuando le debes al banco £1 millón, es problema del banco. Creo que esta reunión fue el último punto en el que los efectos tremendos de la crisis de 1982, que se sentían a lo largo de América Latina, pudieron haberse evitado. Esta reunión era la última oportunidad para que los gobiernos de México, Brasil, Argentina y Chile dijeran «no» a los pagos de deuda en una sola voz. Al negociar como grupo, estos países bien pudieron haber alcanzado su meta de mejorar su posición para negociar *vis-à-vis* sus deudores internacionales.

Los bancos norteamericanos y privados estaban sumamente expuestos en términos de sus préstamos a los países latinoamericanos. Ni los bancos norteamericanos, ni el gobierno norteamericano estaban en una posición de ignorar esta realidad. El gobierno norteamericano no hubiera permitido que los bancos quebraran. De haber enfrentado una mora conjunta de los países latinoamericanos, Estados Unidos hubiera tenido que gastar una cierta cantidad de capital político convenciendo al Congreso sobre la necesidad de prestar apoyo urgente a los bancos privados norteamericanos. El gobierno norteamericano hubiera hecho esto, sin importar lo alto del precio. Por ello es que, en mi opinión, si el acuerdo con Brasil, Chile y Argenti-

AJIT SINGH

na hubiera tenido éxito, bien hubiera sido posible para López Portillo cambiar el rumbo de los eventos, incluso en los últimos meses de su presidencia.



RECUENTO SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO DURANTE LOS AÑOS SETENTA

Por el Dr. John Eatwell

LA HISTORIA Y EL CONTEXTO

Mi contacto profesional con México comenzó cuando Trinidad Martínez Tarragó, una ex-alumna de Cambridge y entonces Directora de Investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), me invitó a la Ciudad de México a impartir varias conferencias en dicha institución sobre la teoría y política económica. Impartí esas conferencias en 1976, y me relacioné con un número de economistas durante mi visita a México. Dos años después, Vladimiro Brailovsky me contactó por parte de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para pedirme que investigara sobre los patrones del comercio mexicano. En ese entonces, dicha Secretaría encaraba un reto: las restricciones a las importaciones se reducían rápidamente en México, por lo general de manera informal, y era necesario delinear un panorama claro que explicara cómo esto estaba afectando a la economía. Éste fue uno de los objetivos originales de mi trabajo en el país.

Vladimiro Brailovsky había sido mi estudiante en Cambridge, y lo llegué a conocer bien durante su tiempo en Inglaterra. Vladimiro también se había involucrado con el Departamento de Economía Aplicada en Cambridge, y algunos colegas de este Departamento —Terry Barker principalmente— habían estado trabajando con Vladimiro. Su trabajo consistía en desarrollar un

amplio modelo de *input-output* del sector industrial mexicano y determinar cómo se podría instaurar. Ese modelo se desarrollaría en la Secretaría para sustentar el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de Vladimiro.¹

84 Mi propia labor consistía en el desarrollo de un modelo de política mucho más sencillo y pequeño. Dado que los modelos de *input-output* tienden a ser más bien complejos y difíciles de manejar, un modelo más pequeño era más útil para sustentar las decisiones de política urgentes que México encaraba en el momento. En corto: la asociación de Vladimiro con el Departamento de Economía en Cambridge me tornó en un contacto natural para él desde su puesto en la Secretaría.

Habiendo dicho todo esto, estuve en México aproximadamente cinco semanas cada verano de 1978, 1979 y 1980. En el verano de 1981 estuve enfermo e imposibilitado para ir a México. Ése fue el año en el que golpeó la crisis, y claramente recuerdo tomar llamadas telefónicas en Inglaterra de mis colegas mexicanos mientras la crisis se desplegaba. De 1978 hasta la crisis, trabajé con varios miembros del equipo de Vladimiro en la Secretaría de Patrimonio cada verano, y manteníamos una relación regular a lo largo del año. Nos comunicábamos frecuentemente, intercambiando y discutiendo información. Era una relación laboral continua, aun a pesar de que sólo podía estar en México por periodos sustanciales durante el verano.

Aunque existían en el momento otros modelos en México (los del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda), nunca fue nuestra intención contrarrestar las conclusiones de cualquiera de ellos. Nuestro objetivo era simplemente entender la economía mexicana. En particular, queríamos entender el im-

¹ Nota del editor: Vladimiro Brailovsky, en el momento, era Director General de Política e Inversión Industrial de la SEPAFIN.

pacto de la política de comercio y la explotación petrolera en el crecimiento económico sustentable. Durante 1978 y 1979, el precio del petróleo se incrementó una vez más en los mercados mundiales, y nuestro modelo buscó aportar información sobre el impacto de estos cambios petroleros en el desarrollo económico mexicano y en otras variables macroeconómicas críticas.

INGRESOS PETROLEROS, DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIO

La información que aportó nuestro modelo macroeconómico era importante porque le daba a la Secretaría una idea sobre lo que estaba ocurriendo en la economía mexicana. La información proveniente de otras fuentes (por ejemplo, de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México) disponible en el momento para la Secretaría era primordialmente de naturaleza macroeconómica. Nosotros queríamos ofrecer una perspectiva alternativa. Queríamos ofrecer una aproximación diferente que propusiera diversas opciones de política. Esto significaba que aunque Presidencia tenía una visión macroeconómica de la economía, ésta estaba basada en las perspectivas del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda. A su vez, éstas se sostenían en una aproximación más bien monetaria, mientras que nuestro modelo ofrecía información que se podía utilizar para analizar políticas alternativas de comercio y tasas de intercambio.

En ese momento de la historia mexicana, era crucial que los tomadores de decisiones desarrollaran un recuento informado de lo que estaba ocurriendo. México recibía ingresos sustanciales del petróleo, y nuestro objetivo primordial en la Secretaría era asegurar que estos recursos petroleros se utilizaran para promover el desarrollo industrial de una forma sostenida. Comprendíamos que el petróleo mexicano no duraría para siempre. Argumentábamos fuertemente para que los ingresos petroleros se invirtieran inmediatamente en la creación de una nueva base

industrial para el país. En el corto plazo, esta base industrial era necesaria para el empleo. Ya que en los años setenta, la población y fuerza laboral mexicana crecían rápidamente. En el largo plazo, creíamos que esta base industrial era necesaria para el crecimiento sostenido y para mejorar el nivel de vida en México.

Los ingresos mexicanos provenientes del petróleo en ese momento eran verdaderamente sustanciales. Mi opinión es que si la política de comercio internacional restrictiva respecto de los bienes de consumo hubiera permanecido en su lugar, México hubiera tenido a su disposición recursos externos significativos. Se habrían podido utilizar para el crecimiento industrial. Fue gracias al cambio en la política comercial que los ingresos petroleros se gastaron primordialmente en bienes de consumo importados más que de capital o bienes intermedios. México tenía una gran oportunidad en el momento para desarrollar la industria utilizando los recursos petroleros. El desarrollo de una base industrial fuerte probablemente hubiera significado no enfrentarse a los problemas de deuda externa que arrasaron a las economías de América Latina unos cuantos años después de que comenzó mi trabajo en México.

EL GRAN SONIDO DE SUCCIÓN

Más que observarse una inversión de los ingresos petroleros en la industria mexicana, los últimos años de los setenta observaron una remoción bastante rápida de los controles de importación. Esto, junto con la recesión de Estados Unidos, resultó en lo que se ha denominado el «gran sonido de succión». Éste era el sonido de México succionando las importaciones de Estados Unidos. El comercio entre los dos países se convirtió en una de mis principales áreas de investigación.

Para comprender los patrones comerciales entre Estados Unidos y México, diseñé un modelo dual del comercio mexi-

cano. Este modelo veía a la posición comercial tanto desde la perspectiva mexicana como desde la información norteamericana. Nuestros datos revelaron que las exportaciones norteamericanas a México eran mucho más altas de las que reportaban las importaciones mexicanas de Estados Unidos. Esto era muy curioso, ya que estas dos cifras claramente debieron haber sido las mismas. Así, comenzamos a sugerir que el Banco de México estaba subestimando significativamente las importaciones mexicanas. Particularmente en 1979 y 1980, esto creó una imagen inadecuada de la posición comercial de México, que de hecho encontramos se estaba deteriorando muy rápidamente.

87

No estoy seguro por qué los números que el Banco de México reportó no eran correctos. Una posibilidad era que esta institución se basaba en un modelo superado o limitado. Quizá su recolección de información era débil. Era peculiar, porque el comercio es, de hecho, fácil de medir. Esto es especialmente verdadero cuando existe alguna forma de licencia, como existía en México en el momento. Las importaciones deben registrarse, y así, pueden catalogarse. Una licencia provee un récord físico de las importaciones, que puede rastrearse. Como todas las fronteras, la de México y Estados Unidos era, por supuesto, porosa en algún grado. Sin embargo, el nivel de discrepancia entre las exportaciones reportadas por Estados Unidos y las importaciones reportadas por México era bastante amplio. Dado que Estados Unidos era el socio comercial más importante de México, tanto de bienes industriales como de bienes agrícolas, esta incongruencia se convirtió en una preocupación importante para nosotros.

Para 1979, comprendimos que mientras el sistema de licencia no se había abolido, las licencias, en efecto, se otorgaban gratuitamente. No había un verdadero control de las importaciones. También comenzamos a entender la importancia de la elasticidad ingreso de las importaciones en México en aquel

momento. Por ejemplo, en 1979, la economía Mexicana creció 7% u 8%, y las importaciones crecieron como en 50%. Es decir, la elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones era alrededor de 6. Argumentamos que estos números significaban un desastre para México.

88 Nuestra preocupación por lo general se enfrentaba al argumento de que los altos precios mundiales del petróleo significaban que México podía soportar este nivel de importaciones. En otras palabras, las personas estarían dispuestas a prestarle a México sobre la base de ingresos futuros. Éramos extremadamente escépticos de este argumento. La idea de que un país puede pedir prestado a cambio de ingresos petroleros en el futuro a un grado casi indefinido es increíble. Un préstamo sustancial es posible, al menos por un periodo corto de tiempo, pero no en el nivel sugerido por el crecimiento de las importaciones industriales.

Reflexionando, es posible observar que lo que salió desastrosamente mal en México fue el desmantelamiento rápido de controles de importación. La situación es análoga a la experiencia de «terapia de shock» en economías de la Europa Oriental. Ahí y en México, los cambios rápidos en las políticas provocaron la crisis económica. Se podría argumentar que los controles de importación en México que existían a finales de los años setenta eran excesivamente altos. Pero, la existencia de controles excesivos no significa que se deba cambiar rápidamente de un control muy alto a uno inexistente. Al realizar este tipo de corrección en la política, se sugiere el cambio gradual. También es crucial considerar las consecuencias de dicho cambio, particularmente sobre las importaciones de bienes de consumo. En el caso mexicano, las importaciones de bienes de consumo incuestionablemente aumentaron en los setenta tardíos. La naturaleza de estos bienes significaba que no se trataban de importaciones para construir una base industrial; simplemente eran bienes de

consumo. No es una exageración decir que el nivel de este incremento en las importaciones era increíble y completamente extraordinario. Una elasticidad del ingreso de la demanda de 6, con las importaciones creciendo 50% en un año, es completamente insostenible. Definitivamente no hay duda sobre ello.

«¿ESTÁ SOBRECALENTADA LA ECONOMÍA MEXICANA?»

Escribí un artículo con Ajit Singh intitulado «¿Está sobrecalentada la economía mexicana?».² Fue en respuesta a un argumento que cada vez era más común escuchar en los setenta tardíos en México: que las dificultades emergentes en la economía se debían a una tasa excesivamente alta de crecimiento. En este artículo, el Dr. Singh y yo concluimos que México era perfectamente capaz de sostener tasas altas de crecimiento, sobretodo dentro del rango del 5-6%. Quizá el 8% era un poco alto, pero las tasas altas de crecimiento son por lo general sostenibles. Lo que no era sostenible era el deterioro de la balanza de pagos. En otras palabras, argumentamos que la dificultad económica que México comenzaba a enfrentar no se debía a la tasa de crecimiento como tal, sino al cambio en la política comercial, que eliminaba las restricciones a la importación, asociada con la tasa de crecimiento.

Por lo tanto, nuestro artículo sugería que deberían hacerse efectivos controles selectivos de importaciones. No sugeríamos que era necesario establecerlos, dado que ya existían. Simplemente se estaban ignorando. Estábamos convencidos que la combinación de tasas altas de crecimiento y la remoción precipitada de controles de importación era imposible de sostener

² «¿Está sobrecalentada la economía mexicana?», *Economía Mexicana*, México, CIDE, 1981, núm. 3.

en México. Si la situación de la balanza de pagos no mejoraba, era claro que el colapso del tipo de cambio y las presiones inflacionarias subsecuentes eran inevitables. Sin embargo, esto no sería el resultado de un «sobrecalentamiento» económico en el sentido de una inflación generada domésticamente. La inflación se generaría como un efecto del colapso por la devaluación del tipo de cambio.

90 La situación mexicana de tasas de crecimiento extremadamente altas, y problemas en la balanza de pagos llevaba a la pregunta de qué tan rápido se podría incrementar la oferta para acomodar una demanda acelerada. Mi artículo con el Dr. Singh señalaba que México había crecido en un 5 ó 6% sobre una base sostenida durante periodos a lo largo de los cincuenta y sesenta. Parecía existir un potencial tremendo tanto para la inversión como para el crecimiento industrial en México. Teníamos confianza en que México podría sostener tasas altas de crecimiento, seguramente de 5% ó 6%, por algún tiempo, sin enfrentarse a una escasez doméstica severa. Pero no podría hacer eso y cambiar la política comercial al mismo tiempo. En 1980 y 1981 el crecimiento había sido de 8%. Era imposible crecer así de rápido con un cambio precipitado en la política comercial. Estaba destinado al colapso.

PORTADORES DE MALAS NOTICIAS

Éramos los portadores de malas noticias. La realidad era que México encaraba un problema creciente con la balanza de pagos debido al incremento en las importaciones, especialmente en las importaciones de bienes de consumo. Fue un periodo muy difícil. Creíamos fuertemente que no debían gastarse todos los ingresos petroleros en bienes de consumo. Con la elasticidad de la demanda tan alta el problema de la balanza de pagos sólo empeoraba. En mi mente, era claro que este problema se generó para 1978-

1979 cuando las restricciones sobre las importaciones se eliminaron. Ya he comentado estos hechos y éste fue nuestro mensaje en el momento. Pero no nos escucharon. Éramos los portadores de malas noticias, prediciendo un colapso mayor en la balanza de pagos si no se implementaban restricciones más estrictas sobre las importaciones. Por supuesto, a nadie le gusta ser un portador de malas noticias. No son escuchados de la misma forma en la que lo son los portadores de buenas noticias. Pronto nos dimos cuenta de la frustrante realidad de nuestra situación.

PUNTOS DE QUIEBRE Y CRISIS

Para el verano de 1981 se habían tirado los dados. Para ese momento, el desmantelamiento del esquema de importaciones se había completado. Ése fue el verdadero punto de quiebre de la crisis. Para ese punto, todo estaba perdido. Sin duda habría crisis, y el único recurso del que aún disponía México era, o implementar controles de importación muy selectivos, o encarar una restricción fiscal. Entonces, es claro que las semillas de la crisis se habían plantado a lo largo de la implementación de la política comercial al final de los años setenta. Para 1981, la capacidad utilizada era ya de 95%, que es bastante alta. El crecimiento probablemente también había sido demasiado alto. Las tasas de crecimiento fuertes habían sido nuestro objetivo, pero es posible que 8% fuera demasiado. Con la alta elasticidad de la demanda de importaciones, el desastre se anunciaba.

En 1980, una conferencia en Oaxaca reunió a un grupo distinguido de economistas para discutir las opciones de política disponibles para México en el momento. Esto era importante porque nos daba la oportunidad de discutir el asunto del incremento en las importaciones, y las importaciones de bienes de consumo, con otros grupos, incluyendo aquellos del gobierno. Los asesores que compartían nuestra preocupación. En esta re-

unión, se concluyó que se debían establecer controles de importación, o re-establecerlos.

92 Sin embargo, para 1981 el déficit fiscal seguía creciendo. En el momento, no estábamos conscientes de las diferencias en la información que presentaba el Banco de México y la Secretaría de Hacienda por un lado, y la Secretaría de Programación y Presupuesto, por el otro. Como asesor externo, simplemente no se me informó sobre las discrepancias en los datos sobre el déficit fiscal. Tampoco sabía de las discrepancias en los datos sobre las importaciones. Aunque no me quedaba claro de dónde provenían esas discrepancias, era claro que no se reportaban correctamente las importaciones. El déficit fiscal se estaba subestimando. De haber sabido el tamaño del déficit fiscal en México, nuestro análisis de la economía hubiera sido absolutamente diferente. Con el déficit fiscal y comercial incrementándose, la economía estaba destinada al colapso. La situación no era sostenible, ni siquiera a mediano plazo.

LA CRISIS Y LAS RESPUESTAS

En este contexto, la crisis llegó a México en la forma de una baja en los precios mundiales del petróleo. La preocupación comenzó a surgir porque los ingresos petroleros no serían suficientes para pagar las importaciones. Mi equipo y yo ya nos habíamos manifestado en contra de la práctica de pedir préstamos a cambio de ingresos futuros. Sin embargo, cuando los precios del petróleo bajaron, se nos pidió que realizáramos un análisis del mercado del petróleo. Construimos un modelo del mercado mundial del petróleo, algo que no se había hecho en aquella época. Los países de la OPEP habían intentado construir un modelo así, pero no había sido exitoso completamente. La Secretaría de Patrimonio nos pidió que produjéramos un análisis sensato sobre el mercado del petróleo. En nuestro análisis,

buscamos ilustrar que, dada la complejidad de los contratos petroleros, era posible que una baja repentina en los precios del petróleo fuera temporal. En los contratos petroleros, el precio spot del petróleo se relaciona con el precio futuro, y los contratos por lo general tienen una vigencia de sólo unos meses. Estos dos hechos nos llevaron a creer que la volatilidad de los precios era alta, y el precio futuro incierto. Nuestro análisis indicaba que el mercado petrolero seguiría expandiéndose a pesar de la baja a corto plazo. Las decisiones de política se tomaron basadas en esa conclusión. Nos equivocamos.

93

Uno tiene que considerar que modelar el mercado petrolero internacional era muy nuevo en esa época. Al reflexionar sobre ello, por supuesto, vemos que nuestras conclusiones eran incorrectas. La baja en los precios de petróleo no era temporal. Eso tuvo un efecto dramático en la economía mexicana. Sin embargo, es importante entender que las decisiones basadas en la expectativa de la recuperación de los precios del petróleo eran racionales, dada la información disponible en el momento. Aunque nuestro análisis al final estuvo equivocado, se basó en información técnica y racional y procesos sensatos. Como consecuencia, la decisión del Secretario Oteyza de defender los precios del petróleo no fue una decisión emocional. Oteyza tenía razones reales para creer que la disminución en los precios del petróleo era sólo temporal.

LA INERCIA DEL GASTO PÚBLICO, RESERVAS Y DEUDA

Era comprensible que fuera muy difícil detener la inercia del gasto público en México. Para el otoño de 1981 comenzamos a observar el fenómeno típico de un gobierno de salida que busca terminar sus obras y proyectos públicos más importantes. En ese contexto, era entendible que existía poca voluntad política para restringir el gasto. Habiendo dicho esto, yo no sabía de la

diferencia en las cifras de la Secretaría de Hacienda y Programación y Presupuesto. Pero también es comprensible que un candidato prominente para la presidencia podría, en algún punto, expandir los recursos más allá de lo que era realmente sensato.

94 Ciertamente el exceso del gasto público del momento tuvo un impacto tremendo sobre el deterioro económico en México. El gasto público incrementa la demanda agregada. Como resultado, la demanda sobre importaciones también aumenta. Esto debilita la situación de la balanza de pagos aún más. Fue precisamente esta desafortunada serie de causas y efectos la que México comenzó a vivir.

El deterioro del tipo de cambio mexicano y el recurso a la deuda pública se juntó con la crisis en Estados Unidos. Los préstamos disponibles para México llegaban con tasas de interés crecientes y los bancos cambiaron su política para prestar sólo a corto plazo. Estas restricciones externas empeoraron la posición externa de México considerablemente. El hecho de que la economía mexicana tenía mercados de capital muy abiertos complicó aún más las cosas. Se necesitaba desesperadamente algún tipo de control de cambios. En ese tiempo, los controles de cambio eran comunes, especialmente en el sector financiero. No sólo era posible implementar algún tipo de control sobre el intercambio en la cuenta del capital o en la balanza de pagos, sino también era la norma en muchos otros países de América Latina en el momento. Era claro que este tipo de controles se necesitaban desesperadamente en México dada la situación de las reservas y la deuda externa del país.

LA DECISIÓN DE NACIONALIZAR

El grado al que la nacionalización del sector bancario mexicano era un paso necesario para el gobierno es menos claro. No es necesariamente cierto que era indispensable. Sin embargo,

dado el hecho de que los bancos privados en México eran extremadamente complejos y estaban tan estrechamente relacionados con grupos económicos clave, y dado el contexto de una cuenta de capital altamente abierta y la crisis emergente en la balanza de pagos, era claro que la fuga de capitales tenía que ser controlada.

El Banco Central, que proveía dólares a bancos comerciales y privados, esperaba que fuera más fácil mantener controles de cambio efectivos con la nacionalización. Sin embargo, en los meses que siguieron a la nacionalización, el manejo del control de cambios permaneció como un reto significativo. El Banco de México carecía de una verdadera voluntad política para implementar el control de cambios y, por supuesto, a la población mexicana no le entusiasmaba la adopción de controles de cambio. Estos factores trabajaron en contra de un control efectivo. Incluso una vez que se instauraron los controles de cambio, fue muy difícil que se mantuvieran en el estándar. Retener las reservas extranjeras fue casi imposible. Al final, los controles de cambio fueron un fracaso.

Nuestras proyecciones sobre cómo funcionaría la economía mexicana si el deterioro de la balanza de pagos continuaba y las importaciones permanecieran sin restricciones resultaron ser absolutamente correctas. La economía se tenía que contraer. Una devaluación muy grande del tipo de cambio era necesaria. Las restricciones monetarias y fiscales tenían que implementarse. La economía se redujo enormemente al inicio en 1982. Esta reducción afectó la economía mexicana durante los siguientes diez años.

México temía un declive en su tasa de crecimiento. Al final, ése fue el resultado de las políticas implementadas en los ochenta. Ésta fue una situación en la que ningún lado ganó. Todos los involucrados perdieron. Es muy desafortunado que México haya tenido que pasar por un proceso de estancamiento

tan significativo, sobre todo si se considera la capacidad de los recursos petroleros enormes, que tenían el potencial de crear la base para el crecimiento de México de los años venideros.

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES FINALES

96 Mi reflexión sobre el periodo que acabo de describir es que México perdió una gran oportunidad para industrializarse en los setenta. Los recursos para industrializar estaban ahí. México tenía los ingresos petroleros necesarios para sostener un crecimiento de la infraestructura y un proceso de industrialización encabezado por el Estado, pero desafortunadamente, dicho proceso no sucedió. El país perdió una gran oportunidad.

Durante mi tiempo en la Secretaría, teníamos confianza en que México sería capaz de evitar los problemas que los países enfrentaban típicamente al encarar un flujo de ingresos petroleros. México ya había estado creciendo durante varias décadas a 5% ó 6% por año, y el país sí tenía una base industrial. Sentíamos que esto podría hacer que la experiencia mexicana fuera un caso diferente al de otros países que súbitamente se habían convertido en productores importantes de petróleo.

Debo concluir diciendo que lo que le pasó a Vladimiro Brailovsky es una desgracia nacional. Vladimiro es un hombre honesto, competente. Un devoto absoluto del servicio público. Fue tratado incorrecta e injustamente en México. Sostengo que cualquier gobierno mexicano debería trabajar para rehabilitarlo públicamente. Una cosa es estar en desacuerdo, otra es llamar traidor de su país a aquél con quien se está en desacuerdo.

REFLEXIONES BREVES SOBRE MI TRABAJO EN MÉXICO POR EL AUGE PETROLERO

Por Dr. Terry Barker

Estudí el trabajo de Richard Stone de 1959-1964, cuando era un estudiante de la Universidad de Edinburgh en Escocia. Después llegué a trabajar con él en el Departamento de Economía Aplicada, de la Universidad de Cambridge en 1965, como un econométrista aplicado. Desarrollamos una teoría y un tratamiento del comercio internacional para el modelo del Proyecto de Crecimiento de Cambridge (*Cambridge Growth Project*). Fundamos la *Cambridge Econometrics Ltd.* en 1977 y 1978 a petición de la Universidad (en cooperación con la Tesorería de Su Majestad, el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, y el Departamento de Industria del Reino Unido). Estaba en la Universidad cuando le otorgaron el Premio Nobel en 1984 por su desarrollo de las Cuentas Nacionales. (Murió en 1991.)

A fines de los años setenta, Vladimiro Brailovsky me contactó desde la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de México, para que lo asesorara respecto de la modelación económica y energética. La Secretaría quería construir un modelo econométrico del crecimiento industrial para México. Habíamos estado construyendo modelos parecidos para la economía británica en el Proyecto de Crecimiento de Cambridge desde los sesenta. Habíamos estado muy preocupados con los efectos de los cambios en los tipos de cambio y el descubrimiento del petróleo y gas del Mar del Norte en la economía de Gran Bretaña.

Por ello fuimos capaces de aportar esa experiencia al estudio de asuntos similares en la economía de México.

98 Habiendo dicho todo esto, mi trabajo en México me trajo al país durante varios periodos a lo largo de cuatro años, de 1977 a 1981, por lo general durante varias semanas en el verano (combiné mis visitas con las vacaciones anuales en la Universidad). Trabajé directamente con Vladimiro Brailovsky desarrollando el modelo, y me involucré con el lado técnico del proyecto, aunque no con las políticas públicas o la política, excepto en términos de la modelación de los instrumentos de política.

La mayoría de los modelos económicos que se habían construido para los propósitos que teníamos en mente para México están basados en la teoría del equilibrio. Son inadecuados no sólo para entender los procesos del desarrollo (que son esencialmente aquellos que surgen del cambio de actividades tradicionales a modernas), sino para comprender los procesos de cambios estructurales y respuestas a políticas en todas las economías. Mi opinión es que los modelos construidos bajo supuestos de equilibrio, competencia perfecta, agentes representativos y retornos a escala constante son incorrectas caracterizaciones de los datos económicos y, sin duda, de nuestras percepciones comunes respecto de cómo nos comportamos nosotros y las economías.

Creía —y lo sigo creyendo— que era —y lo sigue siendo— necesario desarrollar modelos que permitieran desequilibrios simultáneos en mercados diferentes, con los procesos dinámicos trabajando de manera diferente en sectores diferentes, en economías diferentes y en escalas de tiempo diferentes.

Uno de los propósitos principales de nuestro modelo era encontrar tasas apropiadas de extracción y exportación para las recién encontradas reservas de petróleo mexicanas, para cada año del periodo del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. En otras palabras, como un país productor de petróleo nuevo, México te-

nía que enfrentar la pregunta de a qué paso podría extraerse el petróleo eficientemente para soportar la industrialización y el desarrollo económico sostenido a largo plazo.

Esto explica la función principal del modelo que ayudé a desarrollar para la Secretaría de Patrimonio, con el apoyo de un equipo de economistas y estadísticos mexicanos. Tenía poco que ver con otros modelos que existían en México en el momento, por ejemplo, en el CIDE o en Hacienda, o incluso en la misma Secretaría. Mi entendimiento es que estos otros modelos eran de naturaleza macroeconómica y orientados a la toma de decisiones sobre política económica. Como tales, eran más pequeños y en algunos sentidos más simples que el nuestro, pero más complejos en su tratamiento de los agregados fiscales y monetarios. Nuestro modelo era grande y complejo. Incorporaba varios cientos de ecuaciones, y se dirigía específicamente a las preguntas pertinentes a los sectores industriales y a la aceleración del crecimiento económico.

No participé en los debates sobre las diversas políticas económicas a seguir que se suscitaron en México mientras estuve ahí. Mi equipo era un grupo técnico que se enfocaba en la construcción de un modelo que le ayudara a la Secretaría a predecir acertadamente el impacto que los nuevos ingresos petroleros podrían tener en la industria y la inversión, bajo diferentes escenarios y estrategias de política. Nuestro equipo estaba instalado en la Secretaría, colaboraba con Vladimiro y sus asociados, y mi papel era técnico. No era un asesor de política.

Ahora, el otro modelo desarrollado en la Secretaría, como lo entiendo, era un modelo macro agregado que John Eatwell y Ajit Singh, también de Cambridge, ayudaron a construir. Nuestro modelo era uno altamente desagregado de crecimiento industrial. Nuestro modelo también ofrecía cifras macroeconómicas totales, como el PIB, importaciones y exportaciones totales (de bienes y servicios), cada una dividida por sector y todas consis-

tentes entre sí. Todo esto se representaba en un marco contable. Éste fue el modelo que se utilizó en lo que se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial diseñado por Vladimiro Brailovsky. Conocía el trabajo de Ajit Singh y John Eatwell (ahora Profesores) en México, pero tenía muy poco contacto con ellos en aquel momento. Mi trabajo era muy diferente al de ellos, y por ello no había mucha oportunidad para interactuar.

100 Se me olvida quién tuvo la idea de hacer una conferencia sobre los efectos del recién descubierto petróleo y gas en las economías nacionales en los setenta con proyecciones hacia los ochenta. Para ello organizamos una conferencia internacional importante en Oaxaca en 1980 con el tema «¿Petróleo o Industria?». Con los signos de interrogación denotábamos que en efecto, existía una elección y que dependía del Gobierno desarrollar las políticas «correctas» para mantener un equilibrio sensible, que condujera, especialmente, al crecimiento y desarrollo a largo plazo así como al pleno empleo. La conferencia fue un gran éxito y atrajo a celebridades como Nickolas Kaldor y Ernesto Zedillo, quien después se convirtió en Presidente de México en 1994. En el momento trabajaba en el Banco de México.

Después de la conferencia en Oaxaca sobre la industria y la energía, editamos un libro.¹ En él, incluimos la experiencia y contribuciones de países como Canadá, Noruega, Holanda y Gran Bretaña, países que estaban atravesando procesos económicos similares que los mexicanos del momento. Esto es, los ingresos por exportaciones de estos países habían aumentado muchísimo por el incremento en los precios mundiales del petróleo. Para cuando estaba trabajando en México, ya había habido dos crisis petroleras en las que el precio del petróleo había

¹ Terry Barker y Vladimir Brailovsky (editores), *Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, The Netherlands, Norway and the United Kingdom*, London, Academic Press, 1981.

aumentado tremendamente, por lo cual había tenido un gran impacto en las economías productoras de petróleo. La cuestión central del libro en realidad versaba sobre la llamada «enfermedad holandesa», esto es, el manejo de los efectos económicos de un influjo repentino de ingresos petroleros. El libro se adentró en la estructura económica y capacidad de los países para absorber estos recursos. Estábamos muy preocupados de cómo Gran Bretaña, México y Noruega podrían combatir el fenómeno de la «enfermedad holandesa», dado el incremento en los precios mundiales del petróleo. Con el tiempo, Noruega siguió la política más exitosa, creando un fondo de inversión petrolera para generaciones futuras, que se ha convertido en uno de los fondos de «riqueza soberana» más grandes y éticos en el mundo. México y Gran Bretaña esencialmente perdieron la oportunidad cuando permitieron que el tipo de cambio respondiera (de formas bastante diferentes) y generara inversión y empleo, pero sin crear un fondo de reservas para cuando los campos de gas y petróleo inevitablemente se terminaran, y la balanza de pagos se ajustara a la pérdida de ingresos de petroleros o al eventual incremento del nivel de importaciones de gas y petróleo.

Nuestro libro fue discutido ampliamente, al igual que lo fueron los resultados de la conferencia de Oaxaca. Por supuesto que sí concluimos que sin duda era posible utilizar los ingresos petroleros para alcanzar niveles altos de inversión y crecimiento, como en Noruega. Sin embargo, vale la pena señalar que en el momento en el que se escribió el libro, no incluimos a los préstamos externos en los ingresos de divisas que discutimos. Los préstamos fuertes eran comunes en países latinoamericanos, sobre todo en México en el momento. Sólo consideramos a los ingresos petroleros en ese trabajo, y asumimos que los equilibrios externos o desequilibrios serían manejados por las autoridades monetarias.

Mientras trabajé para la Secretaría de Patrimonio, personalmente estaba muy preocupado con el impacto de los ingresos

petroleros en la balanza de pagos. Estaba preocupado porque sabía que los incrementos en los ingresos pueden tener un impacto enorme en la demanda y, por consiguiente, en la balanza de pagos y, por supuesto, en la inflación. Cuando comencé mi carrera en el equipo del Proyecto de Crecimiento de Cambridge, era responsable de integrar este aspecto externo de las economías nacionales (exportaciones e importaciones) a los modelos que desarrollábamos. Sigo convencido de que la globalización era un aspecto fundamental de nuestro proyecto, y que debe ser incluido como un elemento en cualquier modelo. Esto es porque estoy convencido de que cualquier modelo es impactado por los equilibrios o desequilibrios en el comercio internacional y, por supuesto, eventualmente, por el crecimiento y la inflación. Ésta sigue siendo mi conclusión al reflexionar sobre mi trabajo en México a fines de los setenta. Incluso ahora, desde la perspectiva de haber modelado la descarbonización global para el siglo XXI y los efectos de la Gran Implosión del 15 de septiembre de 2008, cuando la oferta mundial de dinero se colapsó con la bancarrota de *Lehman Brothers* después de las locuras bancarias de los últimos veinte años encabezadas por Goldman Sacks, los bancos de inversión de Wall Street.



RAZONES Y REACCIONES DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA¹

Carlos Elizondo Mayer-Serra²

INTRODUCCIÓN

La expropiación del más importante sector empresarial de México fue uno de los acontecimientos más sorprendidos de la historia mexicana de la década de los ochenta.³ Eran tiempos en los que el informe era más que un juego de formas. Se podían anunciar decisiones radicales. Como respuesta a una crisis macroeconómica grave, tres meses antes del término de su sexenio,

¹ Este trabajo se basa en los capítulos cuatro y cinco de mi libro *La importancia de la reglas: Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001; y en mi texto «La expropiación bancaria veinte años después», en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (eds.), *Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, pp. 129-137. Utilizo los términos «nacionalización» y «expropiación» en forma indistinta, aunque tienen implicaciones ideológicas y políticas diferentes. Agradezco a Ixchel Cruz su apoyo en la edición de este texto.

² Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

³ En una encuesta hecha por una estación de radio a finales de 1989, la nacionalización fue clasificada como la noticia nacional más importante del decenio después del terremoto que azotó la ciudad de México en septiembre de 1985. Desplegado del IMER, «La década de los ochenta», *El Nacional*, año LXI, tomo VII, núm. 21871, 31 de diciembre de 1989, p. 4.

el presidente José López Portillo decidió hacer uso de su poder para expropiar al principal grupo económico del país. Cuando Agustín Legorreta, presidente de Banamex —el segundo banco más grande del país—, recibió la noticia de que había perdido su banco, se desmayó.⁴

104 La expropiación bancaria es la causa remota del proceso de democratización que concluye con el triunfo de Vicente Fox en el 2000. Fox inicia su vida política en la movilización postnacionalización. Es también la causa remota de la crisis bancaria de 1994 y la consecuente venta de los bancos a grupos extranjeros, pues los banqueros nacionales habían sido eliminados con la nacionalización.

Este ensayo busca analizar las razones de la decisión y por qué los banqueros y los empresarios fueron incapaces de evitar la expropiación; no pretende hacer un análisis de la conveniencia o inconveniencia de nacionalizar, ni sobre sus beneficios o costos. Trata de entender por qué se decidió y cómo es que los afectados no pudieron evitarla. Se basa en fuentes primarias, fundamentalmente entrevistas, memorias y prensa.

Para entender la nacionalización hay que discutir tanto lo que piensan los actores como la crisis económica que enfrentaron. La manera en que se entiende la crisis de 1982 determina en buena medida cómo se entiende la nacionalización. Para los defensores de la expropiación, el modelo neoliberal no funcionaba, no quedaban opciones, por lo que había que pensar en algo nuevo; para los críticos de la nacionalización era una respuesta absurda a la incapacidad de seguir con consistencia una política de ajuste.

⁴ José Ramón López Portillo, hijo del presidente y subsecretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, en entrevista personal con el autor, Oxford, 11 de noviembre de 1992.

LA NACIONALIZACIÓN DE LOS BANCOS

Si bien la relación gobierno-empresarios se había dañado de forma importante durante el sexenio del presidente Luis Echeverría, la administración de López Portillo fue capaz de reestablecer, con gran rapidez, una buena relación con dicho sector. Los ingresos del petróleo y una actitud menos antagónica respecto al papel de los empresarios permitieron que el gobierno enterrara las fuentes de conflicto con el sector privado. Como resultado del auge petrolero, fue posible satisfacer a los principales sectores sociales.

105

Los empresarios pronto manifestaron su satisfacción con el nuevo presidente. En palabras de Carlos Abedrop, presidente de la Asociación de Banqueros de México (ABM), en 1978: «Pensamos, en efecto, que estamos en el inicio de una época de prosperidad y que tenemos al frente de los destinos del país a un hombre con amplia capacidad para conducirnos al éxito».⁵ Abedrop se sentía complacido porque finalmente el gobierno había reconocido tres principios esenciales: «que vivimos en una economía de mercado, que existe una estructura legal que respeta la propiedad privada y que la libertad de cambio no debe alterarse».⁶

Sin embargo, el acuerdo duró lo que la estabilidad económica. La subida de tasas de interés y la caída del precio del petróleo no pudieron ser enfrentadas por un gobierno adicto al crecimiento, a un gasto público abultado y a dólares de fácil acceso. La lenta y contradictoria reacción del gobierno frente al cambio de circunstancias externas hizo patente el profundo desequilibrio interno de la economía mexicana.

⁵ René Arteaga, «Una época de prosperidad se inicia, afirma Abedrop Dávila», *Unomásuno*, 7 de septiembre de 1978, p. 5.

⁶ *Idem*.

Los problemas más notorios eran el déficit del sector externo y el de las finanzas públicas. Pero, dado que el gobierno enfrentaba el «destape» del candidato presidencial a finales del año y las elecciones en julio de 1982, se decidió mantener el valor del peso, a pesar de las pruebas de que tal política era difícil de financiar.⁷

106 El sector privado previó que esta política sería insostenible y comenzó a depositar sus ahorros en el extranjero. Creyeron que las políticas expansionistas que aún se seguían llevarían a la inflación y la devaluación y, anticipándose a ellas, contribuyeron a que ambas ocurrieran. El resultado fue la espectacular devaluación de febrero de 1982, cuando el peso perdió cerca de 70% de su valor.⁸

Para López Portillo, la devaluación fue el resultado de la traición del sector privado. El presidente creía que había sido abandonado por los hombres de negocios, quienes empezaron a comprar dólares en una escala que lo obligó a devaluar. En palabras del presidente, pronunciadas durante su última conferencia de prensa, el 24 de noviembre de 1982, pocos días antes de dejar el puesto: «Mientras nos entendimos en la armonía [con el sector privado] y respetamos las reglas de la alianza, lo-

⁷ Véanse los datos en Edward F. Buffie y Allen Sanginess Krause, «The Political Economy of Devaluation in Mexico», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, pp. 147-155. No obstante, para López Portillo la estructura económica era muy saludable y la economía mexicana sólo se enfrentaba a un problema financiero de corto plazo; José López Portillo, *Mis tiempos, biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, pp. 1160-1161.

⁸ Porcentaje calculado a partir del tipo de cambio al 10 de marzo, cuando finalmente alcanzó un punto de estabilidad. Comercio Exterior, vol. 32, núm. 4, 1982, p. 362.

gramos crear cuatro millones y medio de empleos [...] Dejamos de entendernos y eso ya no pasó».⁹

La interpretación que hizo el presidente de la devaluación y de los problemas inherentes a la estabilización de la economía lo llevó a pensar que había un conflicto político con el sector privado.¹⁰ Su interpretación se vio reforzada por las constantes declaraciones de este último, que quería atribuir al gobierno la responsabilidad de la crisis. En el México de entonces, gobierno significaba presidente.

Con todo, los empresarios vieron la devaluación como señal de un realismo muy necesario después de algunos años de inflación alta con respecto a Estados Unidos. Para ellos, ésta no era tan costosa dado que muchos ya habían mudado su riqueza personal al extranjero. Eran empresarios ricos con empresas crecientemente en quiebra, pero esperaban que a la devaluación la siguieran políticas contraccionistas que permitieran el ajuste de la economía.

Sin embargo, la subsecuente decisión, adoptada en marzo de ese año, de aumentar los salarios en 10, 20 ó 30% —según la magnitud del salario (cuanto más alto el ingreso, tanto menor el incremento)— produjo el efecto contrario.¹¹ Este fue el suceso

⁹ Véase Isabel Zamorano, «JLP: no estamos en bancarota; hay riqueza y trabajo», *Excelsior*, 24 de noviembre de 1982, pp. 1-A y 16-A.

¹⁰ En sus memorias, López Portillo explica que dos días antes de la devaluación tanto el embajador de los Estados Unidos como el presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Manuel Clouthier, fueron a visitarlo y le pidieron que cancelara un viaje a Nicaragua. En varias ocasiones sugiere que, después de haberse rehusado a hacerlo, hubo varios ataques contra el peso que lo obligaron a devaluar el 17 de febrero. Véase López Portillo, *op. cit.*, pp. 1173-1175, y, también, Manuel Buendía, «Red Privada», *Excelsior*, 5 de abril de 1983, pp. 1-A y 13-A.

¹¹ No obstante, el gobierno anunció también un plan para apoyar a las

que iniciaría la ruptura entre el sector privado y el gobierno, después de más de cinco años de buenas relaciones, pues anulaba los potenciales beneficios de la devaluación.¹²

A la devaluación le siguieron meses muy complicados; por momentos parecía que se alcanzaba la estabilidad macroeconómica, pero eran simples momentos de calma en lo que era un mar cada vez más turbulento. Con todo, las elecciones presidenciales transcurrieron en paz y el partido del gobierno ganó con una cómoda ventaja.

108

Sin embargo, para agosto de 1982, la situación macroeconómica era cada vez más caótica. Ninguna política parecía capaz de frenar la fuga de capitales y el gobierno carecía de recursos para pagar sus obligaciones internacionales.¹³ La atmósfera era cada vez más tensa e incierta y empezaron a circular rumores alarmistas, entre ellos —como en 1976— el de la posibilidad de un golpe militar.¹⁴

En estas circunstancias, casi sin reservas de dólares, el gobierno decidió dejar de pagar las cuentas denominadas en esta divisa y, en su lugar, pagarlas en pesos a un tipo de cambio fijo, los llamados «mexdólares».

empresas con problemas financieros. El plan benefició a las empresas, pero, al igual que el aumento a los salarios, agregó presión al déficit público y fue otra señal de que éste no disminuiría, presionando el tipo de cambio.

¹² Según López Portillo: «La solución de 1982 en materia salarial define mi rompimiento final con los empresarios»; López Portillo, *op. cit.*, p. 1194.

¹³ Véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Nueva York, Group of Thirty, 1984.

¹⁴ Véase Carlos Elizondo, *Los motivos de la nacionalización de la banca en México*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1987, pp. 25-39.

Unas cuantas semanas más tarde, el 1 de septiembre, para sorpresa de todos¹⁵ y sin discusión previa (ni siquiera con su gabinete),¹⁶ el presidente decidió nacionalizar los bancos e imponer el control de cambios.¹⁷

¹⁵ El día anterior a la nacionalización hubo una vaga advertencia en el sentido de que algo iba a pasar cuando López Portillo afirmó: «Me quedan por delante tres meses, en los que tendremos que enfrentar esta situación [...] lo haré con apoyo y base en nuestras leyes, y pensando siempre en que la Revolución mexicana está viva»: Roberto González Pérez, «Será el interés general el que mande en mis decisiones», *Excelsior*, 1 de septiembre de 1982, p. 1-A.

¹⁶ Una de las razones por las que la nacionalización debía hacerse en secreto, e incluso ocultarla al gabinete, era para presentar a los banqueros un *fait accompli*, esto es, que los bancos estuvieran bajo el control del ejército (aparentemente, López Portillo le dijo al secretario de Defensa que iba a nacionalizar los bancos antes de comunicárselo al de Hacienda; Enrique Maza, «Aleman politizó al ejército, Salinas lo lleva a determinar comicios», en *Proceso*, núm. 810, 11 de mayo de 1992, p. 9). De lo contrario, una solicitud de amparo podría haber congelado el *statu quo* y dejado a los banqueros el control de sus bancos. De la manera como se hizo, cuando los banqueros interpusieron el amparo, sus bienes ya estaban en manos del gobierno; además, una discusión pública sobre la posibilidad de nacionalizar los bancos habría aumentado la fuga de capitales.

¹⁷ A la decisión de imponer el control de cambios la acompañó una retórica ampulosa en contra de los mexicanos antipatriotas que habían llevado su dinero al extranjero: los infames «sacadólares». López Portillo anunció que daría una lista de ellos para que el Congreso pudiera investigar si habían violado la ley al fugar sus capitales. El 22 de octubre, el presidente envió una lista de mexicanos con propiedades en Estados Unidos. El secreto bancario hizo imposible encontrar las cuentas bancarias. Aunque López Portillo afirmó que, de esta manera, estaba cumpliendo «el compromiso adquirido ante el pueblo de México el pasado 1 de septiembre» (Edith Jiménez, «Entregó JLP datos de quiénes y cómo invirtieron en EU», *Excelsior*, 22 de octubre de 1982, p. 1-A), la lista de 4 millones de nombres hispánicos no fue muy útil. Decía, por ejemplo, que P. Pérez tenía una casa en La Jolla. Ramón Morones, «Sólo se buscan primero los nombres de funcionarios: la

Según López Portillo, había llegado el momento de «seguir haciendo la Revolución desde las instituciones, aprovechando la dinámica de los artículos 27 y 28 constitucionales».¹⁸ Dos analistas extranjeros escribieron: «de un plumazo, el presidente mexicano hizo lo que a Mitterrand le tomó ‘veinte años de campaña y uno en el puesto’».¹⁹

110 La nacionalización de los bancos se llevó a cabo tres meses antes de que terminara el periodo de López Portillo. No se consultó a Miguel de la Madrid, el presidente electo, sobre la nacionalización; únicamente se le notificó el día anterior y ni siquiera lo hizo el presidente mismo.²⁰ Aunque De la Madrid no reaccionó abiertamente contra la expropiación, su actitud indicaba que estaba en contra de la medida.²¹

Comisión Legislativa» y «Pronto, datos de sacadólares», *Excelsior*, 16 de noviembre de 1982, pp. 23-A, y 1-A y 23-A, respectivamente. Más tarde, el Congreso resolvió que era imposible rastrear a los «sacadólares» (Guillermo C. Zetina, «Frentes políticos», *Excelsior*, 25 de noviembre de 1982, pp. 4-A, 22-A y 36-A). Según parece, el hecho de que varios políticos prominentes estuvieran en la lista fue un factor decisivo en esta resolución.

¹⁸ López Portillo, *op. cit.*, p. 1235.

¹⁹ W. Chislett y Alan Friedman, «Mexico's Political Juggling Act», *The Financial Times*, 9 de septiembre de 1982, p. 16.

²⁰ Según un analista político, la respuesta de Miguel de la Madrid fue: «Me doy por informado, pero dígame usted al presidente que no estoy de acuerdo»; citado en Federico Reyes Heróles, «La apuesta al equilibrio», *Nexos*, vol. 10, núm. 111, 1987, p. 34. Según López Portillo, tiempo después le dijo a De la Madrid que no lo había consultado porque, si este último hubiese dicho no, de todas maneras habría nacionalizado los bancos y esto habría dañado su relación. En este texto también comenta que Miguel de la Madrid «no es el candidato para esta medida. Pero tendrá que ser el presidente que la administre»; López Portillo, *op. cit.*, pp. 1253 y 1259.

²¹ La reacción de Miguel de la Madrid cuando se anunció la expropiación fue fría, en contraste con la euforia de la mayoría de los miembros de la clase política. Su declaración pública a la prensa fue seca, pero ins-

En sus memorias, De la Madrid escribe: «Ese mismo mes [agosto] 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!, icómo destruyó la imagen de la presidencia de la República!, iqué severo el daño que con ello se causó!»²²

En sus palabras: «Sé que desde febrero, su hijo [José Ramón] empezó a instar a su padre a la nacionalización de la banca. López Portillo me dijo 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».²³

De la Madrid revela:

*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 y, en cambio, abría el riesgo de que expropiáramos un cascarón vacío, pues de perderse la confianza, podría darse un retiro masivo de ahorros... dejé claro que sí consideraba necesario que se me consultara esa decisión.*²⁴

titucional; véase Gerardo Galarza, «Lógica en las reacciones: empresarios y derecha, violentos; la popular, jubilosa», *Proceso*, año 6, núm. 305, 6 de septiembre de 1982, p. 25.

²² Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, FCE, 2004, p. 28.

²³ *Idem.*

²⁴ De la Madrid, *op. cit.*, p. 29.

En julio, prosigue:

112 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 de la banca, 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.²⁵

Después de haber hecho del crecimiento económico fuente de su legitimidad, la política económica del presidente López Portillo terminaba en un desastre. Incapaz de controlar las variables macroeconómicas básicas mediante los instrumentos de política normales a su alcance, la reacción del presidente fue nacionalizar o expropiar la banca.

Según Arnold Harberger, la manera más adecuada de invertir el ingreso excedente obtenido por el petróleo habría sido dejarlo en una cartera internacional hasta que en el país pudiera generarse una rentabilidad real superior. El gobierno mexicano, dice, mostró su acuerdo con ese punto de vista en un seminario que organizó la presidencia a mediados del decenio de 1970.²⁶

²⁵ Idem.

²⁶ Véase Arnold C. Harberger, «Lessons for Debtor Country Managers and Policymakers», en Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *International Debt and the Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1985, pp. 252-255.

El gobierno mexicano no sólo no empleó todos los recursos provenientes del petróleo, sino que se endeudó aún más, con el objetivo de acelerar el ritmo de inversión, primero, y luego para cubrir el hueco producto de la caída del precio del petróleo, la subida de tasas de interés y el descontrol del gasto.²⁷ Esta política económica errática provocó un déficit público y externo significativo y, finalmente, el caos financiero.

El resultado de este caos fue que una gran proporción de la renta del petróleo, así como la deuda externa contraída por el gobierno terminaron en manos de agentes privados, que se beneficiaron de la expansión impulsada por el gasto público creciente. Lo paradójico es que estos agentes privados transfirieron un porcentaje significativo de esta riqueza al exterior, como lo hubiera hecho el gobierno, de haber seguido la sugerencia de Harberger.²⁸

113

El proceso fue muy costoso para la economía mexicana y debilitó severamente al gobierno del país. Los recursos excedentes

²⁷ En sus memorias, López Portillo da muestra de su frustración por el descontrol del gasto: «El 21 de agosto, al examinar en Gabinete Económico las cifras del ‘cierre’ de 1981, otra vez se me presentan las disparidades que tanto me molestan por su gravedad. Carlos Salinas, secretario técnico, me dice que el déficit será de 490 mil millones. Ojalá sea así; pero Hacienda habla de un déficit superior a 600 mil millones». López Portillo, *op. cit.*, p. 1095. «Tengo que controlar el gasto en Agricultura, en PEMEX y en el DDF. Grave y pesado porque ya han gastado con exceso. Tendré personalmente que limitar», *ibid.* p. 1161.

²⁸ Véase una interpretación marxista de esta transferencia en Russell N. White, *State, Class, and the Nationalization of the Mexican Banks*, Nueva York, Crane Russak, 1992, pp. 97-125. A diferencia de White, quien elabora su análisis con base en los intereses de clase, yo creo que la fuga de capitales fue primordialmente una estrategia individual racional adoptada por los propietarios (banqueros, políticos, ahorradores de clase media, etc.) como reacción a una política económica incoherente y a un enorme déficit público y externo que hicieron inevitable la devaluación.

que éste había adquirido a través de la bonanza petrolera, más la deuda externa —asociada en gran medida a las reservas de petróleo—, habían incrementado inicialmente su poder, dada la capacidad distributiva que quedaba a su arbitrio. Sin embargo, reaccionando a la sobrevaluación del peso, los agentes privados transfirieron una buena parte de esta riqueza al extranjero.

114 La expropiación fue posible gracias a los enormes poderes constitucionales y metaconstitucionales de la presidencia.²⁹ Si bien López Portillo se encontraba por dejar el cargo y con baja popularidad, los instrumentos de poder con los que contaba seguían siendo enormes y capaces de eliminar de un plumazo al grupo empresarial más importante de la época.

El presidente mexicano puede tomar legalmente una decisión de esta magnitud sin antes consultar con su gabinete.³⁰

²⁹ Un ejemplo de un Estado débil que estatiza los bancos con desastrosas consecuencias lo constituye Perú, que intentó nacionalizar los bancos en 1987. El movimiento en contra de la nacionalización, llamado «Libertad» y encabezado por Mario Vargas Llosa, fue similar al dirigido por Clouthier en México en contra de la expropiación y denominado «México en la libertad». Vargas Llosa encabezó un movimiento que logró impedir la expropiación: dado que Alan García necesitaba la aprobación del Congreso, los banqueros afectados tuvieron tiempo de organizarse y combatir a Alan García en los frentes legal y político. El movimiento de Clouthier, en contraste, no logró cambiar el hecho de la nacionalización. Tanto Vargas Llosa como Clouthier se presentaron como candidatos a la presidencia de sus respectivos países en las siguientes elecciones. Ninguno de ellos ganó, pero Vargas Llosa fue vencido por un margen menor. Véase el caso de Perú en Francisco Durand, «Empresarios y política en el Perú: de la concertación a la estatización de la banca», en Celso Garrido (ed.), *Empresarios y Estado en América Latina*, México, CIDE, 1988, pp. 267-286.

³⁰ En México no existe un gabinete formal. El presidente es quien decide cómo organizar sus secretarías (término que, como a López Portillo le gustaba afirmar, viene de secreto). José Ramón López Portillo en

Para decidir si debía expropiar o no los bancos, López Portillo no tenía que negociar con ningún otro miembro de la burocracia; ni necesitaba la aprobación del Congreso, puesto que la Ley de Expropiación, empleada para nacionalizar los bancos, facultaba al presidente para firmar por sí solo decretos de expropiación.

Dado que decidió expropiar sin discusión alguna con su equipo económico, los banqueros se vieron privados del apoyo usual de los miembros del gobierno que más simpatizaban en general con su causa (como Jesús Silva Herzog y Miguel Mancera, secretario de Hacienda y director del Banco de México, respectivamente, durante el último año de la administración de López Portillo; ambos siguieron en sus puestos en el gobierno de Miguel de la Madrid). Después de la nacionalización, Miguel Mancera fue reemplazado brevemente por Carlos Tello, quien había preparado la expropiación. Silva Herzog, en cambio, se mantuvo como un vínculo con el equipo de Miguel de la Madrid y pudo contrarrestar la posición más radical de Tello.³¹

115

Las razones de la nacionalización de los bancos sigue siendo tema de debate. Como planteó Daniel Cosío Villegas, en el régimen posrevolucionario era muy difícil discutir cómo funcionaban los grupos de presión mexicanos, porque raramente actuaban de manera abierta, como en Estados Unidos, a través del Poder Legislativo. En México, sólo el presidente y los grupos de interés conocen el tipo de presión que ejercen.³² Cuando, en una entrevista privada, le pedí a López Portillo ejemplos específicos del conflicto con los banqueros, el ex-presidente res-

entrevista personal.

³¹ Alan Robinson, «Portillo Pockets the Banks», *Euromoney*, octubre de 1982, p. 49.

³² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 34.

pondió: «Si busca sucesos específicos, no los encontrará. Era la atmósfera en general».³³

En sus memorias, López Portillo sí señala crecientemente la idea de un conflicto con los privados y con Estados Unidos. En sus palabras: «Mi desesperación era ésta: un problema de liquidez, de caja, manipulado por muchos intereses; aquí los especuladores y ‘sacadólares’; afuera los bancos que se empeñan en devaluarnos, que sólo renuevan cortos plazos que nos angustian más la liquidez».³⁴

116

Lo cierto es que la decisión fue del presidente.³⁵ Esto puede ser incómodo para quienes creen que los grandes momentos de la historia son producto de fuerzas ineludibles³⁶, pero el pre-

³³ Entrevista personal con José López Portillo, ciudad de México, 22 de agosto de 1990.

³⁴ López Portillo, *op. cit.*, p. 1161

³⁵ En sus memorias cuenta cómo la llamada «quinta opción» se empezó a estudiar desde el 5 de febrero de 1982. «Para mayo de 1982 disponía ya 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.» López Portillo, *op. cit.*, p. 1173.

³⁶ Rolando Cordera, por ejemplo, critica que se analice un evento como éste a partir de quién tomó la decisión. En sus palabras, «Carlos Elizondo nos ofrece una reconstrucción de lo acaecido que más bien suena a una autobiografía precoz. En el fondo, sus reconsideraciones no encuentran un buen asidero en los recuentos más robustos, salvo en el lugar común de que la decisión fue en lo fundamental una decisión política del presidente, inconsulta y sólo deliberada con sus colaboradores más cercanos». Rolando Cordera, «Comentarios bibliográficos», *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), núm. 288, octubre-diciembre de 2005, pp. 932-941. Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, p. 130.

sidente pudo no haber tomado la decisión y lo hizo, de hecho, presumiblemente contra la posición dominante en su gabinete, convencido por un pequeño grupo de asesores.³⁷

Jesús Silva Herzog habla de esto:

*El presidente López Portillo me había preguntado un par de semanas atrás, y lo hizo en varias ocasiones, mi opinión sobre la nacionalización de la banca y el control de cambios. 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 la política, y con efectos que pronto se verían evaporados.*³⁸

117

La crisis económica explica por qué la pudo tomar en ese momento, pero no implica que la debió tomar. No hay un mecanismo causal entre crisis y nacionalización. Tampoco una presión social o un compromiso con el partido o con el Congreso, por más que hubiera grupos en la izquierda y en el sindicalismo, incluido el oficial, que simpatizaran con ella. Fue una decisión personal. El presidente no la consultó con nadie fuera de su grupo más cercano y, cuando la dio a conocer a su gabinete, fue claro en subrayar que ya era un hecho consumado y al que no le gustara se podía ir. Sólo uno lo hizo, Adrián Lajous. Se había

³⁷ En palabras del presidente De la Madrid: «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». De la Madrid, *op. cit.*, p. 35.

³⁸ Jesús Silva Herzog, *A la distancia...*, Recuerdos y testimonios, México, Océano, 2007, p. 63.

contemplado la adopción de otras medidas,³⁹ pero, finalmente, los banqueros fueron el blanco elegido.

Era, cabe recordar, un momento caótico, de gran incertidumbre. Las decisiones se tenían que tomar con gran rapidez, había un desorden producto de esta crisis y del inminente fin de sexenio que complicaba enormemente el manejo de la emergencia económica.

118 Ex-post solemos partir del supuesto de que los actores cuentan con plena información y con capacidad de actuar racionalmente para maximizar sus intereses. Pero no suele ser así en la realidad. Las decisiones se toman con información imperfecta y cuando el poder está altamente concentrado —como era el caso entonces (por lo menos en lo que a la toma de decisiones se refería, no en la capacidad de hacer que se cumplan procesos complejos, como el control de cambios)— en manos del presidente, la percepción que López Portillo tenía de las causas de la crisis debe ser tomada en cuenta como el factor más importante para entender el porqué de la decisión.

La evidencia parece mostrar que se trataba de una respuesta tanto política como económica a una crisis que se desplazaba del caos económico hacia lo que se percibía como un vacío de poder y sobre la que el gobierno tenía que hacer algo. Según López Portillo, las políticas ortodoxas habían sido puestas en práctica desde abril, pero habían fracasado.⁴⁰

De la Madrid describió la expropiación como un manotazo sobre la mesa para callar a todo el mundo.⁴¹ En sus memorias reproduce el siguiente diálogo:

³⁹ Medidas que, aparentemente, incluían el declarar una moratoria de la deuda externa o un golpe en contra de algunos políticos poderosos y corruptos.

⁴⁰ José Ramón López Portillo, en entrevista citada.

⁴¹ *Ibid.*

[José Ramón] si el Presidente hace esto, es para darle más dimensión a la Presidencia de la República y podérsela entregar fortalecida.

[De la Madrid] Lo que me va a entregar es una mariposa atravesada con un alfiler. Un país lleno de odios y sin poder de negociación con el exterior [...] Sin embargo dígame que tendrá mi solidaridad política.⁴²

Según López Portillo: «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».⁴³ Se consideraba que los banqueros eran demasiado poderosos y constituían un obstáculo para manejar la economía en tiempos de crisis.⁴⁴ Tras la razón política había una económica: la intención de aumentar la capacidad del Estado para manejar las crisis económicas mediante el control del sistema financiero.⁴⁵

En una entrevista personal con López Portillo, éste hizo notar al autor que la nacionalización de los bancos fue el resultado de una política que había fracasado: la «mexicanización» de la economía. A través de innumerables controles legales, dicha política, que tuvo su origen a finales del decenio de 1950, había otorgado a los nacionales el monopolio sobre ciertos sectores, la banca entre ellos.⁴⁶ Se creía que los mexicanos estarían más dis-

⁴² De la Madrid, *op. cit.*, p. 30.

⁴³ López Portillo, *op. cit.*, p. 1248.

⁴⁴ Véase William Glade, «Mexico: Party-Led Development», en Robert Wesson (ed.), *Politics, Policies, and Economic Development in Latin America*, Stanford, Hoover Institution Press, 1984, pp. 105-106.

⁴⁵ Véase una defensa de la nacionalización en Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984; y una crítica, en Enrique Pérez López, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987.

⁴⁶ Sólo Citibank podía operar en México, aunque en condiciones extre-

puestos a actuar en interés de la nación.⁴⁷ López Portillo percibió la crisis de 1982, caracterizada por una fuga de capitales en una escala sin precedentes, como el resultado de la falta de cooperación de los mexicanos ricos, en particular de los banqueros.⁴⁸

El 1 de septiembre de 1982, el entonces presidente aludió a «la conciliación de la libertad de cambio con la solidaridad nacional» y afirmó que una «economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos, pero no acompañada por derechos correlativos, había fracasado».⁴⁹ Su respuesta fue anular los derechos de los banqueros a poseer bancos y el de los mexicanos a exportar dólares y tener cuentas en esta moneda en México (las

120

madamente limitadas. Como se describe más adelante, Citibank no fue nacionalizado.

⁴⁷ Véase su discurso del 5 de febrero de 1982, citado en López Portillo, *op. cit.*, p. 1168.

⁴⁸ Silva Herzog le dijo a López Portillo, antes de la nacionalización, que cierto banco había sacado del país varios millones de dólares en un solo día. El presidente reaccionó haciendo notar que los banqueros estaban confirmando sus temores de que orquestaban un ataque contra el peso. Silva Herzog le dijo que el banco era propiedad del gobierno y estaba bajo el control de éste. Ahí terminó la conversación entre el presidente y su secretario. Parece ser que no hubo una diferencia significativa en la manera como los bancos comerciales mixtos (con capital público y privado, pero controlados por el primero) actuaron con respecto a la fuga de capitales, lo cual sugiere que esta última fue un fenómeno más descentralizado de lo que el presidente creía. Jesús Silva Herzog, en entrevista personal con el autor, ciudad de México, 21 de febrero de 1990. Lo cierto es que para López Portillo siempre dominó la idea de que había maldad y falta de solidaridad por parte de los banqueros mexicanos. En sus memorias dice: «los banqueros se resisten a decirme quiénes fueron los que más dólares compraron y para qué. No podemos seguir a la conveniencia de ese jaez de especuladores». López Portillo, *op. cit.*, p. 1179.

⁴⁹ Véase el discurso completo en Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 70, septiembre de 1982, pp. 11-76.

cuentas en el extranjero estaban permitidas por la ley, curiosa contradicción).⁵⁰

Como lo expresó en sus memorias:

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?... Porque 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...⁵¹

121

Aunque López Portillo acusó a los banqueros de ser responsables de la crisis, reconoció que ellos y quienes habían exportado capitales actuaban dentro de los límites de la legalidad, esto es, con base en sus derechos de propiedad.⁵² No obstante, consideró que estos actos iban en contra del interés público; y, cuando esto ocurre, el Estado, según el presidente, tiene la facultad constitucional para limitar los derechos de propiedad.

Es significativo el hecho de que el término empleado por el gobierno y por quienes apoyaron los sucesos del 1 de septiem-

⁵⁰ En cierto momento circuló el rumor de que López Portillo estaba considerando el cambiar el artículo 37 de la Constitución y hacer de la propiedad de dinero en el extranjero una causa para la pérdida de la nacionalidad.

⁵¹ López Portillo, *op. cit.*, p. 1168

⁵² *Ibid.*, p. 1234.

bre sea el de nacionalización, mientras que los críticos prefieren llamar al acto expropiación o «estatización».⁵³ Al transformar los bancos en propiedad estatal, éstos se convirtieron, en opinión de López Portillo, en instrumentos a disposición de la nación. Según los críticos de la expropiación, los bancos ya eran nacionales.⁵⁴

122 Me parece que hay tres dimensiones en la explicación que dio el presidente López Portillo para justificar la expropiación. La primera fue la dimensión ideológica. Se aprovechó la oportunidad de llevar a cabo una política pendiente en el imaginario de la Revolución mexicana. De acuerdo con López Portillo era momento de «seguir haciendo la Revolución desde las instituciones».⁵⁵ Era la oportunidad para dar ese gran paso que en otros momentos los gobiernos posrevolucionarios no se había atrevido a dar. Un grupo de asesores cercanos a él le habían alertado, aparentemente desde sus tiempos como secretario de Hacienda, sobre las dificultades para gobernar la economía mientras los banqueros siguieran siendo privados y sabotearan—según lo percibían algunos en el equipo presidencial— los esfuerzos de redirección económica que miembros del gabinete de López Portillo quisieron aplicar a lo largo del sexenio. Para

⁵³ El término nacionalización no es neutro. Los partidarios de la nacionalización lo emplean, mientras que sus críticos prefieren utilizar expropiación o estatización. La administración de Carlos Salinas de Gortari empleó este último término en los documentos oficiales que justifican la privatización de los bancos iniciada en 1990 y terminada en 1992.

⁵⁴ Una vez que los bancos fueron devueltos al sector privado, el gobierno y los empresarios concordaron en que el término correcto era privatización. Sólo los críticos radicales de izquierda argumentaron que implicaba una desnacionalización. Como reflejo del surgimiento de una ideología menos estatista, la antigua equivalencia entre Estado y Nación ya no es de aceptación general.

⁵⁵ López Portillo, *op. cit.*, p. 1235.

poder gobernar la economía, había que poseer los bancos, había que expandir el Estado.

La siguiente dimensión de la explicación oficial es la financiera, la de que la nacionalización serviría como instrumento para controlar el desorden cambiario de 1982 que parecía estar completamente fuera de control, por más esfuerzos que hacía el gobierno para confrontarlo. En palabras del presidente, «México ha sido saqueado».⁵⁶ La estatización y el control integral de cambios, como fue llamado, permitirían enfrentar la fuga de capitales. En sentido estricto, el control de cambios se había iniciado desde agosto, aunque nunca fue un control integral. No se controló la salida de pesos del país, por lo que muy pronto apareció un mercado de pesos en Estados Unidos.⁵⁷ Pero la idea era que se necesitaban ambos instrumentos para controlar a los banqueros que supuestamente saqueaban al país y para poner freno a unos ciudadanos poco solidarios.

123

La tercera dimensión fue de orden político: mostrar que el gobierno a su cargo tenía capacidad de respuesta. De acuerdo con la visión presidencial, la principal causa de la crisis era la especulación: «la pérdida de confianza en nuestro peso, alentada por quienes, adentro y afuera, pudieron manejar las expectativas y causar lo que anunciaban, con el solo anunciar. Así de delgada es la solidaridad. Así de subjetiva es la causa fundamental de la crisis».⁵⁸ Según dicho diagnóstico, el gobierno no era responsable de la crisis, pero sí de su solución. Así, con la nacionalización el gobierno asumía una serie de costos políticos

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1232.

⁵⁷ Según Silva Herzog, la medida no funcionó: «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».

⁵⁸ *Ibid.*, p. 1244.

pero mostraba que aún tenía la fuerza para tomar decisiones y enfrentar sus responsabilidades. Éstas son, básicamente, las tres razones que el presidente López Portillo dio para tratar de justificar la decisión.

124 Hay cuatro conflictos o dilemas que vale la pena tener presentes para entender esta decisión. Primero, uno de índole personal: un presidente saliente que aparentemente no terminaba de asimilar el hecho de que su sexenio terminaba y que su poder estaba eclipsado y a punto de desaparecer. Un presidente deprimido, criticado, vapuleado, al que la gente le ladraba cuando salía a la calle. En sus palabras, «ya no soy la voz de la esperanza, sino la del tropiezo». ⁵⁹ «Todo se me desvanece. Un último año, duro, doloroso, amargo. La angustia histórica, la tremenda angustia histórica y la consideración, la casi conmiseración de los que me quieren. Igualmente dolorosa. Pero todavía tengo fuerza y voy a golpear. Van a ver.» ⁶⁰

Su estado de ánimo seguramente también influye en su decisión. En sus memorias, con fecha del 27 de febrero, escribe:

Estoy triste, muy triste; tengo la sensación de haber perdido el último round. Es duro. Pero mantendré el ánimo sereno para sacar el mejor partido de la situación... Ni contratos, ni concesiones, licencias, privilegios, beneficios, especulaciones. He admitido regalos sin que se asocien con algo que tenga o no que hacer. Pero es malo. No me siento con autoridad moral. Seguro que tendré que tomar decisiones en forma de una gran catarsis, cuya oportunidad habré de esperar. Tentación, penitencia, previa confesión, es el esquema de la vergüenza moral. ¿Tengo derecho a casa en Acapulco y aquí? ¿Cómo debo vivir? ⁶¹

⁵⁹ Ibid., p. 1202.

⁶⁰ Ibid., p. 1226.

⁶¹ Ibid., pp. 1181-1182.

Un dato quizás menor, pero que ilustra su falta de perspectiva, es que nunca preparó su mudanza de salida de la casa presidencial al punto de que su sucesor, al entrar a residir a Los Pinos, tuvo que meter las cosas de su antecesor en cajas y mandárselas a la llamada «Colina del Perro». José López Portillo no quería aceptar su salida del poder, por lo que con aquel golpe de mano trataba de darse fuerzas para los últimos meses del sexenio, incluso a pesar de que al final de cuentas terminó pagando un costo político personal elevado. Con esta decisión violó una regla no escrita de la sucesión presidencial: no tomar decisiones que afectan de forma importante al sucesor (aunque el equipo de López Portillo creía que con la nacionalización le abría a De la Madrid un nuevo margen de maniobra para manejar la crisis, el siguiente presidente no estuvo de acuerdo con ello).

125

El segundo elemento es precisamente esta tensión entre el presidente saliente y el entrante. Como el propio López Portillo afirmó, De la Madrid «no es el candidato para esta medida. Pero tendrá que ser el presidente que la administre». ⁶² Había que darle, en consecuencia, los instrumentos para estabilizar la economía. O, quizás, amarrarle las manos para que no fuera a desviar de su ruta la épica de la Revolución mexicana. El ex-presidente De la Madrid lamenta: «no dejó de ser un trance muy difícil que tuve que vivir ese 1 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». ⁶³

También había una enorme molestia por parte del equipo del presidente López Portillo, de su gente más cercana, entre ellos su hijo José Ramón, por la campaña de renovación moral que había anunciado, a lo largo de su campaña, el candidato De

⁶² *Ibid.*, p. 1253.

⁶³ De la Madrid, *op. cit.*, pp. 30-31.

la Madrid. Durante la misma se presentó una suerte de disputa entre éste y José Ramón López Portillo, quien era el encargado de hacer el análisis de lo que a lo largo de la campaña se venía diciendo y señalar cuáles eran los grandes problemas nacionales. Sus conclusiones no eran similares. Para De la Madrid en primerísimo lugar se encuentra la renovación moral, mientras que para José Ramón López Portillo ese era un problema menor. En medio de dicha tensión, la nacionalización era una medida atractiva, una muestra de que el presidente estaba vivo, que podía dar una demostración de fuerza para sorprender a todos, que podía finalmente ganar unos meses de estabilidad política en un país que se le estaba escurriendo, e imponerle a su sucesor una medida de esta naturaleza.

En tercer lugar, a lo largo de todo el sexenio existió un conflicto al interior del gabinete: el de la llamada «disputa por la nación», como la caracterizaron Rolando Cordera y Carlos Tello en su libro del mismo nombre.⁶⁴ La disputa entre un proyecto nacionalista o keynesiano y un proyecto liberal u ortodoxo. López Portillo, en sus memorias, argumenta que intencionalmente había dejado coexistir estas dos posiciones para ser él quien efectuara la síntesis hegeliana de los opuestos, constituirse como el fiel de la balanza.⁶⁵ De tal suerte, los que habían perdido en la sucesión (los nacionalistas) ven en la expropiación una oportunidad de alcanzar una última victoria frente a quienes habían ganado al colocar a uno de los suyos como presidente. Es imposible de probar, pero interesante plantear como hipótesis contrafactual, ¿qué hubiera pasado si en la sucesión se hubieran visto favorecidos los nacionalistas con un candidato cercano a su visión del mundo? Quizás habría existido una menor presión

⁶⁴ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

⁶⁵ Véase *ibid.*, p. 693.

por parte de este grupo por estatizar y el desenlace del conflicto entre estas dos visiones del desarrollo del país hubiese sido menos abrupto.

Por último está el conflicto entre el Estado, como lo concebía José López Portillo, y los sectores privados. Para el presidente, la fuga de capitales era promovida por los banqueros. La nacionalización le permitía al Estado imponerse a los intereses privados, castigar la poca solidaridad de los grupos privilegiados que manejaban la banca, aunque siempre cuidando su relación con otros que participaban también en una parte de este negocio, sobre todo los extranjeros, pero también el ejército y el sector obrero, dueños de bancos que actuaron como todos durante ese periodo, pero que no fueron expropiados. Solamente se expropió a los banqueros privados mexicanos ya que, ciertamente, hacerlo era políticamente más fácil y financieramente más atractivo, dado que en ellos estaba concentrado el grueso de la actividad del sector. Además, la crisis podía endosársele a los banqueros, personajes nada simpáticos ni populares. Basta recordar la reacción que hubo en la sociedad mexicana tras la nacionalización de la banca. Se trató de una acción aceptable para amplios sectores.

127

LA REACCIÓN DE LOS EMPRESARIOS

Tanto la creación de los «mexdólares» el 8 de agosto, como el control de cambios y la nacionalización del 1 de septiembre fueron una sorpresa para los empresarios y, en general, para los ahorradores. La creación de los «mexdólares» fue particularmente dramática para estos últimos, pues, para quienes tenían cuentas denominadas en dólares, la medida era similar a una expropiación parcial de su propiedad, equivalente a la diferencia entre el valor del dólar en el mercado libre y la tasa de los mexdólares (33%, aproximadamente). Así, si la cantidad total

de depósitos denominados en dólares era de alrededor de 12 mil millones de dólares, los ahorradores perdieron aproximadamente 4 mil millones de dólares respecto a lo que hubiesen obtenido en el mercado libre del dólar.⁶⁶

Los mexdólares aparecieron el 8 de agosto, pero el decreto del 1 de septiembre sobre el control cambiario introdujo una modificación importante. Los depósitos denominados en dólares debían ser cambiados al tipo fijado por el gobierno a su vencimiento. Antes, ese tipo aplicaba sólo si se retiraba el depósito, pero podía seguir en dólares si se renovaba.

128

La segunda modificación fue declarar la fuga de capitales como ilegal, así como la inclusión de severos controles sobre las transacciones internacionales. El control de cambios anuló uno de los ancestrales derechos de los propietarios, el cual había sido defendido por el gobierno —incluido el presidente, unos meses antes— como una de las libertades fundamentales de México.⁶⁷

La nacionalización fue una sorpresa para la mayoría de los empresarios; acabó con sus percepciones de lo que creían posible en el marco de las reglas del juego tácitas y aun con su interpretación del marco legal, como se afirma en la solicitud de amparo que los banqueros interpusieron en contra de la nacionalización. Con la nacionalización se confirmaba que las reglas discrecionales relacionadas con los derechos de propiedad no

⁶⁶ Ulises Beltrán, «Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982», *Foro Internacional*, vol. xxx, núm. 4, 1990, p. 605. Tello argumenta que los ahorradores ya habían acumulado una alta ganancia en pesos; *op. cit.*, p. 175.

⁶⁷ El 21 de abril de 1982, el presidente López Portillo seguía defendiendo frente a las cámaras de televisión que un tipo de cambio libre «es una de las libertades básicas que nos proponemos mantener a toda costa». Citado en S. Wise y H. Ortiz Dietz, *La nacionalización de la banca*, México, El Inversionista Mexicano, 1982, p. 18.

eran predecibles, lo cual implicaba la ruptura del pacto informal entre el gobierno y el sector privado. La nacionalización de los bancos hizo explícitos los riesgos políticos de la inversión en México. Si hasta los banqueros, el grupo más poderoso, habían sido afectados por el poder discrecional del gobierno que optó por expropiarlos, cualquier otro grupo podría ser afectado. En general, se consideraba que los banqueros eran los más influyentes en la toma de decisiones y los beneficiarios tradicionales de las políticas gubernamentales, únicamente después de los propios políticos.⁶⁸

129

Hay otro aspecto que vale la pena mencionar. Según parece, otro factor que hizo que la nacionalización fuese dramática para muchos empresarios fue el temor a que pudiera desaparecer el secreto bancario. En una cultura empresarial en la que la evasión fiscal es común y en la que los propietarios se protegen tras el velo del anonimato, muchos temían que el gobierno descubriera su doble sistema de contabilidad, mejor protegido cuando los bancos eran de propiedad privada.⁶⁹

La nacionalización no consistió únicamente en el acto de convertir la propiedad privada en propiedad estatal, también constituyó un símbolo de una intervención estatal basada en la arbitrariedad. Las reacciones en contra de la nacionalización también lo fueron en contra de la incompetencia del gobierno

⁶⁸ Tal fue la clasificación en el cuestionario dirigido por Dale Story durante el verano de 1980; Dale Story, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986, p. 121.

⁶⁹ López Portillo menciona lo anterior y agrega que consideró eliminar el anonimato de los títulos y acciones, pero De la Madrid lo persuadió de no hacerlo; López Portillo, *op. cit.*, pp. 1254 y 1262. En 1983, De la Madrid inició un lento proceso que llevó a la desaparición del anonimato. Un político entrevistado afirmaba que De la Madrid había prometido a López Portillo emprender gradualmente esta acción si este último aceptaba no hacerlo inmediatamente.

para administrar la riqueza petrolera. La reacción de muchos empresarios no fue sólo en contra de lo que se consideraba como una violación de los derechos de propiedad, sino también en contra de las instituciones políticas que no daban a los propietarios seguridad del valor de su inversión, dada la falta de capacidad administrativa del gobierno.

130 A pesar de la magnitud de una medida como la nacionalización de la banca, la comunidad empresarial fue incapaz de responder de manera unificada. Su reacción inicial fue de sorpresa y Clouthier, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, anunció medidas de rechazo para el miércoles siguiente.⁷⁰ La mayoría de los empresarios hicieron declaraciones públicas en favor de los banqueros. Incluso las organizaciones empresariales menos radicales se mostraron claramente en contra de la medida, porque había roto «el equilibrio sano» entre el gobierno y el sector privado.⁷¹ Los banqueros expresaron una profunda preocupación por tan radical decisión y declararon que habrían aceptado la medida extrema del control de cambios.⁷²

No obstante, no surgió ninguna oposición política ni llegó a ninguna parte la propuesta de Clouthier de movilizarse en contra de la nacionalización. Son varias las razones que ayudan a explicar la ausencia de una reacción unificada de los empresarios.

Primera, los propios banqueros decidieron oponerse a la medida únicamente en el frente legal.⁷³ Aunque Clouthier

⁷⁰ Jesús Rangel M., «A nadie movilizamos; el paro nace abajo y nos presionan a la acción», *Excélsior*, 6 de septiembre de 1982, pp. 1-A, 11-A y 28-A.

⁷¹ Ignacio Barragán, presidente de la CANACINTRA, inserción pagada, «Acuerdo tomado por el consejo directivo a nivel nacional en reuniones celebradas los días 6 y 7 de septiembre del año en curso», en *Excélsior*, 8 de septiembre de 1982, p. 29-A.

⁷² Inserción pagada por la ABM, en *Excélsior*, 5 de septiembre de 1982, p. 22-A.

⁷³ Los banqueros no constituían un grupo muy homogéneo, pero actua-

les ofreció todo el apoyo que necesitaran en defensa de sus intereses,⁷⁴ los banqueros prefirieron seguir una estrategia de bajo perfil y desafiar la nacionalización únicamente en la arena legal, interponiendo un juicio de amparo en contra del decreto de expropiación. El amparo, pensaron, les permitiría ganar tiempo hasta que la administración de López Portillo terminara, a la par de empezar a negociar un acuerdo con el futuro presidente. Incluso era un mecanismo posible para obligar al gobierno entrante a devolver los bancos. Sin embargo, cuando el presidente López Portillo percibió el riesgo de un revés jurídico optó por promover con éxito una reforma constitucional que hiciera de la banca un sector reservado al gobierno, con lo cual el Poder Judicial, en una controversial decisión, optó por sobreseer el amparo y no admitir otro contra la propia reforma constitucional.

131

Segunda, los banqueros sabían que el poder discrecional del presidente incluía el poder para decidir el monto de la compensación. No estaban dispuestos a correr el riesgo de perder ese dinero.

Los ex-banqueros, en especial los que habían utilizado sus bancos como grupos de control de otros sectores de la economía, también estaban preocupados por la propiedad eventual de los activos no bancarios en poder de los bancos. Querían recuperarlos. Colaborar con el gobierno parecía el precio que tenían que pagar. Algunos de los banqueros más importantes, como el

ron de manera bastante unida. Véase una descripción de quiénes eran los banqueros y de las características más sobresalientes de cada uno de los bancos en Alonso Aguilar M. et al., *La nacionalización de la banca: la crisis y los monopolios*, México, Nuestro Tiempo, 1985, pp. 34-52. Aunque es un libro claramente en contra de la «burguesía», contiene buena información.

⁷⁴ Emilio Goicoechea, presidente de la CONCANACO de 1982 a 1984, en entrevista personal con el autor, México, 23 de enero de 1992.

grupo VISA, propietario de Banca Serfín, el tercer banco en importancia en el país, tenían otros negocios importantes, algunos con problemas financieros, que necesitaban del apoyo del gobierno. Otros, como COMERMEX, habían seguido prácticas dudosas que pusieron a sus propietarios en una situación difícil.

132 Por lo demás, los banqueros esperaban que el apoyo externo (el FMI y el gobierno de Estados Unidos) pudiera inducir a De la Madrid a dar marcha atrás a la decisión de López Portillo. Se pensaba que el FMI no sería favorable a un sistema financiero de propiedad estatal, pues éste tendría menos probabilidades de inspirar confianza a los ahorradores internos. Pero unos y otros se equivocaban. La banca internacional concluyó que la nacionalización implicaba una mayor seguridad para sus propios bienes, a saber: la deuda externa de los bancos mexicanos.

Según Silva Herzog (quien se mantuvo como secretario de Hacienda hasta 1986), los banqueros sí tenían la intención de ir más allá de la mera defensa legal. Originalmente, habían jugado con la idea de una inserción pagada en el *New York Times*, para contar al mundo la manera como había sido confiscada su propiedad. Sin embargo, fueron disuadidos de hacerlo. En palabras de Silva Herzog: «Si se portan mal, no los compensaré».⁷⁵

Tercera, Carlos Abedrop, entonces presidente de la ABM y, antes de la expropiación, propietario de un banco, afirma que su tibia respuesta a la nacionalización se basó en el conocimiento de que el próximo presidente no compartía los puntos de vista de López Portillo. Esto hacía preferible negociar con De la Madrid que arriesgarse a provocar un mayor conflicto con el presidente que los expropiaba.⁷⁶

⁷⁵ Jesús Silva Herzog, en entrevista citada.

⁷⁶ Carlos Abedrop, en entrevista personal con el autor, México, 29 de marzo de 1990.

Los banqueros consideraron incluso la posibilidad de que Miguel de la Madrid pudiera devolverles los bancos. La nacionalización fue una reacción desesperada de López Portillo, quien, después de todo, había seguido una política pro-empresarial al inicio de su sexenio. Así como él había corregido las políticas de Echeverría, De la Madrid podía dar marcha atrás a la nacionalización, pues no formaba parte de su proyecto económico. Al menos, De la Madrid les pagaría una mejor compensación. Sabedores de que el poder discrecional del gobierno incluía cómo le pagarían, un conflicto podía llevar a una compensación menor. Dado que las reglas del juego no eran claras y el poder discrecional del presidente era enorme, trataban de persuadir al entrante para que los compensara de la mejor manera posible.

133

De haberse resistido a la transferencia de los bancos, hubieran podido darle a López Portillo una excusa para emplear la fuerza o incluso decretar un estado de urgencia que habría dificultado aún más la sucesión. Según Abedrop, podrían haberle dado la oportunidad de mantenerse ilegalmente en el poder. Después de todo, De la Madrid aún no era legalmente el presidente electo. Todavía faltaba que el Congreso ratificara la legalidad de las elecciones, lo cual debilitaba su posición. Aunque lo anterior parece exagerado, hubo banqueros que, después de la expropiación, creyeron que ya cualquier cosa era posible.⁷⁷

Ni siquiera los empresarios más radicales parecían querer llevar la cuestión demasiado lejos. El día anterior a la reapertura de los bancos, dos de los empresarios más radicales, Clouthier

⁷⁷ Abedrop, en entrevista mencionada. Kraft relata que, después de haber alcanzado un acuerdo con el FMI, Silva Herzog desapareció dos días antes de regresar a México. Según él, Silva Herzog estaba aguardando a que el Congreso ratificara a De la Madrid. Joseph Kraft, *op. cit.*, p. 11.

y Goicoechea, apelaron al pueblo a «no saquear los bancos nacionalizados». ⁷⁸

Con todo, se ha sugerido que los bancos se encontraban en una situación tan mala que, después de la sorpresa inicial, a los banqueros ya no les interesaba recuperar los bancos, sino únicamente negociar un buen pago y la devolución de los activos en manos de los bancos nacionalizados. ⁷⁹ La comunidad bancaria internacional vio en realidad la nacionalización con cierto alivio. Aunque los banqueros extranjeros fueron tomados por sorpresa, pues no se llevó a cabo ninguna consulta con el FMI, también se nacionalizaba la deuda externa de los bancos. ⁸⁰ En contra del temor de algunos miembros del gobierno, ⁸¹ Estados Unidos no se opuso a la medida, ya que los bancos extranjeros quedaban

134

⁷⁸ Jesús Rangel M., «No alentaremos paros: el CCE», *Excelsior*, 7 de septiembre de 1982, núm. 23 859, p. 1-A. Por supuesto, es dudoso que su declaración tuviese influencia alguna en la manera tan normal como los bancos reabrieron. Se puede afirmar incluso que, en esas circunstancias, el pedir al pueblo que no retirara su dinero de los bancos equivalía a admitir públicamente que tal posibilidad existía y, por ende, a hacer que los ciudadanos reaccionaran, siendo los primeros en sacar su dinero.

⁷⁹ Diane Stewart, en un seminario que tuvo lugar en el Institute of Latin American Studies, Londres, en noviembre de 1991, en el que presenté una versión preliminar de este texto.

⁸⁰ Véase William Chislett, «Bank chief resigns as Mexico bans \$», *The Financial Times*, 3 de septiembre de 1982, p. 1; John Makinson, «Concern over México bank move», *The Financial Times*, 3 de septiembre de 1982, p. 4; «IMF faces new problems over Mexican aid deal», *The Financial Times*, 7 de septiembre de 1982, p. 1; Alan Friedman y Peter Montagnon, «Further pressure on Mexican debt», *The Financial Times*, 8 de septiembre de 1982, p. 1; y Alan Friedman, «Mexican interbank deposits excluded from moratorium», *The Financial Times*, 13 de septiembre de 1982, p. 19.

⁸¹ José Ramón López Portillo, en un seminario que tuvo lugar en el Institute of Latin American Studies, Londres, en noviembre de 1991.

en una situación menos vulnerable frente a un eventual no pago de la banca mexicana.

De las personas que entrevisté, sólo una opinó que la nacionalización había sido un rescate de los bancos.⁸² El análisis de Enrique Pérez López, antiguo jefe del departamento de estudios económicos del Banco de México, muestra que el sistema bancario era relativamente sano.⁸³ Incluso los defensores de la nacionalización, como la revista *Proceso*, justificaron la expropiación desde el punto de vista de las altas utilidades que estaban obteniendo los bancos.⁸⁴ Quienes diseñaron la nacionalización señalaron el excesivo poder y los altos ingresos de los bancos como una justificación de la medida.⁸⁵

135

En todo caso, el problema de insolvencia que algunos bancos podían haber enfrentado estaba en función de si el gobierno pagaba o no su elevada deuda⁸⁶ o de la quiebra potencial de algunas empresas mexicanas altamente endeudadas. Este riesgo también lo enfrentaban bancos extranjeros que habían hecho grandes préstamos a estas empresas. Algunos meses más tarde, el gobierno mexicano diseñaría un programa para ayudar a las

⁸² José Ma. Basagoiti, entrevista personal con el autor, México, 22 de marzo de 1990.

⁸³ Véase Pérez López, *op. cit.*, pp. 16-29. Véase también Carlos Sales Gutiérrez, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1982-1988*, México, Páginas del Siglo xx, 1992, pp. 5-58.

⁸⁴ Véase Carlos Ramírez, «Con el dinero de la nación, la banca se adueña-ba ya de ella», *Proceso*, año 6, núm. 305, 6 de septiembre de 1982, p. 15.

⁸⁵ Véase Tello, *op. cit.*, pp. 45-68.

⁸⁶ Después de todo, 57% de los créditos totales otorgados por los bancos hasta agosto de 1982 correspondía al sector público. Véase Pérez López, *op. cit.*, p. 28. Además, el tipo de cambio de la deuda en dólares que los bancos habían adquirido estaba a menudo garantizado por el Banco de México. Sylvia Maxfield, «International Economic Opening», en Wayne Cornelius et al. (eds.), *Mexico's Alternative Political Features*, San Diego, University of California Press, 1989, p. 220.

empresas endeudadas y, por lo mismo, a aquellos bancos a los que les debían.⁸⁷ El gobierno pudo haber diseñado un programa similar para ayudar a los bancos mexicanos, sin tener que pagar el alto costo político de la nacionalización en el largo plazo. De hecho, como se argumenta más abajo, el alivio que el gobierno proporcionó a las empresas mexicanas fue muy costoso, pues la deuda denominada en dólares se cobró a un tipo de cambio más bajo que el utilizado para pagar los depósitos.

136

La cuarta razón que explica la ausencia de un frente unificado entre los empresarios es la tensa relación que había entre los banqueros y otros empresarios. Aunque ciertamente se oponían al principio de expropiación (esto es, a lo que consideraban como una violación de los derechos de propiedad), muchos empresarios se sentían agraviados por los banqueros, quienes habían tendido a favorecer los intereses de sus propios grupos económicos. Como lo describe Maxfield, los banqueros habían concentrado el crédito barato en grandes compañías, en particular en aquellas con las que tenían vínculos patrimoniales,⁸⁸ mientras que las pequeñas y medianas empresas apenas tenían acceso al crédito y el que recibían era siempre muy costoso.⁸⁹ Aquellos empresarios sin vínculos personales con los ex-banqueros tenían mayor capacidad de negociación con los bancos nacionalizados.

Una crítica abierta a los banqueros fue particularmente notable entre las pequeñas empresas. El presidente de la Cámara del Vestido, por ejemplo, habría de afirmar sobre la nacionalización: «Ni nos afecta ni nos beneficia [...] Nosotros no tene-

⁸⁷ El gobierno mexicano debía a los nueve bancos estadounidenses más grandes, el equivalente a 44% de su capital. Kraft, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁸ Esta práctica era menos común en los dos bancos más grandes del sector, Banamex y Bancomer. Véase Sales Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 59-61.

⁸⁹ Maxfield, *op. cit.*, pp. 218-221.

mos dinero y nunca hemos tenido; los bancos nunca nos trataron bien [...] Esperamos que la medida de estatizar los bancos por lo menos le dé la oportunidad a esta industria de obtener créditos». ⁹⁰

Incluso las organizaciones empresariales que trataron de oponerse a la nacionalización tuvieron problemas para convencer a todos sus miembros de la necesidad de luchar en contra de la decisión del gobierno. Tal fue el caso de la CONCANACO, en la que sólo la determinación de su presidente hizo posible una reacción más agresiva. Goicoechea afirma que, en la primera asamblea después de la expropiación, al menos la mitad aplaudió la medida. ⁹¹ Según él, esto obedecía a la arrogancia y dureza de los banqueros con los empresarios que enfrentaron problemas después de la devaluación de febrero.

La quinta razón que explica la tibia reacción de los empresarios puede encontrarse en algunas de las políticas emprendidas después de la nacionalización. El gobierno inició la adopción de una serie de medidas que favorecían a quienes tenían deudas en dólares, sobre todo el sector industrial (el menos radical políticamente, por lo general). La más importante de ellas incluía un tipo de cambio especial para las deudas denominadas en dólares con los bancos nacionalizados. El tipo de cambio se fijó en 50 pesos por dólar, mientras que el tipo de cambio del mercado era de alrededor de 100 pesos por dólar y en diciembre habría de aumentar a 150. Incluso el tipo de cambio que se pagaba a quienes tenían ahorros en dólares en el sistema financiero mexicano, los llamados «mexdólares», era más alto (70 pesos). El subsidio a los deudores fue significativo, puesto que sumó 70 mil 830

⁹⁰ Víctor González, «Acusa la Cámara del Vestido a la CONCAMIN de darle la espalda», *El Universal*, 14 de septiembre de 1982, sección «Mundo financiero», p. 1.

⁹¹ Goicoechea, entrevista citada.

millones de pesos, ligeramente inferior al capital total de los bancos al 31 de agosto de 1982.⁹² Estas medidas constituyeron una ayuda significativa a la frágil salud financiera de muchas empresas.

138 Era necesario algún tipo de ayuda para salvar a ciertas empresas que el gobierno no podía permitir que quebraran, pero la reacción gubernamental pareció haberse dirigido principalmente a recuperar la confianza y dividir a los empresarios y, por lo tanto, fue mal planificada y excesivamente costosa. Después de todo, algunos depósitos pagados a 70 pesos por dólar pertenecían a empresas que resultaron subsidiadas por el gobierno al convertir éste su deuda denominada en dólares a 50 pesos por dólar.⁹³

Independientemente de las medidas adoptadas por el gobierno, el simple anuncio de la nacionalización fue visto con alivio por muchas de las industrias fuertemente endeudadas con los bancos privados. Suponían que el gobierno sería más indulgente que los banqueros.

El gobierno también anunció cambios en las prácticas bancarias. Estos cambios favorecieron a un segmento importante de la sociedad mexicana. Las tasas de interés de las cuentas de ahorro aumentaron de 4.5 al 20%. Los bancos dejaron de cargar comisiones a las cuentas de cheques si el saldo promedio era

⁹² Véase Pérez López, *op. cit.*, pp. 112-116. Infructuosamente, en mi opinión, Tello trata de subestimar la importancia de este subsidio; Tello, *op. cit.*, pp. 176-177.

⁹³ Véase Tello, *op. cit.*, pp. 176-177; y Pérez López, *op. cit.*, pp. 112-116. El subsidio fue criticado por Clouthier meses más tarde, cuando ya no se podía despojar de los beneficios a quienes ganaron con la medida. Para Clouthier, este subsidio, destinado a lograr popularidad después de la nacionalización, fue responsable de una gran parte del déficit fiscal de 1982. Carlos Velasco Molina, «La vía tomada, única opción», *Excélsior*, 24 de febrero de 1983, pp. 1-A y 10-A.

inferior a cierto mínimo. Las tasas de interés sobre hipotecas de viviendas se redujeron y la diferencia entre las tasas de interés de los depósitos y los créditos disminuyó en un promedio de 18 puntos a 5.⁹⁴ El mensaje era simple: transferiremos a la sociedad los recursos injustamente acaparados por los banqueros.

Otros hechos dificultaron la coalición en contra del gobierno. Por ejemplo, el 10 de septiembre, un importante grupo de accionistas de dos bancos menores optó por dar voluntariamente sus acciones al gobierno.⁹⁵ Aparentemente, según afirmaron muchos en privado, este «patriótico» acto —por citar las palabras de López Portillo— fue a cambio de una promesa: el gobierno olvidaría las numerosas irregularidades que ya habían sido encontradas en sus bancos.

139

El gobierno empleó sus recursos para convencer a los empresarios de que no protestaran con demasiada intensidad. Por ejemplo, los empresarios —no banqueros— que trataron de movilizarse políticamente se vieron sujetos a varios tipos de amenazas. Cuando algunos empresarios de Monterrey empezaron a buscar una mayor movilización contra la expropiación, el gobernador anunció que estaban por iniciarse auditorías fiscales en muchas empresas locales. La movilización política abierta se detuvo, lo mismo ocurrió con las auditorías.⁹⁶

Los empresarios mexicanos pueden ser clasificados a grandes rasgos como radicales y moderados. Aunque la nacionalización reforzó los puntos de vista de los radicales en el sentido de que no se podía confiar en las instituciones políticas mexicanas,

⁹⁴ Véase el discurso del 4 de septiembre del director del Banco de México en Tello, *op. cit.*, pp. 207-213.

⁹⁵ *Excélsior*, 11 de septiembre de 1982.

⁹⁶ Francisco Ortiz Pinchetti, «No hubo paro, mas sí ataques al presidente y a los gobernadores», *Proceso*, vol. 6, núm. 306, 13 de septiembre de 1982, pp. 16-19.

los moderados tenían el control de importantes organizaciones empresariales y, por lo tanto, pudieron atemperar la reacción del sector privado. Para las organizaciones menos radicales, lo que estaba en juego era la devolución de los activos no bancarios. De hecho, incluso alabaron la manera como estaban funcionando los bancos nacionalizados.⁹⁷ Unos días más tarde, Alfonso Pandal, presidente de la CONCAMIN, visitó a López Portillo y, en una atmósfera de conciliación, le pidió mecanismos específicos que ayudaran a la industria mexicana.⁹⁸ Según Goicoechea, por ejemplo, algunos dirigentes empresariales como Pandal y Jacobo Zaidenweber le causaron más problemas que los funcionarios gubernamentales.⁹⁹

Además, algunos empresarios importantes, como Gilberto Borja, vicepresidente de ICA, la principal compañía de construcción altamente dependiente de los contratos gubernamentales, apoyó públicamente la nacionalización.¹⁰⁰ A finales de septiembre, algunas de las organizaciones radicales empezaron a tener disidentes internos, como las Cámaras de Comercio en Pequeño, que exigieron su independencia de la CONCANACO, porque ésta no representaba sus intereses ni sus valores.¹⁰¹

Las tres organizaciones empresariales que se mostraron fuertemente opuestas a la nacionalización fueron el Consejo

⁹⁷ Alfonso Pandal, presidente de la CONCAMIN, en Herminio Rebollo, «Necesita de medidas claras el aparato productivo: Pandal», *El Universal*, 15 de septiembre de 1982, pp. 1 y 11.

⁹⁸ Leopoldo Cano, «Mecanismos ágiles para salvar a la industria: Pandal», *El Universal*, 22 de septiembre de 1982, pp. 1, 13.

⁹⁹ Goicoechea, entrevista mencionada.

¹⁰⁰ Manuel Buendía, «Red Privada», *Excelsior*, 13 de septiembre de 1982, p. 15-A.

¹⁰¹ Javier Velázquez, «Quieren desligarse de la CONCANACO los pequeños comerciantes del país», *El Universal*, 21 de septiembre de 1982, pp. 1 y 12.

Coordinador Empresarial, la CONCANACO y la COPARMEX. Esta última tendía a ser más radical e independiente. No es una organización obligatoria por ley, como lo son las cámaras empresariales, y sólo se unen a ella los empresarios políticamente más activos. Su presidente, José María Basagoiti, era un radical muy crítico del gobierno. En el caso del Consejo Coordinador Empresarial y de la CONCANACO, la oposición abierta en contra de la expropiación fue en muchos sentidos el resultado de una decisión de sus dirigentes, Manuel Clouthier y Emilio Goicoechea, quienes tuvieron que enfrentar la hostilidad de diferentes sectores en el seno de sus respectivas organizaciones. Estas tres agrupaciones fueron las que organizaron la respuesta política más visible contra la nacionalización: las manifestaciones llamadas «México en la libertad», que se analizan más adelante.

141

Finalmente, una importante razón que explica la débil reacción política de los empresarios fue la popularidad de la nacionalización. A algunos empresarios (Abedrop, Goicoechea, Basagoiti, etc.) les gusta afirmar en privado que, a pesar de todo el aparente apoyo público a la medida, se trató solamente de un caso tradicional de manipulación de masas. Afirman que, en las elecciones para presidente, la sociedad mexicana había demostrado que estaba en contra de la nacionalización. En estas elecciones, el único partido que exigía tal medida, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), había obtenido 4.4% de los votos.¹⁰²

Con todo, había apoyo potencial en la medida y era fácil estimularlo. Después de todo, los banqueros nunca han sido populares; representan lo peor de la imagen típica fomentada por la ideología antiempresarial de la Revolución mexicana: avaros, explotadores e improductivos. Aparentemente, el apoyo públi-

¹⁰² El porcentaje es con respecto a las elecciones de diputados. Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 129.

co a la nacionalización fue muy alto: alrededor de 72% de los mexicanos apoyó la medida, según una encuesta llevada a cabo dos meses después de la nacionalización. Sólo 3% pensaba que era muy mala; 8% que era mala; y 19% que era muy buena.¹⁰³

Después de la nacionalización, todos los periódicos se llevaron de desplegados en apoyo de la medida. Los de los gobernadores y sindicatos fueron los más abundantes, pero también había otros de algunas organizaciones profesionales y aun de pequeñas empresas. En los primeros seis días después de la nacionalización, *Excélsior*, el principal diario mexicano, publicó 104 desplegados a favor y sólo tres en contra.¹⁰⁴ Entre los artículos que apoyaban la nacionalización, se encuentran frases grandilocuentes: «acontecimiento histórico de relevancia a nivel de la declaración de Independencia».¹⁰⁵

Este altísimo número de desplegados no es necesariamente reflejo de la popularidad de la medida. Había una tendencia a

¹⁰³ Véase Miguel Basáñez y Roderic Ai Camp, «La nacionalización de la banca y la opinión pública en México», *Foro Internacional*, vol. xxv, núm. 2, 1984, pp. 202-216. Las cifras que proporcionan los autores contrastan con otros datos disponibles. Por ejemplo: 12% de los dirigentes empresariales pensaba que la nacionalización era muy buena y 32% que era buena. En contraste, un cuestionario elaborado por Maxfield indica que 96% pensaba que la nacionalización era responsable de la disminución de la confianza de los inversionistas; Maxfield, *op. cit.*, p. 229.

¹⁰⁴ Los tres en contra fueron un largo documento del presidente del Consejo Coordinador Empresarial, uno de la ABM y una carta de la hija de Manuel Espinosa Yglesias, ex-propietario de Bancomer.

¹⁰⁵ Inserción pagada por los Sindicatos del Azufre de la ctm, «Telegrama urgente», *Excélsior*, 2 de septiembre de 1982, p. 22-A. Incluso los líderes de izquierda independientes, como Heberto Castillo, defendieron la nacionalización con una retórica grandilocuente, comparándola con la nacionalización del petróleo. Véase René Delgado y Luis Delgado, «Llamado de los partidos de izquierda a defender la política económica de JLP», *Unomásuno*, núm. 1731, 3 de septiembre de 1982, p. 3.

adular al presidente, aunque adular a un presidente saliente sea poco común.

Las demostraciones pro-gubernamentales en favor de la nacionalización fueron impresionantes. En la manifestación de apoyo al día siguiente de la nacionalización, el Zócalo, la plaza principal de la ciudad de México, estaba atestado, como no se había visto desde el movimiento estudiantil de 1968. En contraste, cuando los empresarios trataron de organizar una protesta en contra de la medida en Monterrey, capital del estado de Nuevo León, sólo pudieron reunir a 6 mil personas, mientras que el gobernador reunió a 200 mil en apoyo a la medida.¹⁰⁶

143

El 15 de septiembre, aniversario de la independencia, un periódico afirmó que la cálida recepción que brindó el pueblo a López Portillo en el Zócalo antes de la ceremonia del Grito de Independencia demostró la popularidad del presidente. Ese día, éste se mostró convencido de que había «actuado conforme a la voluntad de su pueblo».¹⁰⁷ El gobierno seguía contando con un apoyo impresionante que disuadió a muchos de seguir adelante con una defensa más abierta de los banqueros.

Evidentemente, el gobierno contaba con el apoyo de los sindicatos. La Confederación de Trabajadores Mexicanos (ctm) actuó con rapidez a fin de advertir a los empresarios que promovían un paro para el 8 de septiembre lo que ello implicaría «echarse al pueblo encima [...] les puede pasar lo que a los banqueros».¹⁰⁸ El paro empresarial nunca se efectuó.

¹⁰⁶ Matilde Luna, René Millán y Ricardo Tirado, «Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 4, 1985, p. 221.

¹⁰⁷ Enrique Sánchez Márquez, «Aplausos y 'vivas' recibió el Presidente al dar el 'grito'», *El Universal*, 17 de septiembre de 1982, p. 7.

¹⁰⁸ Aurelio Ramos M., «Fustiga la CTM el paro empresarial», *Excélsior*, 7 de septiembre de 1982, núm. 23 589, p. 1-A.

El 7 de septiembre, las organizaciones empresariales declararon que los trabajadores habían sido puestos en su contra mediante la clásica técnica del «acarreo». «No queremos ser pretexto de la arbitrariedad, la asonada y el rompimiento del orden jurídico de la Nación».¹⁰⁹ Al día siguiente, la CTM publicó un desplegado: «Cuidado, el pueblo puede echárseles encima».¹¹⁰

144 Además, de todos los partidos políticos, sólo los dos de derecha, PAN y PDM (Partido Demócrata Mexicano), estaban en contra de la expropiación. La izquierda no oficial apoyó la medida, exigiendo que los bienes propiedad de los bancos expropiados no fuesen devueltos.¹¹¹ Semanas más tarde, el PSUM (que incluía al antiguo Partido Comunista) sugirió incluso una alianza con los sectores más de izquierda del PRI y de los sindicatos oficiales.¹¹²

El gobierno se encontraba en el centro de la lucha política que se desató después de la nacionalización y que decidiría cuáles serían los efectos de esta última en la importancia relativa de los sectores público y privado. Los banqueros sabían que el gobierno podía amenazar con desplazarse más hacia la izquierda. El mismo Miguel de la Madrid debió de haber sentido la necesidad de aclarar toda duda respecto a las intenciones de su administración cuando declaró que su gobierno actuaría «en el pluralismo político social y en la economía mixta».¹¹³

¹⁰⁹ Emilio Goicoechea, «Detenemos el paro», *Excélsior*, 8 de septiembre de 1982, p. 27-A.

¹¹⁰ Inserción pagada por la CTM, «Cuidado, el pueblo puede echárseles encima», *Excélsior*, 9 de septiembre de 1982, p. 12-A.

¹¹¹ Ramón Morones C., «Frentes políticos», *Excélsior*, 6 de septiembre de 1982, pp. 4-A, 23-A y 26-A.

¹¹² Roberto Rock, «Buscará el PSUM establecer alianzas y convergencias con progresistas del PRI y del Congreso del Trabajo», *El Universal*, 27 de septiembre de 1982, pp. 1 y 14.

¹¹³ Manuel Mejido, «Universo político», *El Universal*, 12 de septiembre de

Dado que los empresarios mexicanos estaban divididos y las presiones del gobierno eran fuertes, aquellos abiertamente opuestos a la nacionalización no pudieron organizar durante septiembre ninguna protesta significativa. Todo intento por promover una movilización política tuvo que ser cancelado. Los banqueros, que eran probablemente el grupo empresarial más importante del país y que habían actuado como representantes informales de los empresarios en épocas de conflicto, temían perder lo que todavía tenían, por lo que no tuvieron la disposición para reaccionar. No había liderazgo capaz de organizar una respuesta coherente y consensuada.

145

Hacia octubre, no obstante, los grupos empresariales más radicales iniciaron reuniones regionales bajo la consigna «México en la libertad». Su objetivo era alertar a la sociedad sobre los «riesgos» que el PRI —gobierno— representaba para la libertad futura de «todos» los mexicanos. De acuerdo con los organizadores, no se podía confiar en un régimen que había expropiado los bancos.

Según Goicoechea, en un editorial de *Excélsior*: «México en la libertad» tenía el objetivo de despertar una conciencia cívica y plural basada «en lo que fue realmente la Revolución Mexicana» y en el verdadero espíritu de la Constitución mexicana. En opinión de Goicoechea, la Constitución no permitía tales abusos de poder. La Constitución había sido distorsionada por los gobiernos posteriores a la Revolución, que deducían del texto un ilimitado y peligroso poder en manos del Ejecutivo.¹⁴⁴ Ello había llevado no sólo a la nacionalización sino a la incapacidad para administrar los recursos de la bonanza petrolera. Como se dijo

1982, p. 1.

¹⁴⁴ Emilio Goicoechea, «México en la libertad. Patriotas, no fascistas», *Excélsior*, 17 de noviembre de 1982, pp. 7-A y 8-A.

en una manifestación en Yucatán: un presidente fuerte no debe significar poder absoluto del ejecutivo.¹¹⁵

Las manifestaciones de «México en la libertad» eran populares entre los sectores de la clase media fuera de la ciudad de México, en particular en el norte del país, donde la crisis había generado un clima propicio para las reuniones antigubernamentales. El movimiento «México en la libertad» aprovechó no sólo la oposición a la nacionalización, al control del tipo de cambio y a la creación de los «mexdólares», los cuales habían provocado una profunda irritación no sólo entre quienes tenían ahorros en dólares en los bancos mexicanos, sino también el sentimiento general de que el gobierno había sido corrupto e incompetente en la administración de la economía. Según las ideas expresadas por «México en la libertad», la incompetencia del gobierno había llevado a la devaluación del peso y a una alta inflación y, por ende, era responsable de la pérdida de valor de los ahorros.

Las manifestaciones nunca tuvieron la numerosa asistencia que se había visto en favor de la nacionalización de los bancos el 5 de septiembre. Sin embargo, fueron un ejemplo inusitado de la actividad política de los empresarios en contra de algunas de las reglas informales de su papel político. «México en la libertad» fue el primer intento de los empresarios radicales por seguir una estrategia política que les permitiera imponer límites al gobierno a través del desarrollo de un sistema político más

¹¹⁵ Herminio Rebollo, «Demanda la IP freno al estatismo; ‘un gobierno que lo quiere hacer todo nos lleva hacia la crisis’», *El Universal*, 6 de noviembre de 1982, pp. 1 y 10. Véase también Cristina Puga y Constanza de la Vega, «Modernización capitalista y política empresarial», en Esthela Gutiérrez Garza (ed.), *Testimonios de la crisis*, t. 4, *Los saldos del sexenio (1982-1988)*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 244-246.

democrático. Fue un intento por lograr el liderazgo que los banqueros habían perdido, pero esta vez con el apoyo de la sociedad mexicana, la cual, en su opinión, estaba lista para defender sus derechos. Este, a su juicio, era el único camino para proteger la libertad y la propiedad.

Para el gobierno mexicano, «México en la libertad» era una amenaza y presionó a los organizadores, fomentando una atmósfera agresiva en contra de las diversas manifestaciones. Según Rodolfo González Guevara, subsecretario de Gobernación, estas manifestaciones eran ofensivas para las instituciones políticas mexicanas. Sin embargo, afirmó que no había habido rompimiento con el sector privado y que sus miembros, lo cual era más importante, habían «sabido guardar respeto a la investidura del primer mandatario».¹¹⁶

147

En opinión del movimiento obrero, que tradicionalmente había dominado las manifestaciones públicas en México, las de los empresarios sólo eran un medio para chantajear a De la Madrid.¹¹⁷ Urgió a los empresarios a comprender que el poder sólo se gana a través de la mayoría de votos.¹¹⁸ Fidel Velázquez fue más agresivo. Según él, los empresarios habían olvidado que el trabajador es quien produce lo que consume: «que no olviden que serán también los obreros los que pueden construir sus ataúdes y cavar las tumbas para enterrarlos para siempre».¹¹⁹ Según Cervera Pacheco, líder de la Confederación Nacional Cam-

¹¹⁶ Fidel Samaniego, «Ofensa para el sistema político, las juntas del sector empresarial», *El Universal*, 10 de noviembre de 1982, p. 1.

¹¹⁷ Salvador Rico, «Maniobra de la IP para chantajear a De la Madrid, afirma CTM», *El Universal*, 7 de noviembre de 1982, p. 7.

¹¹⁸ Humberto Ortiz, «Agreden a la vida pública las juntas de la IP: CTM», *El Universal*, 14 de noviembre de 1982.

¹¹⁹ «Los patrones han vivido del chantaje a obreros y gobierno», *Excelsior*, 17 de noviembre de 1982, p. 32-A.

pesina (CNC), la organización campesina más importante, los empresarios se equivocaban, porque las minorías no pueden imponer sus opiniones en nombre de la libertad.¹²⁰

Las críticas más fuertes en contra de «México en la libertad» provinieron del propio López Portillo. Según él, los empresarios estaban tratando de aprovechar la crisis para imponer sus intereses particulares sobre el interés nacional. Sólo estaban tratando de ignorar la lucha electoral y a los partidos políticos. Es «el supuesto del fascismo [...] México resolvió vivir en la democracia [...] no admite de ninguna manera que se confunda poder económico con poder político».¹²¹

148

Los empresarios que participaban en el movimiento «México en la libertad» defendieron su posición. Clouthier afirmó: «cuando se hacen manifestaciones de otros sectores se dice que son democráticas y genuinas, pero cuando las emprende la iniciativa privada, se afirma que es caceroismo y desestabilización; no es justo».¹²²

El presidente electo pidió a los organizadores suspender el movimiento «México en la libertad», en particular la última manifestación programada para llevarse a efecto en la ciudad de México, donde el gobierno se sentía más vulnerable. Miguel de la Ma-

¹²⁰ «Las minorías no pueden imponer su criterio en nombre de la libertad: Cervera Pacheco», *El Universal*, 11 de noviembre de 1982, p. 17.

¹²¹ Isabel Zamorano, «Buscan llevarnos al fascismo los gremios económicos: JLP», *Excélsior*, 16 de noviembre de 1982, p. 9-A. En un editorial, Goicoechea afirmó, en respuesta a López Portillo: «Fascismo es creer que el Estado es infalible y que persona puede —en nombre del interés público—, violar el Estado de Derecho»; Emilio Goicoechea, «México en la libertad. Patriotas, no fascistas», *Excélsior*, 17 de noviembre de 1982, pp. 7-A y 8-A.

¹²² J. Jesús Rangel M., «Retomar el camino constitucional», *Excélsior*, 18 de octubre de 1982, p. 1-A.

drid quería asumir el mando en un clima político menos agresivo.

Los organizadores aceptaron poner un alto al movimiento.¹²³ Una vez más, el ciclo político mexicano dio esperanzas a todo el mundo. Al salir de una entrevista con De la Madrid, después de aceptar posponer las manifestaciones, Clouthier declaró que no había enfrentamiento con el gobierno. Según dijo, no se debía confundir el expresar una opinión con la creación de un conflicto. Clouthier prometió entonces que los empresarios colaborarían con el próximo gobierno.¹²⁴

El movimiento «México en la libertad» habría de constituir una valiosa experiencia para los empresarios, Clouthier entre ellos. Cuando este último sintió que los esfuerzos de Miguel de la Madrid por limitar el poder presidencial no eran suficientes, decidió pasar a la lucha partidista.

La expropiación bancaria y la reacción del nuevo Presidente fue un cambio de fondo en la forma en la que se había articulado la relación entre empresarios y gobierno. Ésta estaba basada en la siguiente lógica: a los primeros se les permitía hacer dinero mientras no se metieran en los asuntos del gobierno y mucho menos buscaran el poder fuera del PRI, partido que les habría sus puertas a cuentagotas.

La expropiación bancaria cambió todo esto y un grupo de empresarios optó por moverse abiertamente a la política. En los años siguientes, con el apoyo del PAN, los empresarios tratarían

¹²³ Muchos empresarios se enojaron cuando Clouthier sugirió posponer las manifestaciones, por lo que éste terminó diciendo que sólo era una recomendación: Víctor González, «Pese al CCE harán aquí su junta los empresarios norteros», *El Universal*, 16 de noviembre de 1982, pp. 1 y 12. Con todo, a falta de apoyo de los organizadores, sólo tuvieron lugar dos manifestaciones más.

¹²⁴ Roberto González Pérez, «Colaboraremos con MMH, dice Clouthier», *Excelsior*, 17 de noviembre de 1982, pp. 1-A, 21-A y 35-A.

de ganar posiciones electorales y, en 1988, el propio Clouthier llegaría a ser candidato a la presidencia por el PAN (aunque perdió por un amplio margen).

Mientras tanto, los banqueros habían estado en contacto con De la Madrid, tratando de negociar un acuerdo. Después de una de las reuniones con el futuro presidente, Espinosa Yglesias, antiguo propietario de Bancomer, el banco más grande del país, mostró su respeto y su fe en De la Madrid, afirmando que su actitud con el nuevo gobierno «será de lealtad y de trabajo».¹²⁵ En una actitud similar, también después de visitarlo, Abedrop dijo que el futuro presidente era «el mejor hombre de que puede disponer México».¹²⁶ Parecía que los banqueros podían llegar a un acuerdo satisfactorio con el nuevo mandatario.

150

Los tres últimos meses del sexenio de López Portillo dieron a De la Madrid un poco de espacio para maniobrar. Los empresarios se encontraban confusos y tenían que negociar en dos frentes (con López Portillo y con De la Madrid), lo cual dificultó aún más su posición. La mejor estrategia, al menos para los banqueros, parecía el negociar una tregua con López Portillo y empezar a negociar con el futuro presidente, en espera de que la nueva administración fuese más favorable a sus intereses. Formalmente al mando todavía, López Portillo se fue debilitando con rapidez y convirtiéndose en el blanco de la hostilidad general, incapaz de defender sus políticas y a sí mismo.

¹²⁵ Roberto González Pérez, «Con lealtad y trabajo saldremos del bache: Espinosa Y.», *Excélsior*, 28 de octubre de 1982, p. 1-A.

¹²⁶ Roberto González Pérez, «Esperamos una decisión jurídica justa: la AMB», *Excélsior*, 24 de noviembre de 1982, p. 21-A.

CONCLUSIONES

Pocos eventos cambiaron tanto la historia política y económica del país como la nacionalización de la banca. Este ensayo dio cuenta de las razones del presidente y de las reacciones de los afectados. No vale la pena recapitular lo ya dicho, sino discutir rápidamente las implicaciones de la nacionalización.

La expropiación fue un quiebre tanto político como económico del México posrevolucionario. Para el sector privado, la nacionalización fue una clara infracción de las reglas informales que regían el poder del gobierno con respecto a la propiedad privada y, por ende, el fracaso de la antigua base de negociación con este último. En opinión de muchos empresarios, además, la expropiación no sólo representaba la violación del acuerdo tácito con el gobierno sino también, dados los supuestos liberales de la ley básica de México, de la propia Constitución.

Según Roderic Ai Camp, *«La decisión de nacionalizar es en sí misma la causa más importante, tanto desde el punto de vista estructural como desde el psicológico, de la ruptura de la relación entre el sector privado mexicano y el Estado»*.¹²⁷ Según Carlos Tello, en una entrevista que le hizo Camp, la mayoría de los empresarios mexicanos no interpretaron la nacionalización como una decisión personal de López Portillo, sino como la política del Estado en su conjunto,¹²⁸ aunque probablemente la reacción fue contra la decisión y contra un arreglo político que hacía posible este tipo de decisiones.

El triunfo de Vicente Fox en julio del 2000 es resultado, en buena medida, de las fallidas movilizaciones contrarias a la nacionalización, en particular del movimiento «México en la libertad». No sólo Fox entra a la política como parte de esa reacción,

¹²⁷ Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*, Oxford University Press, Oxford, 1989, p. 132.

¹²⁸ *Idem*.

sino que la expropiación es la prueba, para cierto grupo de empresarios, de que los gobiernos del PRI no son confiables por lo que es necesario participar más activamente en la política.

El triunfo no sería inmediato. En la elección presidencial de 1988, no fue la derecha empresarial la ganadora, sino una izquierda emanada del PRI que reaccionaban contra el cambio de modelo económico.¹²⁹ Finalmente, los empresarios más importantes encontraron cierto reacomodo con el gobierno de De la Madrid, con el cual negociaron indemnización y regreso de activos no bancarios. Además, fue el sexenio donde inició la apertura y la privatización y el candidato Salinas parecía garantizar la profundización de ese proyecto.

152

Sin embargo, para el año 2000, las condiciones serían otras. La crisis de 1994 erosionó fuertemente la legitimidad del PRI y el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, en su tercera campaña no ofrecía un discurso atractivo. Fox, junto con otros empresarios, algunos de los cuales ingresaron a la política como reacción a la expropiación, ganaría la presidencia prometiendo el cambio, lo cual implicaba evitar de una vez por todas con esa política económica errática que nos había llevado a las sucesivas crisis económicas como resultado de la concentración excesiva de poder en la presidencia.

Los empresarios opuestos a la expropiación no la pudieron evitar. No lograron que De la Madrid les regresara los bancos, aunque sí les regresó todos los activos no bancarios. Con todo, al final lograron hacerse de esa amenazante presidencia, aunque para encontrar que ya era otra, sin los poderes de antes y que su candidato triunfador no era la gente idónea para manejar los menguados recursos que aún le quedaban a esa institución.

¹²⁹ Ganadora en este contexto no implica que ganó la elección. Eso no se sabe. Sí se sabe que ganaron mucho más que el PAN y estuvieron a punto de llevarse la presidencia.

La nacionalización fue el canto del cisne del presidencialismo mexicano. Si bien con Carlos Salinas veríamos nuevamente un presidente activista, capaz de vender los bancos expropiados diez años antes, y de enfrentar algunos de los más anquilosados mitos postrevolucionarios, como implicaba el firmar un Tratado de Libre Comercio con nuestros vecinos del norte, éste incluía restricciones a la expropiación de activos de los dos países extranjeros signatarios.

El gobierno no sólo enfrentaría límites jurídicos nuevos a la hora de expropiar. La incapacidad política de afectar de esa forma la propiedad sería brutalmente puesta en evidencia en el intento de expropiar terrenos ejidales para la construcción de un aeropuerto en San Salvador Atenco, en el Estado de México.

Poco tiempo después, en marzo del 2006, la Suprema Corte cambiaría la jurisprudencia en materia expropiatoria. En esta histórica sesión otorgó el amparo a los ingenios azucareros expropiados en 2001 por el presidente Vicente Fox cambiando una jurisprudencia que tenía décadas. La nueva tesis asentaba que sí se requiere garantía de audiencia previa antes de expropiar. De haber estado vigente esta tesis, la expropiación bancaria sencillamente hubiera sido imposible. Cabe resaltar que no hubo una reforma constitucional, sino un cambio de criterio en parte impulsado por las implicaciones del TLC en materia expropiatoria.

En el plano económico cabe resaltar que la forma en la que se nacionaliza y luego privatiza la banca siembra la semilla para la subsecuente crisis financiera del 1994. El gobierno vende los bancos a quienes pagan más, pero que no necesariamente saben del negocio. En esos diez años de banca nacionalizada los banqueros que sobrevivieron se habían mudado al negocio bursátil, de otra naturaleza que el bancario. Pero en ese negocio no eran dominantes. Serían aquellos dueños de casas de bolsa que no venían de la banca quienes ganarían las principales privatizaciones bancarias y la otra gran joya de la corona: TELMEX.

La propia capacidad regulatoria del gobierno había quedado debilitada en la década de banca pública. Ésta era controlada mediante mecanismos distintos a los que se utilizan con una banca privada. Al privatizar no se cuidó en fortalecer antes esa capacidad de regulación.

154 La nueva crisis sería menos costosa en términos de crecimiento e inflación para el país, pero mucho más en términos presupuestales, amén de deslegitimar el proyecto más promercado de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Además, termina con el proyecto de banca propiedad de mexicanos que se había incluso negociado en el TLC como una de las exclusiones más importantes a la inversión extranjera. Si la nacionalización, según López Portillo, fue en buena medida una respuesta a la falta de solidaridad de los mexicanos que eran sus dueños, el proceso terminó con bancos privados en su gran mayoría extranjeros.

Probablemente a la distancia lo más sorprendente de la expropiación es que en esos tiempos era posible una decisión de tal importancia con la mera voluntad del presidente. Éste, por supuesto, actuó en función de un entorno complejo y cada vez más caótico, pero no era una decisión inevitable. Fue tomada en la soledad de su despacho.

Tampoco era una decisión fácil. Implicaba enfrentar el grupo económico más poderoso del país. Sin embargo, los afectados no pudieron evitarlo. El poder del presidente, aun en los albores de su administración, podía tomar una decisión como ésta, incluso en contra de la mayoría de su gabinete y del presidente entrante.

Si bien los damnificados no pudieron frenarlo, fue para López Portillo también su canto del cisne. La expropiación le dio unas semanas de popularidad, para luego caer en el más profundo descrédito que ha vivido un ex-presidente. La tragedia que vivió el país, terminó por alcanzarlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar M., Alonso et al., *La nacionalización de la banca: la crisis y los monopolios*, México, Nuestro Tiempo, 1985.
- Arteaga, René, «Una época de prosperidad se inicia, afirma Alejandro Dávila», *Unomásuno*, año I, 7 de septiembre de 1978, p. 5.
- Basáñez, Miguel y Roderic Ai Camp, «La nacionalización de la banca y la opinión pública en México», *Foro Internacional*, vol. XXV, núm. 2, 1984, pp. 202-216.
- Beltrán, Ulises, «Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982», *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, 1990.
- Buendía, Manuel, «Red Privada», *Excelsior*, año LXV, tomo V, núm. 23 865, 13 de septiembre de 1982, p. 15-A.
- , «Red Privada», *Excelsior*, año LXVII, tomo II, núm. 24065, 5 de abril de 1983, pp. 1-A y 13-A.
- Buffie, Edward F. Buffie y Allen Sanginess Krause, «The Political Economy of Devaluation in Mexico», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- Camp, Roderic Ai, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Oxford University Press, Oxford, 1989, p. 132.
- Cano, Leopoldo, «Mecanismos ágiles para salvar a la industria: Pandal», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23 796, 22 de septiembre de 1982, pp. 1, 13.
- Cordera, Rolando, «Comentarios bibliográficos», *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), núm. 288, octubre-diciembre de 2005, pp. 932-941.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

- Chislett, William, «Bank chief resigns as Mexico bans \$», *The Financial Times*, 3 de septiembre de 1982.
- Chislett, William y Alan Friedman, «Mexico's Political Juggling Act», *The Financial Times*, 9 de septiembre de 1982.
- De la Madrid, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*, México, FCE, 2004.
- Del Ángel-Mobarak, Gustavo A., Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005.
- Delgado, René y Luis Delgado, «Llamado de los partidos de izquierda a defender la política económica de JLP», *Unomásuno*, año 5, núm. 1731, 3 de septiembre de 1982, p. 3.
- Durand, Francisco, «Empresarios y política en el Perú: de la concertación a la estatización de la banca», en Celso Garrido (ed.), *Empresarios y Estado en América Latina*, México, CIDE, 1988, pp. 267-286.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos *Los motivos de la nacionalización de la banca en México*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1987, pp. 25-39.
- , *La importancia de la reglas: Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, FCE, 2001.
- , «La expropiación bancaria veinte años después», en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (eds.), *Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, pp. 129-137.
- Friedman, Alan, «Mexican interbank deposits excluded from moratorium», *The Financial Times*, 13 de septiembre de 1982, p. 19.
- Friedman, Alan y Peter Montagnon, «Further pressure on Mexican debt», *The Financial Times*, 8 de septiembre de 1982, p. 1.
- Galarza, Gerardo, «Lógica en las reacciones: empresarios y de-

- recha, violentos; la popular, jubilosa», *Proceso*, año 6, núm. 305, 6 de septiembre de 1982.
- Glade, William, «Mexico: Party-Led Development», en Robert Wesson (ed.), *Politics, Policies, and Economic Development in Latin America*, Stanford, Hoover Institution Press, 1984.
- Goicoechea, Emilio, «Detenemos el paro», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 860, 8 de septiembre de 1982, p. 27-A.
- Goicoechea, Emilio, «México en la libertad. Patriotas, no fascistas», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 929, 17 de noviembre de 1982, pp. 7-A y 8-A.
- , «México en la libertad. Patriotas, no fascistas», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 929, 17 de noviembre de 1982, pp. 7-A y 8-A.
- González Pérez, Roberto, «‘Será el interés general el que mande en mis decisiones’», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 853, 1 de septiembre de 1982, p. 1-A.
- , «Con lealtad y trabajo saldremos del bache: Espinosa Y.», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 909, 28 de octubre de 1982, p. 1-A.
- , «Colaboraremos con MMH, dice Clouthier», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 929, 17 de noviembre de 1982, pp. 1-A, 21-A y 35-A.
- González, Víctor, «Acusa la Cámara del Vestido a la CONCAMIN de darle la espalda», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23,789, 14 de septiembre de 1982, p. 1, sección «Mundo Financiero».
- , «Pese al CCE harán aquí su junta los empresarios nortehños», *El Universal*, año LXVII, tomo CCLXIV, núm. 23 851, 16 de noviembre de 1982, pp. 1 y 12.
- , «Esperamos una decisión jurídica justa: la AMB», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 935, 24 de noviembre de 1982, p. 21-A.
- Harberger, Arnold C., «Lessons for Debtor Country Managers

and Policymakers», en Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *International Debt and the Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1985.

Jiménez, Edith, «Entregó JLP datos de quiénes y cómo invirtieron en EU», *Excélsior*, año LXV, tomo V, núm. 23 903, 22 de octubre de 1982, p. 1-A.

Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue*, Nueva York, Group of Thirty, 1984.

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

Luna, Matilde, René Millán y Ricardo Tirado, «Los empresarios en los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm. 4, 1985.

Makinson, John, «Concern over México bank move», *The Financial Times*, 3 de septiembre de 1982.

Maxfield, Sylvia, «International Economic Opening», en Wayne Cornelius et al. (eds.), *Mexico's Alternative Political Features*, San Diego, University of California Press, 1989.

Maza, Enrique, «Aleman politizó al ejército, Salinas lo lleva a determinar comicios», en *Proceso*, núm. 810, 11 de mayo de 1992, p. 9.

Mejido, Manuel, «Universo político», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23 787, 12 de septiembre de 1982, p. 1.

Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

Morones C., Ramón, «Frentes políticos», *Excélsior*, año LXV, tomo V, núm. 23 858, 6 de septiembre de 1982, pp. 4-A, 23-A y 26-A.

—, «Sólo se buscan primero los nombres de funcionarios: la Comisión Legislativa» y «Pronto, datos de sacadólares», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 928, 16 de noviembre de 1982, pp. 23-A, y 1-A y 23-A.

Ortiz Pinchetti, Francisco, «No hubo paro, mas sí ataques al

- presidente y a los gobernadores», *Proceso*, vol. 6, núm. 306, 13 de septiembre de 1982, pp. 16-19.
- Ortiz, Humberto, «Agreden a la vida pública las juntas de la IP: ctm», *El Universal*, año LXVII, tomo CCLXIV, núm. 23 849, 14 de noviembre de 1982.
- Pérez López, Enrique, *Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador*, México, Diana, 1987.
- Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, núm. 70, septiembre de 1982.
- Puga, Cristina y Constanzo de la Vega, «Modernización capitalista y política empresarial», en Esthela Gutiérrez Garza (ed.), *Testimonios de la crisis*, t. 4, *Los saldos del sexenio (1982—1988)*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Ramírez, Carlos, «Con el dinero de la nación, la banca se adueñaba ya de ella», *Proceso*, año 6, núm. 305, 6 de septiembre de 1982.
- Ramos M., Aurelio, «Fustiga la ctm el paro empresarial», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 589, 7 de septiembre de 1982, p. 1-A.
- Rangel M., Jesús «A nadie movilizamos; el paro nace abajo y nos presionan a la acción», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 858, 6 de septiembre de 1982, pp. 1-A, 11-A y 28-A.
- , «No alentaremos paros: el CCE», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 859, 7 de septiembre de 1982, p. 1-A.
- , «Retomar el camino constitucional», *Excélsior*, año LXV, tomo v, núm. 23 899, 18 de octubre de 1982, p. 1-A.
- Rebollo, Herminio, «Necesita de medidas claras el aparato productivo: Pandal», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23 790, 15 de septiembre de 1982, pp. 1 y 11.
- , «Demanda la IP freno al estatismo; ‘un gobierno que lo quiere hacer todo nos lleva hacia la crisis’», *El Universal*, año LXVII, tomo CCLXIV, núm. 23 841, 6 de noviembre de 1982, pp. 1 y 10.

- Reyes Heróles, Federico, «La apuesta al equilibrio», *Nexos*, vol. 10, núm. III, 1987.
- Rico, Salvador, «Maniobra de la IP para chantajear a De la Madrid, afirma ctm», *El Universal*, 7 de noviembre de 1982, año LXVIII, tomo CCLXIV, núm. 23 842, p. 7.
- Robinson, Alan, «Portillo Pockets the Banks», *Euromoney*, octubre de 1982.
- Rock, Roberto, «Buscará el PSUM establecer alianzas y convergencias con progresistas del PRI y del Congreso del Trabajo», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXVIII, núm. 23 801, 27 de septiembre de 1982, pp. 1 y 14.
- Sales Gutiérrez, Carlos, *Indemnización bancaria y evolución del sistema financiero, 1982-1988*, México, Páginas del Siglo XX, 1992.
- Samaniego, Fidel, «Ofensa para el sistema político, las juntas del sector empresarial», *El Universal*, LXVII, tomo CCLXIV, núm. 23 845, 10 de noviembre de 1982, año p. 1.
- Sánchez Márquez, Enrique, «Aplausos y 'vivas' recibió el Presidente al dar el 'grito'», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23 791, 17 de septiembre de 1982, p. 7.
- Silva Herzog, Jesús, *A la distancia...*, Recuerdos y testimonios, México, Océano, 2007.
- Story, Dale, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986.
- Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984.
- Velasco Molina, Carlos, «La vía tomada, única opción», *Excélsior*, año LXV, tomo I, núm. 24 025, 24 de febrero de 1983, pp. 1-A y 10-A.
- Velázquez, Javier, «Quiéren desligarse de la CONCANACO los pequeños comerciantes del país», *El Universal*, año LXVI, tomo CCLXIII, núm. 23 795, 21 de septiembre de 1982, pp. 1 y 12.
- White, Russell N., *State, Class, and the Nationalization of the Mexi-*

can Banks, Nueva York, Crane Russak, 1992.

Wise, S. y H. Ortiz Dietz, «La nacionalización de la banca, México», *El Inversionista Mexicano*, 1982.

Zamorano, Isabel, «Buscan llevarnos al fascismo los gremios económicos: JLP», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 928, 16 de noviembre de 1982, p. 9-A.

Zamorano, Isabel, «JLP: no estamos en bancarrota; hay riqueza y trabajo», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 935, 24 de noviembre de 1982, pp. 1-A y 16-A.

Zetina, Guillermo C., «Frentes políticos», *Excélsior*, año LXV, tomo VI, núm. 23 936, 25 de noviembre de 1982, pp. 4-A, 22-A y 36-A

LA EXPROPIACIÓN DE LA BANCA Y EL FIN DEL ESTADO JACOBINO

Soledad Loeza

*...Me la jugué y me está saliendo mal.
Antes salió bien. Lo que importa es el saldo.
¿Quién y cuándo se hará?*

José López Portillo, 26 de julio de 1982

La expropiación de la banca que decretó José López Portillo el 1 de septiembre de 1982 es una decisión emblemática del presidencialismo autoritario que fue característico del sistema político mexicano hasta ese momento. No obstante, ilustra, en forma paradójica, tanto la arbitrariedad del poder presidencial como sus límites, pues si con la firma de un decreto el presidente de la República pudo modificar la estructura de propiedad del sistema bancario, sin previa consulta o deliberación con otra instancia de autoridad, en cambio no tuvo la capacidad de orientar las consecuencias de su decisión, muchas de las cuales contrariaron su intención original.

Según López Portillo, el objetivo de la expropiación era fortalecer al Estado y aumentar los instrumentos a su disposición para cumplir las funciones de transformación social que históricamente se le habían atribuido. Gracias a esta medida, el Estado obtuvo recursos financieros adicionales en el corto plazo; sin embargo, las reacciones de desconfianza e incertidumbre que suscitó aceleraron el agotamiento de los recursos políticos

de largo plazo que requería el éxito de la decisión y que, más adelante, demandaría la modernización de la autoridad estatal que se propusieron alcanzar sus sucesores. La nacionalización resquebrajó de manera irreversible el consenso a propósito de las bondades del intervencionismo estatal que había sostenido la estabilidad política en la segunda mitad del siglo xx. En los años siguientes, el papel del Estado en la sociedad se convirtió en un punto de desacuerdo y confrontación, pues mientras para unos era un agente de democracia, para otros era el principal obstáculo para alcanzarla. Las reacciones que provocó la decisión expropiatoria fueron un vehículo para que el ideal de la ciudadanización de la sociedad política desplazara la visión jacobina del Estado transformador. Desde esta perspectiva, la expropiación de la banca fue también un catalizador de la erosión de los pilares del autoritarismo: la soberanía del Estado, la discrecionalidad de la presidencia de la República y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. Por consiguiente, este acontecimiento también está en el origen de la democratización.

A veinticinco años de distancia, el Estado mexicano ha dejado de ser el agente clave de modernización económica y el referente central de cohesión social que fue durante buena parte del siglo pasado, dentro de la tradición revolucionaria a la que se acogió López Portillo para justificar su decisión. En ese lapso tuvo lugar una redefinición del alcance y de la autoridad del Estado que llevó a éste a abandonar la pretensión de dirigir a la sociedad y a abdicar de muchas de sus funciones tradicionales en beneficio de empresas privadas, nacionales y extranjeras, de partidos políticos, de sindicatos y de organizaciones sociales de diferente índole.

Sin embargo, contrariamente a lo que hubiera podido esperarse, el resultado de este proceso de cambio no fue un Estado más democrático y tampoco una sociedad civil fuerte, sino un Estado rehén de intereses particulares y una sociedad frag-

mentada y dividida. Esta evolución puede explicarse porque la expropiación de la banca fue un acto de fuerza que puso al descubierto la debilidad del Estado y los límites del voluntarismo presidencial, y porque, al igual que las reformas estructurales que se implementaron en los años ochenta y noventa, la expropiación se apoyaba en una contradicción en la que cayeron por igual José López Portillo, primero, y después Carlos Salinas y Ernesto Zedillo: las mismas estrategias que pusieron en pie para fortalecer al Estado —o para modernizarlo— lo despojaron de muchos de los instrumentos que demandaba el éxito de su proyecto, o bien, no permitieron su desarrollo.

165

La prueba inmediata de la derrota de la intención explícita de López Portillo de fortalecer al Estado fue el fracaso del restauracionismo de Miguel de la Madrid, quien se propuso restablecer la continuidad institucional, recuperar la rectoría estatal en materia económica y la primacía política de la autoridad presidencial y de su partido. La reconstitución de la continuidad institucional fue posible, pero la estabilización de la economía se logró únicamente previa negociación con las elites empresariales, sindicales y campesinas, mientras que la solución de la crisis que provocó la controvertida elección presidencial de 1988 sólo fue posible gracias al concurso de la oposición.¹

¹ La distinción que hace Michael Mann entre el poder despótico y el poder infraestructural del Estado ayuda a explicar esta evolución del poder estatal en México en el último cuarto de siglo: por una parte, la expropiación bancaria fue un acto de afirmación del poder despótico del Estado —el que le permitió actuar en forma unilateral—, aunque cimbró sus bases porque desgarró las redes de su interacción con las elites empresariales; por otra parte, minó la vacilante continuidad del poder infraestructural del Estado, de los recursos que en el pasado le habían servido para organizar la vida social: la ideología derivada de la experiencia revolucionaria, el PRI o la autoridad de la misma presidencia de la República. Paradójicamente, a inicios del siglo XXI

La hipótesis de este ensayo es que la consecuencia política más importante de la expropiación bancaria fue precipitar el fin del Estado que empezó a construirse con el triunfo de los liberales mexicanos en la segunda mitad del siglo XIX y que se desarrolló en el XX con el impulso de la Revolución y de la Constitución de 1917, con los objetivos de formar a la Nación y de transformar la realidad económica del país. Según López Portillo, el propósito de su decisión era mantener la continuidad del sistema de la Revolución «vivo y actuante» y «seguir haciendo la Revolución desde las instituciones...»² No obstante, precipitó una discontinuidad histórica que alteró en forma definitiva el patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad. A partir de esa decisión se soltaron los amarres que en el pasado sometían la organización social a la autoridad estatal y se sentaron las bases de nuevos patrones de interacción: llegó a su fin la unilateralidad histórica del Estado de la post revolución y la negociación se impuso como componente central de la lógica de sus relaciones con la sociedad.

Para discutir la hipótesis de que la expropiación de la banca condicionó la evolución del poder estatal en los últimos veinticinco años y, por consiguiente, su actual debilidad, la primera parte de este ensayo examina las condiciones institucionales que propiciaban el voluntarismo de la presidencia autoritaria, así como su relación con el Estado transformador; en segundo lugar, analiza el impacto de la decisión sobre las identidades

puede afirmarse que la reconstrucción del poder despótico del Estado ha sido más efectiva que la reconstitución del poder infraestructural. Véase Michael Mann, «The Sources of Social Power Revisited: A Response to Criticism», en John A. Hall y Ralph Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 343-396.

² José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, p. 1166.

políticas a partir del ascenso del antiestatismo en el seno de la opinión pública y de la cristalización de una fractura derivada del antagonismo estatismo/antiestatismo. Por último, se discute el fin de la unilateralidad del Estado, la reconstrucción de sus relaciones con las elites mediante la negociación y la consecuente transformación del patrón de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

EL ESTADO JACOBINO Y LA PRESIDENCIA AUTORITARIA

167

*...y yo tenía el poder para rescatar el espacio
y redimir los tiempos nuestros.
Y pude hacerlo. Simplemente dije: «expropiéense las casas.
Derríbense. Y descúbrase para el día y la noche
el Templo Mayor de los aztecas».*
José López Portillo, 1981³

En el origen de la histórica decisión del 1 de septiembre de 1982 está la vocación transformadora del Estado de la post revolución, tal y como está definida en la Constitución de 1917. Fue también un acto de voluntarismo presidencial apoyado en una estructura de poder altamente centralizada en la que la discrecionalidad presidencial «era parte de las reglas del juego».⁴ Así pues, la expropiación de la banca fue una medida que se ajustaba a las reglas formales e informales que sustentaban el buen funcionamiento del sistema político. Sin embargo, su intención profunda era eliminar las restricciones a la acción presidencial que se derivaban del poder de los banqueros y que, en opinión

³ José López Portillo, «Prólogo», *El Templo Mayor de los aztecas*, México, Bancomer, 1981.

⁴ Véase Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, FCE, 2001, p. 80.

de Carlos Tello —principal responsable del diseño y de la implementación de la decisión—, habían desvirtuado la orientación original del Estado.⁵ Sin embargo, al rescatar el espacio que habían ganado los banqueros en la estructura de poder, el presidente también violó reglas informales que normaban las relaciones entre el Estado y los empresarios desde los años cuarenta, y que eran producto de la costumbre y de acuerdos contruidos mediante una sostenida cooperación de largo plazo.⁶ La expropiación de la banca puso al descubierto el potencial de conflicto que generaban reglas constitucionales que otorgan una notable autonomía de decisión al Poder Ejecutivo y reglas informales que, producto del desarrollo general del país, implicaban el reconocimiento de ciertos límites a dicha autonomía.

En este apartado se examina la vocación transformadora del Estado que inspiró la decisión expropiatoria; después se discute la exacerbación del presidencialismo autoritario y de la personalización del poder que se produjo en el periodo 1976-1982, paradójicamente, como resultado de dos fenómenos contradictorios: primero, la riqueza petrolera y, después, la aguda crisis financiera de finales del sexenio.

⁵ Según Carlos Tello, «la nacionalización de la banca [...] podría eliminar el punto de referencia ideológico en el que los banqueros y sus ideas [...] se habían constituido [...] se abría la posibilidad de que la política económica se liberara del estrecho margen de maniobra [...] que los intereses de la banca le habían impuesto durante muchos años». Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 133.

⁶ Véase Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.* Véase también, por ejemplo, Carlos Abedrop Dávila, «La expropiación bancaria. Testimonio» en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, pp. 139-144.

LA EXPROPIACIÓN BANCARIA Y EL ESTADO TRANSFORMADOR

José López Portillo tomó la decisión de expropiar la banca comercial a partir de una interpretación radical del principio de la soberanía del Estado. El peso de este concepto en la Constitución de 1917 revela la influencia del jacobinismo de la Revolución francesa, que llegó con el triunfo de los liberales positivistas en el siglo XIX, sobre el desarrollo institucional mexicano. En esta tradición, el Estado es el único representante de la nación e intérprete legítimo del interés general y, por consiguiente, posee una autonomía inapelable y cumple sus funciones a partir de su propia lógica de expansión y continuidad. Dentro de esta perspectiva, toca al Estado definir los objetivos sociales y las estrategias para alcanzarlos, sin la intervención de intereses particulares. De ahí que el presidente López Portillo haya considerado perfectamente legítimo expropiar los bancos sin necesidad de consultar o discutir esta medida extrema con nadie más allá de cinco asesores personales, entre los cuales sólo uno era miembro de su gabinete —José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio Nacional—. A sus ojos, se trataba de una operación de rescate.

169

En noviembre de 1982, Héctor Aguilar Camín situó la nacionalización bancaria en la historia del Estado mexicano:

...anótese que es el regreso de la tradición política y económica de México la que se refiere a los actos de autoridad de la cúpula, no a las condensaciones democráticas que brotan en la base de la sociedad. La tradición que vuelve en la expropiación de la banca no es la de la colectividad, sino la del presidente, su sonido no es el del clamor nacional sino el de la voz solitaria que decide por sí, ante la nación, lo que la nación será en adelante. Es la tradición autoritaria de México, no la democrática, la que regresa y actúa, autoritariamente, en el mejor interés de la nación...⁷

⁷ Héctor Aguilar Camín, «Memorias de una expropiación», en Héctor

La huella del jacobinismo está presente en la Constitución no sólo en las disposiciones anticlericales, muchas de las cuales fueron eliminadas en 1992, sino que también se manifiesta en las funciones de orden político y cultural que atribuye al Estado el propósito fundamental de crear a la Nación.⁸

170 Formar una nación consiste en moldear el imaginario colectivo a través de la educación, de ahí que, por ejemplo, el texto del artículo 3 constitucional atribuya al Ejecutivo Federal la autoridad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en todo el país. La creación de una Nación también supone producir representaciones eficaces del interés general e imponer reglas de funcionamiento a las relaciones entre el poder y la sociedad.⁹ De suerte que, según la Constitución mexicana, la responsabilidad estatal va más allá de la regulación de las relaciones sociales y alcanza temas como la organización de la sociedad, su protección y la promoción de su bienestar. Ahora bien, para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades sociales, el Estado requería de amplias facultades que ponían en manos del Estado un «colosal poderío»¹⁰ y que se materializaron en la incorporación del reformismo social y del intervencionismo económico en el texto constitucional. Por ejemplo, el decreto de la nacionalización

Aguilar Camín et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, p. 15.

⁸ Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, París, Éditions du Seuil, 1992, p. 99. Don Q (*alter ego* de López Portillo) afirma en el prólogo de *Mis tiempos*: «Para López Portillo, México, como Nación, ha sido la hazaña de su Estado». López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit., p. XXIII.

⁹ Rosanvallon, op. cit., p. 108.

¹⁰ Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, ERA/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1973, p. 218.

bancaria fue formulado con base en el artículo 27, que otorga al Estado, en tanto que representante de la Nación, la facultad de expropiar bienes en función del interés público. Asimismo, establece que la Nación tiene «el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público». Como apunta Carlos Elizondo, estas disposiciones atribuyen «... al gobierno un amplio margen para intervenir en todo lo relacionado con los derechos de propiedad, pues su único límite es el concepto de interés público»,¹¹ cuya definición queda al arbitrio del Estado.

171

El intervencionismo económico es un desarrollo casi natural del Estado jacobino, de la misma manera que el compromiso con el desarrollo económico fue una de sus preocupaciones distintivas en México y cada gobierno la interpretó según la coyuntura. Así, en el sexenio 1976-1982, el presidente López Portillo amplió considerablemente la acción económica estatal en el contexto de una nueva riqueza petrolera que incrementó de manera extraordinaria los ingresos del sector público. Entre 1977 y 1982, los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB pasaron de 21 a 26%.¹² En esta afortunada circunstancia, López Portillo consideró que el Estado modernizador podía ponerse nuevamente en movimiento haciendo del petróleo el motor de una acelerada expansión económica. El corazón de su proyecto era el gasto público «y sus grandes agencias», que podrían reorientar la producción, desarrollar nuevas ramas de actividad, integrar vertical y horizontalmente la industria, desconcentrar la actividad económica y equilibrar las estructuras del mercado.

¹¹ Elizondo, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹² Mauricio González, «El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca» en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazzersch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero*, México, FCE, 2005, pp. 69-82.

En adición, se propuso generar empleos, hacer crecer el mercado interno y satisfacer las necesidades populares «en concertación con la iniciativa privada».¹³ En consecuencia, entre 1977 y 1981 el gasto público creció de 25.3% del PIB a 34.8%.¹⁴

172 La riqueza petrolera pareció eliminar una de las grandes restricciones que históricamente había pesado sobre el desarrollo del país: la escasez de recursos. La percepción de que los ingresos petroleros echaban abajo algunos de los más poderosos obstáculos a la modernización sacudió el funcionamiento de las instituciones de gobierno y la idea que tenía el presidente de su propio poder y de sus posibilidades de acción, como si el desplome de esa restricción ancestral hubiera arrastrado consigo cualquier límite a la soberanía estatal y a la voluntad presidencial. El espejismo de la autonomía absoluta se apoyaba también en el hecho de que al Estado tocaba administrar la extraordinaria riqueza que la nación recibía gracias a la exportación de petróleo crudo, y podía tomar las decisiones al respecto en forma unilateral, sin necesidad de consulta ni negociación previa con otros actores políticos.

Las ambiciones transformadoras de López Portillo ampliaron las responsabilidades económicas y sociales del Estado. En 1978 el presidente introdujo una reforma al artículo 123 que respondía a su programa expansionista y elevó a rango constitucional el derecho al trabajo: «Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo conforme a la ley.» Su objetivo era terminar con el desempleo y el subempleo, y garantizar mínimos de bienestar. Más allá de la indiscutible bondad de sus propósitos, las implicaciones de esta legislación son

¹³ López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit., vol. II, p. 787.

¹⁴ González, op. cit., p. 72.

de largo alcance porque, por ejemplo, compromete al Estado con el establecimiento de políticas de empleo y, al hacerlo, resta flexibilidad al gobierno para responder a cambios en el entorno y para diseñar e implementar políticas de acuerdo con la coyuntura. El derecho de cada uno de los mexicanos al trabajo genera la correspondiente responsabilidad del Estado a «proveer un área útil en caso de necesidad; esto es, la obligación estatal correlativa de otorgar ocupación»¹⁵ a cada uno de ellos.

El aumento de los recursos públicos profundizó algunos de los rasgos establecidos de la presidencia autoritaria: propició la centralización del proceso de decisiones en el gobierno federal que los administraba, así como la concentración del poder en el Ejecutivo. Por último, la acumulación de la riqueza petrolera en el gobierno también acentuó la proclividad a la personalización de la autoridad característica de los regímenes presidenciales porque generó la percepción de que la voluntad del presidente de la República bastaba para impulsar el cambio.

173

EL PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO Y LA PERSONALIZACIÓN DEL PODER

La realización de las tareas de transformación social que la Constitución le encomienda al Estado demanda ciertas formas de organización. Así, en el siglo xx en México la tradición jacobina inspiró un sistema político que se caracterizaba por la centralización del poder y se articulaba en torno a tres ejes: el Estado federal, una institución presidencial paternalista y proclive a manipular la ley, y un partido hegemónico que tenía a su cargo la organización de la representación y de la participación de la

¹⁵ José Manuel Lastra, «Artículo 123», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación/ Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, 1997, vol. II, p. 1275.

sociedad. No obstante, en las circunstancias excepcionales de los años 1977-1982, la presidencia de la República se impuso como la pieza dominante de este arreglo. Así ocurrió, primero, por la abundancia de recursos públicos que puso a disposición del Poder Ejecutivo la riqueza que generaba el incremento de las exportaciones petroleras, y luego, por la determinación del gobierno de aprovechar los ingresos extraordinarios del petróleo para impulsar la modernización desde el Estado.

174 Todo presidente es un «actor político formidable», afirma Stephen Skowronek en su estudio sobre la presidencia en Estados Unidos.¹⁶ Ya sea que fracasen o que tengan éxito, las decisiones de un presidente determinan el debate político tanto como el equilibrio entre los actores políticos y las condiciones de maniobra del gobierno. En México, la autoridad presidencial se asienta en disposiciones constitucionales muy similares a las que normalmente se atribuyen al jefe del Ejecutivo en todo régimen presidencial que reúne en una sola persona las atribuciones de jefe de Estado y jefe de gobierno.¹⁷ No obstante, en el régimen autoritario el alcance de la presidencia y su peso sobre el funcionamiento del sistema político se veían magnificados por la naturaleza misma del Estado transformador.

La noción de que el Estado era una herramienta para el cambio propició en la práctica la prominencia de la institución presidencial, de suerte que el Poder Legislativo tanto como el Judi-

¹⁶ Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge/Londres, Belknap Press of Harvard University, 1997, p. 3.

¹⁷ María Amparo Casar sostiene que «México se ajusta a los parámetros formales a partir de los cuales se definen los regímenes presidenciales...» y no resulta peculiar ni constituye una excepción. María Amparo Casar, «Las bases político-institucionales del poder presidencial en México», *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer trimestre de 1996, pp. 61-92.

cial, al igual que la administración pública o el PRI, quedaron sujetos a la voluntad del jefe del Poder ejecutivo. Esta relación de subordinación se acentuó durante la gravísima crisis financiera de 1982 que condujo al Estado mexicano a la bancarrota. En esas difíciles condiciones, la presidencia de la República, la imagen del poder que evoca, sus ritos y sus ceremonias, sustituyeron la autoridad estatal, y la personalidad de José López Portillo se impuso a la institución presidencial. Estas variaciones en el alcance del poder presidencial y su impacto sobre el conjunto del arreglo institucional condujeron a una regresión en la forma como se ejercía el poder en México. Ciertamente, las decisiones del presidente se sujetaron a las reglas formales e informales del sistema político, entre ellas la discrecionalidad; sin embargo, en la práctica la arbitrariedad que propiciaba esta última había sido limitada por el desarrollo mismo del país.

175

La discrecionalidad presidencial está inscrita en las normas constitucionales y era inherente al autoritarismo, pero ni siquiera en los años dorados de la hegemonía del PRI —los años cincuenta y sesenta— se ejerció en forma generalizada, sostenida ni cotidiana, en buena medida porque sus costos aumentaban conforme se modernizaba el país, y porque los cambios económicos y sociales generaron instrumentos institucionales cuya función era una gestión moderna de los asuntos públicos, así como de los conflictos y las negociaciones políticas. El desarrollo económico de la posguerra trajo consigo una mayor complejidad de la administración pública, de leyes y reglamentos que fueron restringiendo gradualmente —si bien de forma irregular— la discrecionalidad presidencial, de suerte que se fue reservando para asuntos que eran considerados prioritarios, para situaciones extraordinarias y críticas, o bien, para temas muy menores.

Desde la década de los sesenta, la autoridad presidencial se topaba con los límites que le imponía el desarrollo administra-

tivo que sustentaba, por ejemplo, las funciones fiscales del Estado, su papel en la promoción industrial o en la expansión del sistema escolar, por mencionar sólo algunas. Asimismo, sindicatos, organizaciones empresariales y campesinas, la Iglesia católica, los inversionistas extranjeros y, más en general, grupos de interés particular formaban parte de este entramado institucional que se fue tejiendo al margen del partido hegemónico y dentro del cual actuaba la presidencia de la República. Todos estos actores asumían la superioridad indisputable de la autoridad presidencial; no obstante, su propio funcionamiento —al igual que el de la administración pública— contribuía a dar forma a las decisiones presidenciales.

La gravedad de la crisis financiera que se declaró en México en febrero de 1982 a partir de una creciente e incontenible fuga de capitales provocada por la caída del precio del petróleo y el cierre de las fuentes de crédito internacional, y de la devaluación del peso, creó la situación extraordinaria que justificaba el recurso a la discrecionalidad presidencial.¹⁸ Más aún, la súbita disminución de los ingresos públicos agravó las fragilidades de la política de expansión del gasto público.¹⁹ La narración que

¹⁸ Según el mismo López Portillo, al 31 de agosto de 1982, había en Estados Unidos «por lo menos» 14 mil millones de dólares en cuentas de mexicanos; 30 mil millones en predios, de los cuales se habían pagado 9 mil millones en enganches y servicios, más 12 mil millones de «mexdólares» (cuentas en bancos mexicanos cubiertas en dólares). López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit., vol. II, p. 1232.

¹⁹ «[...] la política monetaria del periodo 1977-1982 se convirtió en el principal instrumento para acomodar la expansión del gasto público [...] la expansión excesiva de billetes y monedas en la economía [provocó] presiones inflacionarias [ocasionadas por una demanda de bienes y servicios mediante la cual los individuos buscaban deshacerse en parte de una abundancia artificial de saldos monetarios] y una salida de divisas ocasionada por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y por la adquisición de valores extranjeros...», Gon-

hace López Portillo de los acontecimientos de 1982 revela que la expropiación fue para él una medida extrema, radical, que tomó cuando otras alternativas habían fracasado:

*...No podía admitir aquella realidad, sin hacer el esfuerzo 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.*²⁰

La decisión expropiatoria no solamente buscaba rescatar, como sostiene Carlos Tello, espacios que los banqueros habían ganado legítimamente al Estado, es decir, conforme a las reglas informales, sino que desde su diseño muestra la voluntad del presidente de imponerse a las restricciones a su autonomía de decisión, salvo la que se derivaba de su relación con el PRI — que se encontraba en plena campaña presidencial— y con Estados Unidos. Esta consideración explica que el decreto de nacionalización bancaria haya excluido al Banco Obrero, al igual que a la banca extranjera, así como el incremento salarial del 10, 20 y 30% que otorgó el gobierno en el mes de marzo de 1982 a los sindicatos, una medida que, para efectos prácticos, canceló el posible impacto estabilizador de una devaluación que había tenido lugar en febrero.²¹ Más aún, en repetidas ocasiones el re-

zález, *op. cit.*, pp. 78-79.

²⁰ López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. II, p. 1232.

²¹ «El aumento salarial decretado en marzo de 1982 tuvo gran trascendencia en las expectativas de los inversionistas. Así como la caída en los precios internacionales del petróleo en julio de 1981 indicaba claramente la necesidad de devaluar, el decreto de alza salarial de emergencia mostró inequívocamente la decisión gubernamental de tratar de mantener el poder adquisitivo del salario, aunque de esta forma se aplazara la lucha contra la crisis mediante políticas de austeridad.» Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las ra-*

cuento de López Portillo del proceso que lo llevó a la decisión del 1 de septiembre, se refiere al régimen de libertades vigente como una restricción a la eficacia de sus acciones, porque la veía como una condición de la cual abusaban los «sacadólares».

En términos de la relación entre la presidencia de la República y el sistema de partidos, la decisión expropiatoria también fue una regresión porque, para respaldarla, el presidente López Portillo recurrió a los viejos mecanismos de movilización corporativa y de control político que ampliaban el margen de maniobra del jefe del Ejecutivo, porque le otorgaba una capacidad que se traducían en discrecionalidad, cuando no en franca arbitrariedad. El PRI aseguraba la disciplina y el sometimiento de las corporaciones, pero también de legisladores, gobernadores y prácticamente de todo aquel que ocupara un cargo de elección popular.²²

El resurgimiento del partido oficial como instrumento presidencial que se utilizaba para movilizar apoyo y desmovilizar protestas no solamente podía entorpecer el buen funcionamiento del sistema constitucional de pesos y contrapesos, sino que en 1982 eclipsó el tímido reconocimiento al papel constructivo de la oposición partidista que había impulsado la reforma política de 1977 —la Ley Federal de Organizaciones y Procesos

zones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. *Crónica del sexenio 1982-1988, primer año*, México, Presidencia de la República, 1984, p. 17.

²² Miguel de la Madrid describe en estos términos la importancia del partido hegemónico para el ejercicio de las facultades presidenciales: «Las tareas presidenciales las llevé a cabo dentro del marco de un sistema que, además de otorgar constitucional y legalmente extensas atribuciones al Poder Ejecutivo, se caracterizó por el funcionamiento de un partido político ampliamente mayoritario con enorme representación en las cámaras federales y locales y a cargo de todas las gubernaturas estatales, así como de buena parte de los ayuntamientos de la República.» Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 165 (cursivas de la autora).

Políticos y Electorales (LOPPE)— que, al igual que la reforma económica, había sido introducida por el gobierno como una iniciativa del presidente de la República y, por ende, del Estado, sostenida todavía en la convicción de que la sociedad mexicana estaba integrada por grandes mayorías políticamente homogéneas y organizadas en el PRI, y por minorías a las que había que dar cabida.

Jesús Reyes Heróles, quien era entonces secretario de Gobernación, presentó ante la Comisión Federal Electoral la discusión de las propuestas de reforma con la afirmación de que el presidente López Portillo estaba «empeñado en una reforma política que active el progreso de México».²³ En contraste, nueve años después, en la exposición de motivos del nuevo código electoral, el presidente Miguel de la Madrid afirmaba que la propuesta respondía a las necesidades del cambio social y del creciente pluralismo político de la sociedad, es decir, no era resultado del juicio exclusivo del presidente de la República y de su evaluación de las necesidades de la nación.²⁴ En este aspecto, como en otros que serán discutidos más adelante, el sucesor de López Portillo asumió la discontinuidad histórica que había precipitado la expropiación de la banca. En el Código Federal Electoral de 1986, por primera vez en casi medio siglo, el go-

²³ Jesús Reyes Heróles, «Palabras en la iniciación de los trabajos de la Comisión Federal Electoral», *Reforma Política*, núm. 1, México, CFE, 1977, p. xv.

²⁴ En el sistema que se propone, «[...] la integración de la Cámara será una expresión fiel de la voluntad nacional; y será a la vez representativa de las diversas corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestra realidad política y que nuestro pluralismo político democrático determina.» Miguel de la Madrid, «Exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral», en Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, pp. 53-69.

bierno reconoció como iguales a las diversas fuerzas políticas presentes en el país; también incorporó en sus consideraciones las posibles variaciones en los equilibrios entre ellas. De la Madrid abandonaba de esta manera la premisa de que el régimen de la Revolución había generado mayorías incommovibles.

180 A pesar de las muchas ventajas que el partido hegemónico aportaba al presidente, también podía generar información falsa y equívocos. Las mayorías artificialmente confeccionadas del PRI proyectaban imágenes de poder que no siempre se sustentaban en la realidad y podían inducir a errores los cálculos presidenciales porque los apoyos que brindaba eran ficticios, como pudo haber ocurrido con la expropiación bancaria que el 3 de septiembre congregó a una multitud organizada en el Zócalo. No obstante, también es cierto que la medida tuvo un amplio apoyo —como lo muestran encuestas que se condujeron en su momento—,²⁵ mismo que se diluyó bajo el peso de la movilización antipresidencialista que le siguió. Aun así, la información que transmitía el partido o los líderes no siempre era confiable. En el relato de López Portillo de lo ocurrido en 1982, el ex presidente insiste en que lo único que lo mantenía en la lucha es el apoyo de los obreros,²⁶ mientras que su sucesor, De la Madrid, sostiene que durante las semanas posteriores a la nacionalización: «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’».²⁷

²⁵ Elizondo, *op. cit.*

²⁶ Por ejemplo, en abril de 1982 escribe que, en medio de las agresiones de los empresarios y de Estados Unidos, podía seguir luchando «con una solidaridad obrera conmovedora. Eran el tipo de cosas que me daban fuerza...»; «el pueblo está bien conmigo...», López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. II, p. 1202.

²⁷ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia*, México, FCE, 2004, p. 33.

En 1982, el presidente López Portillo creía que el respaldo del PRI y de sus mayorías históricas era suficiente para imprimirle legitimidad popular a la decisión; esa certeza, fundada sólo en la costumbre y en las imágenes de apoyo popular que confeccionaba la maquinaria del partido hegemónico, explica que en su relato de las consideraciones previas al anuncio de la nacionalización de la banca no haya ninguna referencia a la opinión pública. Esta omisión nada tiene de sorprendente en la medida en que López Portillo y sus asesores partían de la premisa de que el presidente encarnaba a la Nación, de suerte que cualquier consulta debía parecer redundante; en todo caso, los participantes en el proceso manifestaban una ilimitada confianza en la capacidad del partido para movilizar apoyo *a posteriori*. En cambio, se fue cerrando el cerco de restricciones sobre las que el presidente no tenía control, por ejemplo, el incremento de la deuda externa que consumía sin misericordia los recursos públicos y que se sumaba a la fuga de capitales. En su testimonio de aquellos meses, López Portillo se queja de los límites que obstaculizan o desvirtúan las medidas que introduce para enfrentar la crisis. El 27 de mayo de 1982 escribe: «Me siento muy condicionado por circunstancias y técnicos y muy tentado a dar el golpe de audacia y dignidad soberana, si esto se deteriora por razones especulativas...»²⁸.

181

El secreto en que se mantuvo la decisión de nacionalizar la banca, cuya responsabilidad recayó en el presidente y en cinco personas más,²⁹ además de proteger la viabilidad del proyecto

²⁸ López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit. vol. II, p. 1210.

²⁹ En su recuento del proceso de la decisión López Portillo rinde homenaje a quienes lo acompañaron: «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 (sic) y don Carlos Vargas Galindo; en

de previsible reacciones de protesta, implicaba eliminar del proceso de diseño e implementación del decreto al director del Banco de México, Miguel Mancera, y al secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, que encarnaban, por así decirlo, las restricciones administrativas que López Portillo quería ignorar. De ahí la creciente irritación y el desagrado que le causaban estos dos funcionarios que intentaban contener la arbitrariedad presidencial, que eran portadores de malas noticias o simplemente desconfiables porque, según él, no le daban la información que necesitaba y que «no siempre llega al Presidente, oculta por esotéricas teologías económicas o institucionales, que cuesta trabajo romper como secretos».³⁰

182

la secretaría, Alicia mi hermana, y en la investigación de sacadólares, Fausto Zapata. Todos respetaron el secreto. Todos, de una u otra manera, participaron...» López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1249. Sin embargo, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, relata que en una visita que hizo al presidente cuando éste daba los últimos toques a su informe presidencial, le comunicó que viajaría el fin de semana a Ixtapa-Zihuatanejo «para consultar con ‘el viento, el sol y el mar’ la posible nacionalización de la banca mexicana y la imposición de un control de cambios». Jesús Silva Herzog Flores «Recuerdos de la nacionalización de la banca» en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, pp. 95-105.

³⁰ López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. II, p. 1250. En su narración de los mismos acontecimientos, el presidente electo Miguel de la Madrid relata cómo fue informado por José Ramón López Portillo de la decisión: «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 realizarse 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

En estas circunstancias, la facultad expropiatoria que le otorga la Constitución al presidente de la República, representaba, a los ojos de López Portillo, la posibilidad de derribar al menos una de las limitaciones que frenaban su voluntad y su capacidad para enfrentar la crisis, a pesar de que al echar mano de ese recurso extremo estaba violando las reglas informales que sustentaban desde hacía décadas las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada.

Carlos Elizondo observa que «[u]n marco legal que otorga demasiado poder discrecional sería insostenible si no existieran las reglas informales...»³¹ La experiencia mexicana ilustra esta relación entre ambos tipos de reglas, la cual permite indispensables ajustes al contexto y a las variaciones en el tiempo del peso relativo de los actores políticos, de ahí que distintas reglas informales se hayan desarrollado como producto de la dinámica de las relaciones entre el sector privado y el Estado. Es cierto, como se ha discutido, que la discrecionalidad presidencial estaba avalada por la Constitución y se justificaba por las dimensiones y las tareas de la modernización, pero en la práctica esas mismas razones demandaban la participación de actores distintos del Estado. Pese a que los arreglos informales no estaban codificados, contribuían al buen funcionamiento del siste-

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.» De la Madrid, *Cambio de rumbo*, op. cit., p. 30.

³¹ Elizondo, op. cit., p. 81. Las reglas informales permiten ajustar la interacción entre los actores políticos a los cambios en el contexto. La potencial aplicación de las reglas formales también es una carta de negociación para el Estado en sus relaciones con los grupos de poder, el patrón de estas relaciones —en este caso era de cooperación— da forma a las reglas informales.

ma político y, al igual que las reglas formales, imponían ciertos límites a la acción tanto de los empresarios como del Estado.

En principio, las reglas formales e informales de un sistema político son complementarias.³² Sin embargo, en el autoritarismo mexicano que se caracterizaba por la discrecionalidad en la aplicación de la ley, contrariamente a como ocurre en las democracias donde las reglas informales contribuyen a la evolución gradual de las reglas formales, la eficacia de aquéllas tendía a transformar la naturaleza de estas últimas, y en lugar de que las reglas formales fueran normas de ejecución de decisiones, de hecho su aplicación o su no aplicación servía como carta de negociación entre los actores políticos. Más todavía, la expropiación de la banca puso al descubierto el potencial de conflicto entre reglas constitucionales —que otorgan al jefe del Poder Ejecutivo una notable autonomía de decisión— y reglas informales que, por el contrario, limitaban dicha autonomía.

Desde los años cuarenta, las reglas informales que encuadraban la relación entre el Estado y los empresarios excluían a estos últimos de la actividad política —y eliminaban a un posible competidor en la lucha por el poder político—. A cambio de que aceptaran esta restricción, los empresarios podían dar por descontada la estabilidad en el medio laboral gracias al control que el Estado ejercía sobre los sindicatos, así como la continuidad de la política económica. Los empresarios estaban dispuestos a aceptar esta limitación a su autonomía porque discretamente tenían acceso al proceso de toma de decisiones en los temas de su interés.³³

³² Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 4.

³³ Antonio Ortiz Mena, que fue secretario de Hacienda de 1958 a 1970, describe así el pacto entre el Estado y los empresarios: «Nuestros contactos con los dirigentes del sector privado eran constantes cuando yo

Ante el acelerado deterioro de la situación financiera del país y la ineficacia de las medidas adoptadas para responder a los efectos combinados de la inflación y la caída del crédito externo, los empresarios intentaron hacerse escuchar por el gobierno y participar en las discusiones de política económica.³⁴ Su pretensión no era de ninguna manera descabellada. López Portillo había iniciado su gobierno con un llamado a la colaboración con el sector privado que se había enfrentado repetidamente con su antecesor, Luis Echeverría, cuyo sexenio había terminado en franca confrontación con los empresarios, luego de una conflictiva expropiación de tierras agrícolas en Sonora, que había inducido a los empresarios agrícolas de Sinaloa a vender las propias antes que verse expuestos a lo mismo.

185

Al asumir el poder en diciembre de 1976, López Portillo hizo una propuesta tripartita denominada la «Alianza para la Producción», para restablecer la armonía con los empresarios, y entre éstos y los obreros. La invitación fue recibida con mucho entusiasmo por parte de las organizaciones empresariales y, en apariencia al menos, la buena disposición del nuevo gobierno a respetar las re-

estuve en el gobierno. Los llamábamos, les comunicábamos nuestras ideas sobre una política y esperábamos sus reacciones; entonces analizábamos estas reacciones, las tomábamos en cuenta y las incorporábamos a nuestras políticas». Citado en Elizondo, *op. cit.*, p. 94. Por ejemplo, los abogados del sector empresarial recibieron el texto de la reforma a la Ley Federal del Trabajo que introdujo la repartición de utilidades en 1964 la noche anterior a su presentación en la Cámara de Diputados. A pesar de la premura, los representantes de los empresarios lograron introducir una cláusula crucial para sus intereses, según la cual el reparto de utilidades no suponía la intervención de los trabajadores en la dirección o en la administración de las empresas, como tampoco el libre acceso a sus libros de contabilidad. Véase Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querrela escolar 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988, p. 344.

³⁴ Véase Silva Herzog Flores, *op. cit.*

glas informales bastó para la reconciliación. No obstante, habría que reconocer que la abundancia petrolera también contribuyó a la recomposición de las relaciones entre las elites en el gobierno y las elites empresariales, que también se beneficiaron de la expansión de la economía que impulsó la política de gasto público.

186 Pese a estos antecedentes, la reacción del presidente López Portillo ante la debacle que empezó a anunciarse en 1981 fue cerrar la puerta a las demandas y a las opiniones del sector privado. Según él, en marzo de 1982, «[n]aturalmente tenía abierta la comunicación con las representaciones empresariales...», pero los desacuerdos en materia de política económica resultaron insuperables y el tono de las relaciones adquirió casi la misma acritud que habían alcanzado al término del sexenio echeverrista: «los representantes empresariales querían participar en las decisiones y así lo pedían al Presidente. Por eso les tuve que decir que el régimen no era corporativo. Que si querían su participación política, se fueran a un partido político porque las cámaras organizadas eran organismos descentralizados de colaboración. En fin, con respeto, con buenas formas, se delineaban los campos».³⁵ En la base de la decisión del 1 de septiembre de 1982 está la defensa de la autonomía presidencial y de su autoridad para sostener una determinada política, incluso ante su evidente fracaso y contra la mejor opinión de otros actores, entre ellos los funcionarios de más alto rango en la administración pública.³⁶

La nacionalización de la banca dejó al descubierto el significado político de la facultad expropiatoria, que es un recurso

³⁵ López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1188.

³⁶ Véase Carlos Bazdresch Parada, «La nacionalización bancaria. Argumentos, causas y consecuencias» en Gustavo A. del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005, p. 116; González, *op. cit.*

destinado a acciones económicas, y de hecho pende como una espada de Damocles sobre cualquier propietario.³⁷ Es, por consiguiente, una poderosa carta de negociación o un arma disuasiva que el Estado —o el presidente en turno— puede utilizar en sus relaciones con cualquier propietario, gran empresario, pequeño agricultor, o incluso rival político. La autoridad para expropiar presta una base legal a la discrecionalidad presidencial, abre paso a la arbitrariedad, y eleva la incertidumbre a la categoría de instrumento de gobierno.

El tono de confesión agustiniana del recuento que hace López Portillo de los estados de ánimo, de las reacciones y de los sentimientos que experimentó a lo largo de la crisis revela hasta qué punto, con todo y la condición de utilidad pública que exige la ley, la expropiación puede ser una medida punitiva, como parece haber sido en este caso, en que el presidente culpaba a los banqueros de la fuga de capitales y de la crisis. Tanto así que en su relato de los hechos el ex presidente se refiere varias veces a la medida como un «golpe» que está dispuesto a dar no sólo como medida extrema, sino para castigar la fuga de capitales que él consideraba una traición de los banqueros.³⁸

187

³⁷ «El gobierno utilizó los poderes legales que le otorga la LE [Ley Reglamentaria de expropiación] en momentos en que percibió la existencia de un vacío legal y político grave. Las facultades para expropiar en momentos críticos fueron un instrumento político para la consolidación del Estado mexicano. Expropiando, el gobierno echó mano de sus reservas de poder: revocar los derechos de propiedad. Mediante ese acto de poder, el gobierno podía recuperar el control político, al menos a corto plazo, sobre un sector de la sociedad: los propietarios afectados. Además, la expropiación era una señal significativa para todos los propietarios. Con la expropiación el presidente lograba desmantelar los grupos económicos considerados como una amenaza para el Estado, como fue el caso de las compañías petroleras en 1938.» Elizondo, *op. cit.*, p. 78.

³⁸ El mes de agosto fue particularmente difícil; el día 5 se anunció una

Como lo demostró la nacionalización de la banca, el despliegue de poder que proyecta una expropiación alcanza a un mayor número que el de los directamente afectados; porque es probable que ante la decisión muchos se hayan preguntado si el presidente de la República podía tratar de esa manera a los poderosos banqueros, cuánto más vulnerable a la arbitrariedad y a la acción impredecible del Estado podía ser un ciudadano común y corriente. Esta impresión se extendió, por ejemplo, entre quienes, sin ser grandes capitalistas, tenían cuentas en «mexdólares», esto es, depósitos bancarios indizados al dólar, que resintieron la decisión del gobierno anunciada el 5 de agosto de cubrir esos fondos sólo en moneda nacional.³⁹

La reacción de los empresarios medianos y pequeños a la nacionalización de la banca da prueba del efecto *escopeta* de la decisión. Aquéllos que se habían endeudado con la banca recibieron el decreto con alivio. Sin embargo, en este mismo sector se formaron los afluentes que fortalecerían a la oposición afiliada al Partido Acción Nacional que a lo largo de los años ochenta socavó la hegemonía del PRI en las regiones más modernas del país.⁴⁰

Para José López Portillo, el ejercicio del poder fue una experiencia casi voluptuosa, intensamente personal, en la que puso

segunda devaluación y nuevas medidas cambiarias, entre ellas la de cubrir los «mexdólares» en moneda nacional. Esta decisión afectó a muchos pequeños ahorradores. López Portillo escribe entonces: «estoy dispuesto a todo», y el 6 de agosto: «Los banqueros agazapados. Que no me fastidien porque también sigo adelante con la nacionalización...», López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit., vol. II, p. 1228.

³⁹ «La circulación de mexdólares en agosto de 1982 era de alrededor de 11 mil millones de dólares. Nuestra reserva internacional era totalmente insuficiente para cubrir esos compromisos». Silva Herzog Flores, op. cit., p. 97.

⁴⁰ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999, pp. 349-362.

en juego sus virtudes y sus debilidades, cada una de ellas magnificada por la investidura presidencial. No obstante, la expropiación de la banca parece haber sido de todas sus decisiones la que mayor confusión propició entre su persona y la institución que tenía a su cargo, probablemente porque ante la progresiva debilidad del Estado,⁴¹ el presidente simplemente quedó a merced del voluntarismo que propicia tanto el régimen presidencial como la tradición del Estado transformador. De la narración que él mismo hace, sobre todo de las semanas de agosto, se desprende su incapacidad para contener el desbordamiento de su subjetividad. El día 2 de ese mes escribió:

189

*Todo se me desvanece. Un último año seco, duro, doloroso, amargo. La angustia histórica, la tremenda angustia histórica y la consideración, la casi conmiseración de los que me quieren, igualmente dolorosa. Pero todavía tengo fuerza y voy a golpear. Van a ver.*⁴²

⁴¹ En agosto, una delegación de funcionarios mexicanos viajó a la ciudad de Washington para solicitar recursos financieros y evitar una crisis de pagos. El resultado de estas negociaciones fue un préstamo en términos extraordinariamente onerosos. En un primer momento, ante una oferta tan abusiva, la delegación mexicana se levantó de la mesa; sin embargo, la situación era tan apremiante que, previa consulta telefónica con el presidente en México, terminaron por aceptar un acuerdo que otorgaba a la reserva estratégica de Estados Unidos un descuento en el precio por barril de petróleo de más del 20%. Visto como un crédito puro, la tasa de interés implícita fue de más de 30%. «Después el secretario Regan [Treasury] de Estados Unidos contó que cuando reportó la operación al presidente Ronald Reagan, éste le dijo ‘Eres un SOB [son of a bitch] que tiene un corazón de piedra.’» Este acuerdo es una de las pruebas más contundentes de la debilidad del Estado mexicano en 1982. Véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Nueva York, The Group of Thirty, 1984, p. 16.

⁴² López Portillo, *op. cit.*, p. 1226. Miguel de la Madrid reflexionaba acerca de los riesgos que entraña el poder de los presidentes: «Hay un gran peligro en el enloquecimiento de los presidentes. Los locos ha-

La terca renuencia de López Portillo a aceptar las restricciones que se derivaban de la crisis financiera y del cambio en las condiciones económicas internacionales, y su negativa a renunciar a sus ambiciosos proyectos de cambio, se explica también por el hecho de que fue el primer candidato a la presidencia que no tuvo contendiente en la competencia electoral, «rounds de sombra» llamó a los actos de campaña.⁴³ Esta fragilidad de origen condicionó su comportamiento.

190 Los presidentes del México autoritario tenían una cierta legitimidad democrática derivada de elecciones que se celebraban periódicamente, pero más que una competencia eran un plebiscito, el refrendo a la selección de sucesor que había hecho el presidente en turno. La débil credibilidad de los procesos electorales imprimía mayor importancia a la legitimidad por gestión, es decir, a la aceptación que los presidentes ganaban gracias a un buen desempeño de las funciones de gobierno. En el caso particular de López Portillo este tipo de legitimidad era la única que contaba. En la recapitulación que hace de su experiencia como candidato apunta: «Como no había con quién pelear [...] tenía yo que acreditar mi capacidad y excelencias. Tenía que conquistar votos razonados y convencidos. Quería despertar confianza y optimismo...»⁴⁴ El derrumbe de su proyecto de transformación del país era el cuestionamiento último de las razones que justificaban su presencia al frente del Poder Ejecutivo, y, por consiguiente, acarreaba de manera inevitable el colapso de la fuente de su autoridad en el contexto de un Estado exhausto.

cen enloquecer al presidente, porque la locura es contagiosa...» Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo*, op. cit., p. 35.

⁴³ López Portillo, *Mis tiempos*, op. cit., vol. I, p. 415.

⁴⁴ *Ibid.*, vol. I, p. 423.

EL ASCENSO DEL ANTIESTATISMO
Y LA REDEFINICIÓN DE LAS IDENTIDADES POLÍTICAS

Todo indica que la reacción contra la crisis económica se derechiza y no es izquierdista... Parece claro que la burguesía clasemediera, emergente, se nos fue a 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...

José López Portillo, 7 de julio de 1982.

191

Los cambios que había experimentado la sociedad mexicana en las décadas del crecimiento económico amplificaron el impacto político de la nacionalización bancaria, de manera que sus repercusiones llegaron más allá de la relación entre el Estado y los empresarios, porque alcanzaron sobre todo a grupos de clase media que se habían desarrollado al calor de la prosperidad del periodo anterior. La absoluta reserva con que se tomó la decisión no consideró las transformaciones sociales que había experimentado el país. Si es cierto que el presidente López Portillo quiso revivir en 1982 la épica de la expropiación petrolera de 1938, entonces perdió de vista las abismales diferencias que separaban a las sociedades de uno y otro momento. La estructura política podía parecer la misma: el presidente era la autoridad dominante en el Estado, contaba con el apoyo de una Constitución que le otorgaba amplias facultades de intervención y estaba respaldado por un partido hegemónico. Sin embargo, la decisión expropiatoria de 1982 se anunció en un país predominantemente urbano, más educado, en el cual el sector económico de servicios había desarrollado una estructura diferenciada y compleja. La expansión de las clases medias había fortalecido valores como la estabilidad, al mismo tiempo que impulsaba demandas de participación y organización independientes. En

adición a lo anterior, el contexto internacional era crecientemente adverso al intervencionismo estatal y al nacionalismo económico.

192 1982 fue también un año de campaña electoral y de elecciones. A diferencia de seis años antes, cuando López Portillo fue el único aspirante a la presidencia de la República, en la contienda presidencial participaron siete candidatos, con el apoyo de nueve organizaciones partidistas.⁴⁵ Entre los pocos objetivos que alcanzó el presidente López Portillo en estos meses puede contabilizarse la elección de Miguel de la Madrid, candidato del PRI, con una cómoda mayoría, logro muy apreciable dadas las condiciones de crisis en que procedió la campaña. Pablo Emilio Madero, el candidato del PAN, alcanzó su mejor resultado histórico: 16% del voto; más todavía, en términos absolutos los avances del partido no dejan lugar a dudas. Entre 1976 y 1982 pasó de dos a cuatro millones de votos. Gracias a la LOPPE, el Congreso mostraba cierta pluralidad, aunque las oposiciones seguían teniendo una representación minoritaria —les correspondía 27% del voto— y, en general, puede decirse que había síntomas de que la pasividad y el conformismo cedían gradualmente ante el surgimiento de actitudes positivas frente al voto y al pluralismo. Todos estos cambios atañían a la capacidad política del Estado.

La expropiación de la banca fue como una descarga eléctrica que intensificó esas tendencias y las propagó. El año de 1982 marcó el comienzo del fin del siglo político de la Revolución

⁴⁵ En las elecciones de 1982, además del PRI y del PAN, participaron los siguientes partidos: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Social Demócrata (PSD).

mexicana. En los siguientes veinte años la diversidad social logró imponerse al ideal de la homogeneidad nacionalista construida en torno al Estado. El debate entre posturas encontradas derrotó la generación de unanimidades artificiales, el pluralismo a la democracia mayoritaria, y los procesos electorales a la designación autoritaria de los gobernantes.

A lo largo del año de la crisis empezó a manifestarse una cultura política cuyo contenido ya no respondía sólo a las nociones, los símbolos y las creencias asociadas al Estado transformador y al legado de la Revolución, sino que sus referentes más sólidos eran los procesos de democratización en Europa, en particular en España, y en América Latina. La decisión expropiatoria aceleró esta diferenciación. Tuvo efectos muy divisivos sobre la elite política y administrativa, así como entre los intelectuales y las clases medias, y también imprimió nuevos rasgos a las identidades políticas y a la oposición entre la izquierda y la derecha. En este movimiento de transformación cultural ganó impulso el antiestatismo y, con él, las reivindicaciones de los derechos del individuo y de la sociedad, así como las demandas de autonomía de la participación electoral y de la organización partidista.

En el contexto internacional de la época, la decisión expropiatoria también aparece como un anacronismo. En 1978 Deng Xiaoping dio los primeros pasos hacia la liberación económica de China; en 1979 la Reserva Federal de Estados Unidos adoptó como prioridad el control de la inflación y lanzó una política monetarista sin concesiones. Ese mismo año Margaret Thatcher llegó al poder en Gran Bretaña y emprendió una guerra sin cuartel contra los sindicatos, y comenzó el dismantelamiento del Estado benefactor. En 1980 Ronald Reagan ganó las elecciones en Estados Unidos y, al igual que la primera ministra británica, lanzó una agresiva política de desregulación económica, inspirada en la idea de que la función central del gobierno era liberar

la energía individual, las habilidades y la iniciativa empresarial dentro de un marco institucional que garantizara los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del libre mercado —y, desde luego, la libertad de comercio—. Estas reformas partían de la convicción de que la defensa de los valores democráticos exigía reducir el intervencionismo estatal a su mínima expresión. El neoliberalismo en marcha tuvo un alcance sin precedentes y modificó la faz de las economías nacionales e internacional.⁴⁶

194 Este segundo apartado examina, primero, el surgimiento en el espectro ideológico mexicano de la antinomia estatismo/antiestatismo como eje ordenador de las fuerzas y de las preferencias políticas; luego se discute la contribución del debate intelectual a la difusión de los principios liberales y antijacobinos de la democracia pluralista; y, por último, se describen los efectos de la decisión expropiatoria sobre el contenido de las identidades políticas mexicanas de finales del siglo xx: entre las izquierdas impulsó el restauracionismo de las tradiciones intervencionistas; en cambio, las derechas enarbolaron la bandera del cambio. La subsecuente movilización electoralista de los años ochenta insertó a México en el contexto más amplio de las democratizaciones que se levantaron en el mundo como una gran ola que ahogó dictaduras y regímenes autoritarios.

⁴⁶ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005. En febrero de 1982, el gobierno socialista francés nacionalizó 36 bancos que representaban 13% de los recursos bancarios y 16% de los créditos, en aras de una «racionalidad superior» del crédito y de «reconciliar a la nación» con sus instituciones financieras. Los bancos principales habían sido nacionalizados desde 1945. La banca nacionalizada tuvo muchos problemas y el proceso de privatización se inició gradualmente desde 1986. En la campaña por la reelección en 1988, el presidente Mitterrand quiso hacer a un lado el tema a pesar de que en 1981 lo había impulsado como capítulo central de la transformación socialista.

EL ASCENSO DEL ANTIESTATISMO

A la pregunta acerca del origen de las transformaciones de la cultura política, muchas respuestas enfatizan el efecto de grandes procesos sociales y económicos. No obstante, estos cambios también son desencadenados por acontecimientos puntuales y dramáticos, que liberan ideas, nociones y experiencias acumuladas sin estruendo, para cuestionar el pasado. Entonces surgen referentes inesperados que cimbran las representaciones establecidas. Así ocurrió con el decreto presidencial del 1 de septiembre de 1982. Las reacciones de oposición que suscitó pusieron al descubierto la existencia de una fractura ideológica que separaba a los defensores del intervencionismo estatal de quienes ya no veían en estas acciones la promoción de la democracia, sino más bien la defensa del autoritarismo.

195

Si la intención de la expropiación fue profundizar o renovar la tradición del Estado transformador y con ella reanimar el sustento ideológico que sostenía sus relaciones con la sociedad, el efecto fue el opuesto al esperado. Los llamados del presidente López Portillo a la lealtad ideológica, en parte, cayeron en oídos sordos, y, en parte, debilitaron los vínculos entre el Estado y algunos sectores de la sociedad, o por lo menos mostraron la distancia que los separaba. La decisión fortaleció el repudio al presidencialismo desbordado y las opiniones antiestatistas que había nutrido el autoritarismo del presidente Echeverría desde la década anterior. Los empresarios dieron el primer paso hacia la articulación de estas actitudes en una fuerza política coherente, cuando lanzaron una estrategia de movilización cuyo tema era la defensa de la democracia. En unos cuantos meses lograron superar las barreras de sus organizaciones gremiales y conectarse con planteamientos del debate intelectual en curso, así como con fuerzas políticas organizadas, en concreto con el Partido Acción Nacional, para construir una alternativa al poder ideológico del Estado jacobino.

A partir de 1982, las antinomias Estado/sociedad o Estado/mercado generaron nuevos temas en torno a los cuales se alinearon corrientes de opinión, preferencias y partidos políticos que configurarían el escenario político mexicano de finales del siglo xx. Las identidades de izquierda y derecha desarrollaron nuevos perfiles a partir de posiciones respecto al mercado, los individuos, los derechos humanos, y la diferencia entre lo público y lo privado. De esta novedosa complejidad política derivaron instituciones partidistas y electorales, así como reglas del juego que durante los años ochenta y noventa pusieron fin a la tradicional primacía del Estado en la organización de la sociedad. En los años ochenta ganó impulso en México el antiestatismo y las demandas de participación mediante el voto y la organización independientes.

El antiestatismo no era nuevo. Apareció en México al mismo tiempo que la Constitución de 1917, pero había estado invariablemente ligado con los enemigos de la democracia y del cambio social, e identificado con la derecha. No obstante, en los años ochenta adquirió credenciales democráticas gracias a que se articuló con los valores de la democracia liberal en un contexto internacional dominado por el combate contra la dictadura y el autoritarismo.

En este reacomodo que fue a la vez cultural y político se alteraron las coordenadas izquierda/derecha, pero sobre todo aquellas que durante décadas habían sostenido los estereotipos del conservadurismo. Las fuerzas identificadas con la Revolución mexicana asumieron la defensa de la tradición, mientras que las corrientes asociadas con el conservadurismo social exigían cambios políticos.

Estas divisiones limitaban la capacidad del presidente Miguel de la Madrid al asumir el poder en diciembre de 1982. Según él: «La consecuencia política de esta medida [la nacionalización] fue la radicalización de la sociedad, su polarización. Creó

un ambiente conflictivo, un avispero que complicó y dificultó la labor de mi gobierno...»⁴⁷ La razón primordial de esta debilidad era —dice— que la capacidad de acción de la presidencia de la República había disminuido considerablemente en el proceso que había culminado en la expropiación de la banca que, según él, había sido «una reacción emotiva extrema» que «destruyó la imagen de la Presidencia de la República...».⁴⁸ Este juicio se derivaba menos de una evaluación precisa del cambio social que de la persistencia de las viejas nociones relativas a la institución presidencial. Al igual que López Portillo, De la Madrid acordaba prominencia al Poder Ejecutivo en el Estado en su conjunto. Una de las grandes debilidades del proyecto restauracionista fue la creencia de que la institución presidencial podía seguir siendo un factor de cohesión de la sociedad superior al Estado y que la continuidad de este último dependía de la efectividad de la autoridad del presidente.⁴⁹

197

El tema del intervencionismo estatal quedó instalado en el corazón de la lucha por el poder entre las elites y articuló el debate público durante los años posteriores, alimentado por el proyecto modernizador de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, a quienes guiaba la convicción de que era necesario reducir el

⁴⁷ De la Madrid, *Cambio de rumbo*, op. cit., p. 32.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 28. En 1998 Miguel de la Madrid escribió: «la historia de México nos señaló, en la experiencia del siglo XIX, cómo la presidencia débil arrastró consecuencias muy negativas para el país y sólo cuando la Presidencia de la República se fortaleció institucional y políticamente, pudo integrarse el Estado mexicano con sentido moderno y el país consiguió empezar a conducir su destino con cierta eficacia.» De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit., p. 43.

⁴⁹ «En México, el Ejecutivo tiene fuerza por la confianza que se le otorga como factor de cohesión de la sociedad, como vanguardia del cambio social y salvaguarda de la paz pública. Al presidente de la República se le reconoce y exige el liderazgo superior de la nación.» De la Madrid, *El ejercicio...*, op. cit., p. 45.

intervencionismo y el nacionalismo. La defensa de la tradición estatista fue la causa de la separación de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI y de la formación del Partido de la Revolución Democrática en 1989; a partir de entonces ha vertebrado a la izquierda y en 2006 fue todavía uno de los temas centrales de la elección presidencial.

198

El ascenso del antiestatismo fue un golpe al poder ideológico del Estado, a lo que Michael Mann llama el poder infraestructural, que lo arraigaba a la sociedad porque el intervencionismo era un componente central de la ideología institucionalizada del autoritarismo, que era una combinación pragmática de mitos, ritos y símbolos nacionalistas y revolucionarios que preservaban el orden social.⁵⁰ Gracias a este poder infraestructural, la estabilidad autoritaria en la segunda mitad de siglo no se basó exclusivamente en la coerción y en la represión, sino que se fundaba en la existencia de una comunidad política, si bien ficticia, basada en el nacionalismo y en una identidad relativamente vaga asociada al Estado transformador.

Hasta los años ochenta, esta ideología era difundida ampliamente por las agencias de gobierno y generaba sentimientos de solidaridad social, si bien frágil y excluyente; introducía un grado mínimo de cohesión en una sociedad plagada de desigualdades y con fuertes desigualdades regionales, y generaba una identidad política que enmascaraba las disparidades sociales. Esta ideología, que los últimos presidentes priístas quisieron desechar, era un recurso político central para el Estado y, sobre todo, para el jefe del Poder Ejecutivo, porque era

⁵⁰ En su análisis del poder ideológico, Michael Mann propone tres tipos de ideología: trascendente, imanente e institucionalizada. Esta última «indica sólo una presencia mínima de poder ideológico. Es conservadora y pragmática, respalda ideas, valores, normas y ritos que sirven para preservar el orden social existente...» Mann, *op. cit.*, p. 348.

el sustento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y del PRI, que era el instrumento privilegiado del primero para organizar a la segunda. La crítica al intervencionismo estatal era la piedra de toque del neoliberalismo de Salinas y de Zedillo, de suerte que su proyecto minó las bases de su capacidad de acción porque erosionaba las bases de su interacción con la sociedad, como lo demostró el gradual retroceso del PRI, que se aceleró inmediatamente después de la nacionalización de la banca. En diciembre de 1982, de forma hasta cierto punto inesperada, coaliciones opositoras derrotaron al PRI en las elecciones locales en San Luis Potosí y en Guanajuato.

199

EL CONTEXTO INTELECTUAL DE LA DECISIÓN

El presidente López Portillo firmó el decreto de expropiación de la banca teniendo como telón de fondo la crítica al presidencialismo y el debate entre estatismo y antiestatismo que plantearon algunos de los líderes culturales más distinguidos de la época; de suerte que la discusión se desarrolló en el ámbito intelectual antes que en la competencia electoral. Los efectos de la crítica al Estado sobre la ideología dominante fueron más insidiosos que inmediatos. Sin embargo, la nacionalización de la banca corroboró la desconfianza de muchos hacia el presidencialismo, así como hacia los peligros que éste acarreaba, tal y como habían sido advertidos por sus críticos.

La influencia de los intelectuales ha sido una constante de la historia política mexicana, así que el liderazgo que un sector de ellos asumió en el combate a la concentración del poder no era novedoso. Sus posturas tuvieron un eco en el espectro ideológico mexicano que reflejó estas diferencias entre la izquierda y la derecha, con las que se identificaban grupos diversos que en el primer caso iban del marxismo intransigente al populismo priísta, y en el segundo de liberales a católicos.

Entre 1971 y 1976, Daniel Cosío Villegas escribió semanalmente en el periódico *Excélsior* un artículo de crítica política cuyo blanco favorito era el excedido presidencialismo de Luis Echeverría. Octavio Paz, el gran poeta mexicano publicó, primero, en la revista *Plural* y después en *Vuelta*, severos juicios propios y de otros autores contra el autoritarismo y la hegemonía del PRI. Posteriormente transmitió el mismo mensaje en emisiones televisadas. La discusión se extendió a la opinión pública gracias a los medios donde se ventilaban las diferencias entre defensores y detractores del Estado. Uno de los efectos de la decisión expropiatoria fue que impulsó estos temas más allá del mundo cerrado de los intelectuales. La influencia del debate intelectual se hizo presente con mucha fuerza en los años ochenta, cuando se multiplicaron las movilizaciones en defensa del voto, como ocurrió en 1986 en Chihuahua, cuando Acción Nacional rechazó los resultados electorales que le atribuyeron el triunfo al candidato del PRI y logró el apoyo para su causa de un grupo de influyentes intelectuales que demandaron al gobierno la anulación de las elecciones.⁵¹

Daniel Cosío Villegas, Octavio Paz, Gabriel Zaid y Enrique Krauze encabezaron la defensa de los valores de la democracia liberal contra el autoritarismo. El primero reunió sus críticas al presidencialismo echeverriísta en tres breves libros que fueron un éxito editorial: *El sistema político mexicano*, *La sucesión presidencial* y *El estilo personal de gobernar*, en los que planteaba el problema

⁵¹ El 24 de julio de 1986, la prensa nacional publicó un desplegado firmado por Héctor Aguilar Camín y Enrique Krauze, entre otros, en el que se solicitaba la anulación de las elecciones, dado que existía una *duda razonable* respecto a la autenticidad de los resultados. Las autoridades federales entregaron a este grupo la documentación de la jornada electoral para que realizara una investigación independiente. Su conclusión fue que la imparcialidad de la Comisión Electoral Estatal era dudosa. Véase Loaeza, *El Partido Acción Nacional*, op. cit., p. 398.

de las instituciones políticas en forma amena y accesible.⁵² Los desbordamientos no solamente verbales del presidente Echeverría fueron un acicate para que el historiador de la República Restaurada se lanzara a una censura tan severa como burlona del presidencialismo mexicano. El mérito de estos ensayos reside en que reinauguraron la crítica liberal al patrimonialismo y a la concentración del poder. No obstante, Cosío Villegas no denunciaba a la Revolución ni el intervencionismo estatal como enemigos de la democracia, sino que señalaba, sus desviaciones o la caricaturización del poder presidencial que había logrado Luis Echeverría en su ejercicio de gobierno. Su referencia era la República Restaurada que, según él, entre 1867 y 1876 había vivido un periodo excepcional en el que la prensa y el Congreso habían sido efectivos contrapesos del poder presidencial.

201

En noviembre de 1976 se publicó el primer número de la revista *Vuelta* que desde entonces y hasta la muerte de su fundador, Octavio Paz, en 1998, fue la tribuna de los enemigos del estatismo y del presidencialismo. De hecho, esta vocación estaba inscrita en su origen. La revista nació a tres meses de la desaparición de *Plural*, revista que publicaba *Excélsior* y que también dirigía Paz, pero un conflicto en el interior del periódico, precipitó la renuncia de su director, Julio Scherer, y de muchos editorialistas y reporteros que desde 1968 habían lanzado una línea editorial de crítica independiente.⁵³

⁵² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972; *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975; *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1976.

⁵³ En la presentación de *Vuelta*, Paz no responsabiliza al gobierno de los hechos de *Excélsior*, pero afirma: «me parece indudable que el golpe no se habría dado si sus autores no hubiesen contado por lo menos con el consentimiento tácito del Poder.» La revista nació, así, a la sombra de esta sospecha.

En el texto inaugural de *Vuelta*, Paz se refiere a los tres temas en torno a los cuales se articuló su crítica política en estos años: «el Estado sigue siendo el poder determinante en México. El Gobierno vive y crece a expensas de la sociedad. La izquierda y la derecha, el líder obrero y el banquero, el periodista y el obispo, todos, viven de hinojos ante la Silla Presidencial...»⁵⁴ A ojos de Paz, los abusos de la autoridad presidencial eran graves por la debilidad o ausencia de los partidos políticos; en 1977 se refiere a los existentes como una «asamblea de fantasmas». Desde entonces, uno de sus temas recurrentes fue la necesidad de construir un régimen pluripartidista que reflejara la diversidad política de la sociedad.

Durante los años ochenta, los autores de *Vuelta* —en particular Paz, Gabriel Zaid y Enrique Krauze— fueron los portavoces de la oposición a la tradición política jacobina. Sus trabajos dieron lustre intelectual a actitudes, ideas y observaciones antes reservadas a «la gente reaccionaria», cuyas interpretaciones o cuando menos recuerdos no habían sido parte de la reflexión política, según escribió Gabriel Zaid en 1977.⁵⁵ Estos textos tenían mucho impacto porque sus autores hacían la crítica inteligente del poder y aportaban a la discusión ideas frescas e imágenes sugerentes. Algunas de sus fórmulas corrieron con buena fortuna; se les atribuía una capacidad explicativa que hablaba por sí misma y se convirtieron en sólidas referencias para la discusión. Por ejemplo, para explicar el presidencialismo, Cosío Villegas introdujo el *estilo personal de gobernar*; Paz retrató al Estado mexicano como un *ogro filantrópico*; Krauze utilizó la fórmula de la *democracia sin adjetivos* para demandar la democracia aquí y ahora, y Zaid describió las ineficiencias de la *economía presidencial*.

⁵⁴ Octavio Paz, «Vuelta», *Vuelta*, núm. 1, vol. 1, diciembre de 1976, pp. 4-5.

⁵⁵ Gabriel Zaid, «El 18 Brumario de Luis Echeverría», *Vuelta*, núm. 2, enero de 1977, pp. 10-15.

Salvo Cosío Villegas, todos estos autores coincidían en extender sus críticas del presidencialismo al estatismo; aunque la identificación no era explícita, prácticamente no veían diferencias entre uno y otro. En «El ogro filantrópico», Paz escribe:

una característica notable del Estado mexicano [es]: a pesar de que ha sido el agente cardinal de la modernización, él mismo no ha logrado modernizarse enteramente. En muchos de sus aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos, sigue siendo patrimonialista. En un régimen de ese tipo el jefe de gobierno —el Príncipe o el Presidente— consideran al Estado como su patrimonio personal...⁵⁶

203

Para Zaid, quien establecía en forma inequívoca la continuidad entre Luis Echeverría y José López Portillo, la estructura centralizada y las dimensiones del Estado propiciaban el progreso improductivo, entre otras razones, porque centralizaban las decisiones en el presidente de la República. El vínculo entre los dos presidentes era muy importante porque era prueba de que los problemas del poder en México no eran efecto de la personalidad de un individuo, sino que se trataba de un problema estructural. En diciembre de 1982, Zaid escribió que entre los muchos cuellos de botella para el desarrollo que estudiaban los economistas, habían omitido uno fundamental: «Una parte esencial de la inversión mexicana tiene que pasar por un estrecho estrechísimo: las ocho horas diarias del Señor Presidente...»⁵⁷ Su crítica a la nacionalización de la banca subraya el carácter estrictamente personal de la decisión: «No fue una decisión pla-

⁵⁶ Octavio Paz, «El ogro filantrópico», *Vuelta*, núm. 21, vol. 11, agosto de 1978, pp. 38-44.

⁵⁷ Gabriel Zaid, «Más progreso improductivo y un presidente apostador», *Vuelta*, núm. 73, vol. VI, diciembre de 1982, p. 12.

neada y declarada...»⁵⁸, sino una apuesta en la que un presidente apostador se jugó los recursos del país.⁵⁹

204 Dos ensayos de Enrique Krauze causaron un fuerte impacto en la opinión: «El timón y la tormenta», publicado en octubre de 1982, y «Democracia sin adjetivos» de enero de 1984. El primero examinaba las circunstancias en que se había optado por la nacionalización de la banca; Krauze hacía hincapié en la excesiva personalización de la institución presidencial y reconocía perspectivas alentadoras en la LOPPE, pero concluía que después del 1 de septiembre el Estado tendría «que intentar lo más difícil: construir sus propios límites y profundizar la Reforma Política».⁶⁰ En «Democracia sin adjetivos»⁶¹ el autor supo articular la atmósfera de feroz resentimiento que privaba en la opinión pública en contra del ex presidente López Portillo, generado por «[l]a sensación de haber sido víctima de un gran engaño»⁶² que inspiraban las medidas desesperadas de final del sexenio, así como la irritación que causaban las evidencias de patrimonialismo presidencial y corrupción de varios funcionarios.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁹ «No hay bases para decir que José López Portillo sea un apostador compulsivo. Pero las hay para decir que se ve en la figura de un apostador, y que eso le parece positivo. Repetidamente ha hablado de 'jugársela'. También ha usado la metáfora de 'quedarse sin fichas' para decir que se había quedado sin divisas y créditos para seguir invirtiendo...» *Ibid.* En 1977, Zaid había publicado en *Vuelta* un ensayo sobre el presidente Echeverría: «El 18 Brumario de Luis Echeverría», en el que también criticaba severamente la concentración del poder en la presidencia de la República.

⁶⁰ Enrique Krauze, «El timón y la tormenta», *Vuelta*, núm. 66, octubre de 1982, pp. 14-22.

⁶¹ Enrique Krauze, «Por una democracia sin adjetivos», núm. 86, vol. VIII, *Vuelta*, enero de 1986, pp. 4-13.

⁶² *Ibid.*, p. 4.

El argumento central de este ensayo es que el modelo político del México priísta se había agotado, pero sobre todo, que era imperativo poner límites al presidencialismo. La mejor manera de hacerlo, decía Krauze, era estimulando el desarrollo de los partidos políticos, la competencia electoral y la independencia de la prensa. Los partidos existentes no le merecían mucho aprecio, incluso cifraba más esperanzas en la izquierda que en Acción Nacional, a pesar de que desde finales de diciembre de 1982 este partido empezó a beneficiarse del voto de protesta y de que su presencia electoral creció progresivamente a lo largo de 1983.

205

La importancia de este debate reside en que sus principales promotores abonaron el antiestatismo que se formaba en la sociedad y lo sustentaron con frecuentes referencias a experiencias similares en América Latina y en Europa, un ejercicio de comparación que Paz realizaba de continuo. Sus ensayos modificaron las coordenadas de la discusión pública y los referentes de la reflexión política; también impulsaron los valores de la democracia pluralista que retaron la supremacía de la ideología institucionalizada y, al hacerlo, suplieron una carencia de la oposición que había sido uno de los principales obstáculos a su desarrollo.

LA EXPROPIACIÓN DE LA BANCA:

EL FRENO A LA MODERNIZACIÓN DE LA IZQUIERDA

Ante la nacionalización de la banca, las opiniones de izquierda, defensoras de la tradición del Estado jacobino, reaccionaron con cierto desconcierto, primero, y con entusiasmo después. No se reconocían del todo en ella, porque nuevamente, como en el pasado, del propio Estado había surgido una iniciativa radical que aprobaban, pero comprometerse con esa decisión suponía costos para su desarrollo como opción independiente. Además,

no podían hacer del todo a un lado el carácter netamente autoritario de la nacionalización, autoritarismo estatal del cual las mismas fuerzas de izquierda habían sido víctimas en el siglo xx.

El decreto del 1 de septiembre de 1982 impactó el desarrollo de la izquierda, en la medida en que revitalizaba las tradiciones revolucionarias del PRI: de esta manera, y, como había ocurrido en el pasado, el partido oficial arrebató banderas a esa corriente política, alimentaba las tendencias al divisionismo de esta corriente ideológica y restaba ímpetu a las fuerzas independientes que se identificaban con esa tradición. La nacionalización bancaria reavivó la fractura histórica que había provocado en el seno de la izquierda la relación con la Revolución mexicana y con el Estado jacobino.

A raíz de la LOPPE, los grupos de izquierda habían iniciado un proceso de unificación que condujo a la desaparición del Partido Comunista Mexicano y a la formación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).⁶³ No obstante, esto no significa que hayan logrado resolver ambigüedades y dudas fundamentales en relación con la vía electoral. El tema de la revolución seguía ocupando los debates de estos grupos, pero la posibilidad de insertarse en la vida institucional que brindó el reformismo electoral empezó a erosionar a las corrientes revolucionarias que fueron cediendo el paso a grupos que pugnaban por la construcción de un partido socialdemócrata. En el debate se oponían los «electoralistas» a los «movimentistas», o los reformistas a los revolucionarios.⁶⁴

⁶³ En la fundación del PSUM intervinieron el PCM, el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario y dos movimientos: el Movimiento de Acción y Unidad Socialista, (MAUS) y el Movimiento de Acción Popular (MAP).

⁶⁴ Jose Woldenberg, «The Future of the Mexican Left», en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: Assessing Neo Liberal Reform*, Londres, The Institute of

Estas divisiones fueron un obstáculo para que las izquierdas reaccionaran articuladamente al creciente antiestatismo o a las demandas de democracia electoral que impulsaban el contexto internacional, un sector influyente de la elite ilustrada y los líderes de las movilizaciones electoralistas de los años ochenta. Todos estos asuntos eran motivo de diferencias en su interior y, por tanto, de debilidad. La nacionalización de la banca fue un motivo adicional de división, pues mientras unos vieron en ella una vía de acercamiento con el Estado y el potencial crecimiento de su influencia, otros expresaron su rechazo a una alianza que en el pasado había resultado en la cancelación de sus perspectivas de desarrollo autónomo. El reformismo electoral también sembraba la discordia porque para algunos sectores de la izquierda comprometerse con la democracia hubiera significado renunciar a su tradición insurreccional y a la primacía de las formas de participación colectiva, pero sobre todo, hubieran tenido que sumarse con más determinación a la crítica del estatismo autoritario. Este esfuerzo requería de tiempo y de compromisos con su propia biografía que todavía no estaban dispuestas a adquirir.

207

Roger Bartra formuló con claridad el dilema que la expropiación bancaria planteó para la izquierda, y la hipoteca que representaba para su futuro:

La enorme dificultad a que se enfrentó la izquierda es que la coyuntura crítica estaba escindiendo en dos su programa: el gobierno retomó la dimensión reformista de sus demandas y los partidos de derecha le arrebataron su dimensión democrática. Cuando el despotismo gubernamental atentó contra sus intereses, la burguesía reclamó airada por sus «derechos democráticos». La izquierda, que vio parcialmente satisfechas algunas de

sus demandas, se encontró súbitamente encadenada a la lógica del aparato estatal.⁶⁵

208

Peor todavía, el tipo de reacción que suscitó la nacionalización de la banca generó en la opinión pública una atmósfera adversa a la izquierda. De manera que si con ello se buscaba fortalecer a esta corriente política, fue contraproducente. La decisión galvanizó el antipresidencialismo y las opiniones antiestatistas dispersas que habían empezado a formarse en años anteriores, no únicamente porque suscitaban temores ante la posible deriva hacia el socialismo, sino porque era un ejemplo contundente de arbitrariedad presidencial. En las elecciones de 1982 el Partido Socialista Unificado de México, la formación de izquierda reformista más importante de entonces, obtuvo 4% del voto y tres años después, 3%.

Como se indicó antes, la nacionalización bancaria restableció los vínculos de sectores de la izquierda con la ideología de la Revolución. En un momento en que las izquierdas buscaban alternativas de cambio, la más prometedoras provenía del propio Estado. Por consiguiente, para muchos la alianza debe haber parecido casi natural. Después de todo, en apariencia al menos, sus propuestas y sus estrategias no se oponían en un antagonismo irreconciliable. El regreso a la Revolución mexicana ancló a las izquierdas al pasado en el que se volcaron en busca de referencias, de justificaciones y hasta de proyectos, aunque es muy probable que lo que realmente buscaran fuera capacidad de movilización y un mensaje atractivo a los grupos que mantenía cautivos el PRI.

⁶⁵ Roger Bartra, «La crisis política de 1982», en Roger Bartra, *La democracia ausente. El pasado de una ilusión*, México, Océano, 1986, p. 40.

El libro de Rolando Cordera y Carlos Tello que se publicó en 1981, *México: La disputa por la nación*, es un referente del estatismo que propugnaban sectores de izquierda reformista. Según estos autores, el país enfrentaba una disyuntiva: «Remodelación económica neoliberal o afirmación y revisión nacionalista». Para ellos, ambas opciones estaban «bien arraigadas en la historia contemporánea». ⁶⁶ Sostenían que en ese momento había que recoger los postulados y las demandas populares de la Revolución mexicana y de la Constitución, y reanimar las alianzas del cardenismo entre el Estado y las organizaciones de masas. Más que un cambio, lo que proponían era la profundización del intervencionismo estatal, o bien, que el Estado recuperara el papel de rector de la economía: «En México [...] el nacionalismo no deriva del sustantivo nación [...] sino del verbo nacionalizar». Y, pasando por alto el efecto liberador que originalmente tuvo el nacionalismo que propagó la Revolución francesa, añadían: «por eso el nacionalismo no aparece entre nosotros, como sucede, por ejemplo, en la mayoría de las naciones europeas, como una ideología conservadora, sino progresista: devolver a la nación, representada por el Estado, bienes que antes estaban en manos de particulares». ⁶⁷

209

Pocos habrían reconocido en el texto de Cordera y Tello una propuesta gubernamental. En 1981, año de su publicación, los autores eran funcionarios de una empresa descentralizada del Estado —Financiera Nacional Azucarera—, aunque tenían actividades universitarias. Tello había sido secretario de Programación y Presupuesto en el primer gabinete de López Portillo, al que había renunciado por diferencias de opinión con otros

⁶⁶ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 78-79.

⁶⁷ Cordera y Tello, *op. cit.*, p. 107. La noción de «nacionalización» nació en los primeros años de la Revolución francesa.

secretarios de Estado, y Cordera sería diputado por el PSUM en la legislatura ante la cual López Portillo leyó el decreto expropiatorio. Era inimaginable que Tello llegara a ejercer una influencia decisiva en un acontecimiento trascendental, como lo hizo en el verano de 1982.⁶⁸ Su participación en la nacionalización de la banca habla del progresivo aislamiento del presidente en relación con su propio gabinete.

210 Los vínculos de esta postura con la ideología institucionalizada del Estado transformador eran la base de su potencial atractivo; es decir, la izquierda reformista buscaba utilizar los recursos estatales —en este caso la ideología— para desarrollar una relación con grupos sociales amplios que hasta entonces habían permanecido fuera de su alcance. Sin embargo, esta izquierda era débil porque no representaba una alternativa radical al Estado transformador, cuyos resultados en materia de igualdad social o de avances democráticos eran francamente pobres. De ahí que tampoco lograra convertirse en el polo aglutinador de una fuerza política.

La amplia y diversa familia ideológica que cobija a los estatistas mexicanos se convirtió así en el *Goofus Bird*, el pájaro de Jorge Luis Borges que construye el nido al revés y vuela para atrás, porque no le importa adónde va, sino dónde estuvo.⁶⁹ Cuando así ocurrió, quedó el campo libre para que otros asumieran la representación del cambio. El viraje hacia el pasado

⁶⁸ En 1979, Carlos Tello escribió: «Se olvidan los críticos [de las políticas de Luis Echeverría] de que la deficiencia en la instrumentación de la política económica no está tanto en lo que se llevó a la práctica, sino justamente en lo que no se instrumentó: la restructuración del sistema financiero, monetario y crediticio para que dejara de ser el factor determinante en el proceso de desarrollo económico comercial...» Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979, pp. 207-208.

⁶⁹ Jorge Luis Borges, *Manual de zoología fantástica*, México, FCE, 1998, p. 74.

alejaba a las izquierdas mexicanas de la tradición de los revolucionarios franceses que creían que con base en la razón podían construir un presente y un futuro totalmente desvinculados del pasado. Mientras para los contractualistas rousseauianos la legitimidad del Estado depende únicamente del consentimiento tácito de los ciudadanos que se renueva todos los días, para los conservadores la legitimidad es obra de la historia y de tradiciones que van mucho más allá de los recursos de una generación. Sin quererlo, se encontraron en una posición conservadora, ahí donde, según Karl Mannheim, el pasado sirve para mirar el presente a partir de actitudes derivadas de circunstancias y acontecimientos anclados en lo que los precedió y no promete construir una utopía en el futuro mientras que los progresistas utilizan el futuro para interpretar la realidad.⁷⁰ Así, las izquierdas mexicanas, al igual que el partido en el poder, empezaron a hablar del regreso al pasado mítico de la Revolución mexicana y, al hacerlo, perdieron toda posible conexión con los grupos sociales que, en cambio, miraban al mundo a su alrededor, queriendo dejar atrás ese pasado.

211

EL SURGIMIENTO DE LA DERECHA MODERNA

Mientras unos celebraban el «regreso de la historia», hizo su aparición en el escenario de la protesta, antes que en las ideologías y en las instituciones, una corriente de opinión que exigía la democracia, en nombre de grupos de clase media, de profesionistas y empleados, de comerciantes, empresarios grandes y pequeños, de católicos, que se habían desarrollado políticamente en los años del crecimiento económico. En 1982 pocos vieron

⁷⁰ Citado en Robert Nisbet, *Conservatism: Dream and Reality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986, p. 89.

que en el contexto de la crisis los cambios en la cultura política propiciarían el ascenso de Acción Nacional.

212 La LOPPE fue diseñada para desactivar a la oposición extra-institucional de izquierda, algunos de cuyos sectores habían optado por la lucha guerrillera. Sin embargo, el pan se benefició mucho más de las nuevas disposiciones que la izquierda. Primeramente, la reforma política le ayudó a resolver conflictos internos; en segundo lugar, los mismos objetivos de esta ley —esto es, el fortalecimiento de la participación electoral y la convalidación de la vía partidista y electoral de cambio— habían sido las banderas históricas del partido, al igual que el anticentralismo y la defensa del municipio libre. Los panistas podían apelar a una larga historia de crítica antiestatista y de resistencia anitautoritaria, y de denuncia de las prácticas corruptas del PRI. Tenían además un sólido capital político para enfrentar la coyuntura crítica que generó la expropiación bancaria: en primer lugar, la credibilidad que derivaba de la marginación de que había sido víctima por décadas. Con todo este bagaje, Acción Nacional podía insertarse naturalmente en el contexto general de los procesos de democratización.

Entre las oposiciones partidistas existentes en 1982, Acción Nacional era la única que se había mantenido comprometida con la defensa del voto y del cambio por la vía electoral. En sus inicios el partido tuvo una relación ambivalente con la democracia liberal en virtud de sus vínculos con el pensamiento católico, siempre hostil al liberalismo; sin embargo, durante los largos años de la hegemonía del partido oficial el compromiso de los panistas con el pluralismo se afianzó simplemente por necesidad, porque su supervivencia dependía de la defensa de los derechos de las minorías políticas.

El potencial de Acción Nacional como aglutinador de la protesta antiautoritaria pasó para muchos desapercibido porque en el discurso oficial del siglo xx se mantuvo intacta la fractura que

en el anterior opuso a liberales y conservadores, como si éstos nunca hubieran sido realmente derrotados o hubieran permanecido idénticos a sí mismos durante un siglo, como si en lugar de desaparecer en alguno de los sucesivos cambios políticos que experimentó el país, o por el simple paso del tiempo, se hubieran mantenido al *acecho*, preparados para el asalto al régimen de la Revolución. Las imágenes petrificadas de los «enemigos seculares de la Patria» —entre ellos, la burguesía— aparecen incluso en las reflexiones de López Portillo sobre los últimos meses de su gobierno, en medio de sus reproches a los banqueros y a las presiones de Estados Unidos para que modificara su política hacia la Revolución sandinista.

213

No obstante, las corrientes de opinión que se manifestaron en el país a partir de los ochenta, distaban mucho de reproducir las fracturas del pasado. El PRI y las izquierdas no eran los legatarios de los liberales del XIX, y sus críticos y adversarios tampoco eran los herederos de los conservadores. Aunque el jacobinismo de la Revolución mexicana seguía siendo un componente importante de la identidad de los primeros, la filiación política de los segundos no estaba determinada por su creencia religiosa, sino más bien por su rechazo al intervencionismo estatal. En la movilización antiautoritaria de los ochentas el partido confesional quedó sepultado; si bien un amplio sector del Episcopado y del clero se sumó a las filas de la oposición panista, el partido se cuidó mucho de asumir como propias las demandas específicas de la Iglesia y de los católicos militantes. Los obispos vieron la medida expropiatoria con desconfianza desde la lente del anticomunismo y organizaciones laicas dependientes de la Iglesia fueran decisivas para el crecimiento del pan en los años ochenta.⁷¹ No obstante, incluso el discurso eclesial había

⁷¹ Entre estas organizaciones figuran el Movimiento Familiar Cristiano

relegado sus causas particulares para adoptar la causa democrática. Este cambio también se produjo en consonancia con la línea vaticana y la ofensiva antiautoritaria de Juan Pablo II.

En los años ochenta el antiestatismo y el antipresidencialismo quedaron instalados en el corazón de las demandas de cambio, desplazando las causas particulares de la Iglesia, pero abriendo el camino a una alianza con los empresarios, de los cuales muchos encontraron en Acción Nacional el receptor pasivo de su nueva militancia. Desde ahí evolucionaron muy rápido al reclamo antiautoritario característico de la ola democratizadora de finales del siglo xx.

214

En 1982 el pan era un partido minoritario, pero en la Cámara de Diputados ocupaba más del 60% del conjunto de las curules en manos de la oposición. Como se mencionó antes, su candidato en las elecciones presidenciales había obtenido un número absoluto de sufragios sin precedentes, que contrastaba con los resultados de los demás partidos opositores, varios de los cuales no habían podido acreditar un millón de votos. La LOPPE y los avances electorales fueron una oportunidad para que el pan superara la crisis interna que en 1976 le había impedido participar en la campaña presidencial y para que afianzara su identificación con las causas de la democracia. Inspirados en el reformismo electoral, los panistas adoptaron una línea pragmática y abrieron las puertas del partido a todos los descontentos. Entonces se fortaleció la corriente que en esos años era conocida como el *neopanismo* y que se había formado en años anteriores como reacción a las políticas del presidente Echeverría; la característica más notable de este grupo era la asociación con empresarios. Gracias a esta novedosa flexibilidad, Acción

(MFC), Desarrollo Humano Integral, A.C., la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANFICEM) y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM). El ascendiente católico también está presente en Coparmex.

Nacional se convirtió en el partido de la crisis que acogía el voto de protesta.

Este nuevo pragmatismo flexibilizó la organización del partido y le dio capacidad para responder con relativa agilidad a los cambios en el entorno, a la gravísima crisis electoral que se produjo en las elecciones de 1988 y a la formación del Partido de la Revolución Democrática en 1989. También le permitió establecer alianzas circunstanciales con las políticas neoliberales y el reformismo de los dos últimos gobiernos del PRI,⁷² así como acuerdos de largo plazo con organizaciones políticas, empresariales y religiosas relativamente variadas que le aportaron recursos materiales y humanos para consolidar su crecimiento.

215

Mientras los banqueros iniciaban acciones legales tendientes a anular la nacionalización, un sector de los empresarios decidió concretar una de las consecuencias de la violación a las reglas informales de la relación iniciativa privada-Estado. Desaparecidas las restricciones del pasado, se lanzaron a la movilización política. Con ese propósito, las cámaras empresariales encabezadas por el Consejo Coordinador Empresarial organizaron durante octubre y noviembre de 1982 foros regionales de discusión con el tema «México en la libertad» en los que se denunciaba la nacionalización de la banca como un acto anticonstitucional que llevaba al país al socialismo. En una de esas reuniones Federico Muggenburg, director de Estudios Sociales del CCE, sostuvo que era necesario revisar el modelo jurídico imperante y «qué es la democracia y no confundirnos con un mito de soberanía de voluntades generales, porque ahora

⁷² El PAN apoyó las reformas constitucionales que introdujo el presidente Salinas al artículo 27, referidas al ejido, y al artículo 130, que otorgó reconocimiento jurídico a las Iglesias. Para muchos panistas, estos cambios fueron la corrección de errores del Estado jacobino, mientras que para el gobierno salinista fueron medidas modernizadoras.

el Estado adoptó los atributos de Dios: la omnipresencia y la omnisciencia». ⁷³ Y concluía que el intervencionismo estatal era la principal causa de la crisis.

216 Las reuniones de «México en la libertad» se suspendieron, tal vez, en atención a la solicitud de De la Madrid, respectivamente —como ellos indican—. No obstante, en estas reuniones los empresarios, la mayoría de ellos medianos y pequeños comprobaron que si querían efectivamente influir sobre las decisiones del poder, necesitaban tener un apoyo más amplio en la población. Difícilmente podrían lograrlo en el círculo cerrado del gremio y mucho menos en defensa de los intereses de la iniciativa privada, entonces siguieron el consejo de López Portillo y De la Madrid y optaron por la política partidista: recurrieron a Acción Nacional y al discurso democratizador. Al igual que ocurrió con las organizaciones católicas, las organizaciones empresariales pasaron a engrosar las filas del PAN y, sobre todo, se convirtieron en el semillero de nuevas dirigencias. ⁷⁴

De todos los temas de la lucha política que reavivó la nacionalización de la banca, el anticentralismo fue el que mayores beneficios le reportó al pan porque le valió el apoyo de los estados del Norte, que experimentaban en esos momentos un intenso proceso de modernización económica y de cambio demográfico. ⁷⁵ Las decisiones presidenciales del 1 de septiembre de 1982 provocaron reacciones furibundas, sobre todo en las ciudades fronterizas que fueron perjudicadas por las devaluaciones de

⁷³ Citado en Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, op. cit., p. 350.

⁷⁴ En particular la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO).

⁷⁵ Tonatiuh Guillén López, «Introducción» en Tonatiuh Guillén López (coord.), *Frontera Norte. Una Década de Política Electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera, 1992, pp. 7-18.

ese año, por el desorden que acarrearón el control de cambios y las disposiciones relativas a los «mexdólares», pero, sobre todo resintieron la indiferencia del gobierno federal que adoptaba estas medidas aparentemente sin tomar en consideración su impacto sobre la economía de la región, que, para efectos prácticos, estaba integrada a Estados Unidos.⁷⁶ En este caso, el rechazo al presidencialismo y al intervencionismo estatal se resumía en el repudio al gobierno federal, que era visto como un depredador, cuyo instrumento privilegiado era el PRI. Acción Nacional se convirtió, así, en el vehículo de la protesta anticentralista, en el partido de las regiones y de las elites locales. Entonces se inició el avance del partido desde la periferia al centro, para culminar en el año 2000 con la conquista del Poder Ejecutivo.

217

LA TRANSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO:
DE UNA DEBILIDAD A OTRA

*Vivimos una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades...
La situación es intolerable. No permitiré que la Patria se nos deshaga entre las manos...*

Miguel de la Madrid, 1 de diciembre de 1982.

⁷⁶ «Por su proximidad al mercado estadounidense, esta región había estado sujeta a una continua dolarización de su economía, proceso que se agudizó a medida que se mantenía una paridad del peso con el dólar que no correspondía a la relación entre los precios de los productos en México y en Estados Unidos. Mientras el peso estuvo sobrevaluado, era mucho más barato comprar en el lado estadounidense de la frontera. Al establecerse el control de cambios, este comercio se frenó súbitamente y sólo pudo continuar mediante la transacción ilegal de divisas...» Presidencia de la República, *Las razones y las obras...*, op. cit., p. 21.

En años recientes se ha extendido la idea de que las reformas neoliberales de los noventa fueron impuestas en México pese a oposiciones y resistencias diversas, gracias al autoritarismo estatal y a la hegemonía del PRI. Esta interpretación subestima los efectos de la crisis económica que se desencadenó después de diciembre de 1982 y del ascenso del antiestatismo sobre los actores políticos y sobre sus actitudes. No obstante, las capacidades económicas y políticas del Estado sufrieron una drástica reducción a raíz de la crisis de 1982, de manera que difícilmente hubiera podido imponer una decisión. El contexto en que se introdujeron estos cambios sugiere que los efectos desestabilizadores de la nacionalización de la banca y la prolongación de circunstancias económicas adversas indujeron la aceptación de los cambios.⁷⁷

⁷⁷ Es de llamar la atención que la mayor parte de los análisis que hablan de ausencia de consenso en torno a las reformas liberales y que subrayan el autoritarismo tradicional como clave de explicación de su introducción en México se han publicado en los últimos siete años. No obstante, la relativa facilidad con que las reformas habían sido aceptadas por los actores políticos y económicos mexicanos fue uno de los temas de los especialistas en los años ochenta y hasta principios de los noventa. Véase, por ejemplo, David E. Hojman, «The Political Economy of Recent Conversions to Market Economics in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, vol. xxvi, 1994, pp. 191-219; Kevin J. Middlebrook, «The Sounds of silence: Organised Labour's Response to Economic Crisis in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, vol. xxi, núm. 2, mayo de 1989, pp. 195-220; Ian Roxborough, «Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico», *Journal of Latin American Studies*, vol. xxiv, núm. 3, octubre de 1992, pp. 639-664. Para un análisis más reciente de los consensos en torno a las reformas, véase Leslie Elliott Armijo y Philippe Faucher, «'We Have a Consensus' Explaining Support for Market Reforms in Latin America», *Latin American Politics and Society*, vol. xliv, núm. 2, verano de 2002, pp. 1-37. Más allá de su calidad analítica, estos textos ahora pueden ser leídos como testimonio de la época, mientras que los trabajos que hoy hablan de oposiciones

Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República en circunstancias dominadas por la incertidumbre y por severas restricciones que tenía que enfrentar con instrumentos relativamente débiles. Entre las primeras destacaban la debilidad financiera del Estado derivada del endeudamiento externo,⁷⁸ y la desconfianza y la rabia de una comunidad empresarial cuya participación en la estabilización económica era indispensable.⁷⁹

El diseño del programa económico del gobierno entrante estaba inevitablemente sujeto a las consecuencias financieras inmediatas de la nacionalización de la banca. Así, tres semanas antes de la toma de posesión, el 10 de noviembre, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y el director del Banco de México, Carlos Tello, suscribieron un texto de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional que impuso un riguroso programa de estabilización económica a cambio de un crédito de emergencia que alivió en el corto plazo las dificultades del país.⁸⁰ Las tensiones con el sector privado podían ser una

reprimidas y resistencias doblegadas parecen influídos por el clima político de los años posteriores a las reformas.

⁷⁸ «En esos momentos [diciembre de 1982] la deuda externa de México era de 78 000 millones de dólares y se debían pagar en los pocos meses [sic] que faltaban de 1982 y durante 1983, 8 500 millones de dólares en deuda de corto plazo y 12 000 millones en obligaciones de largo plazo.» Presidencia de la República, *Las razones y las obras...*, op. cit., p. 23.

⁷⁹ Blanca Heredia, «State-Business Relations in Contemporary Mexico», en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, London University, 1996, pp. 151-176.

⁸⁰ «Los puntos fundamentales del acuerdo fueron: disminución del déficit del sector público, entonces estimado en 16.5% del producto interno bruto para 1982, a 8.5% en 1983, a 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985; aumento de los ingresos públicos mediante alzas en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proveen entidades del Estado; incremento del ahorro interno público y privado; control de precios de

poderosa restricción a los objetivos gubernamentales de estabilización. De la Madrid buscó aminorarlas mediante reformas constitucionales cuyo objetivo era formalizar el intervencionismo estatal, generar así certidumbre y, a partir de ahí, restablecer reglas informales de cooperación con la iniciativa privada.

220 En esta tercera y última sección se examinan las reformas que emprendió el presidente De la Madrid como vía para salvar algunas de las restricciones que pesaban sobre sus posibilidades de acción; luego se discute el recurso a la negociación interelitista como vía de reconciliación entre el Estado y los empresarios, una vez que quedó probada la ineficacia del unilateralismo estatal para enfrentar los problemas inmediatos de estabilización. Más adelante, la fórmula de establecer pactos se extendió de la economía al terreno de la política para dar una nueva orientación a la interacción entre el Estado y la sociedad.

La estrategia de De la Madrid condujo efectivamente al restablecimiento de la continuidad institucional y de las redes de interacción entre las elites, y sentó las bases de nuevas redes de poder infraestructural del Estado, pero tuvo hondas implicaciones en términos de su autonomía de decisión. El objetivo de De la Madrid era restaurar el sistema político, *perfeccionarlo*. No obstante, las circunstancias críticas de la época fincaron los límites de un proyecto que terminó por impulsar la transición del Estado.

LAS REFORMAS AL ESTADO TRANSFORMADOR

En diciembre de 1982, el presidente De la Madrid recibió una situación económica caótica caracterizada por desequilibrios

productos básicos... se mantendría el control de cambios y disminuirían los aranceles para reducir los niveles de protección.» Presidencia de la República, *Las razones y las obras...*, op. cit., pp. 22-23.

en el presupuesto y en la balanza de pagos, la suspensión del crédito externo, el agudo deterioro de los términos de intercambio y el colapso del tipo de cambio. Todo esto fue el prelude de la peor crisis económica que se había presentado en México en cincuenta años, en la que se combinaron dos fenómenos sin precedentes en ese largo periodo: inflación acelerada y estancamiento económico. Entre 1940 y 1970, los años del «milagro mexicano», el PIB registró una tasa media anual de crecimiento superior al 6.5%; en ese periodo la inflación nunca rebasó el 5%. En 1982 la economía mexicana registró una tasa de crecimiento negativo, -0.6%, y la tasa inflacionaria fue de 99%; el año siguiente, en 1983, la economía se contrajo 5.2%.

221

La prioridad del gobierno era restablecer su propia credibilidad. Uno de los obstáculos para alcanzarla era la pobre eficacia de los instrumentos que tenía a su disposición, primero, porque, como se ha señalado ya, el Estado mexicano estaba en bancarota; en segundo lugar, la desbordada personalización que había experimentado la institución presidencial en el sexenio que se terminaba había minado su autoridad, tanto así que muchos miraban la «presidencia devaluada» como un legado del presidente López Portillo, quien en marzo de 1982, ante la Asamblea General de la CONCANACO, dijo: «Un presidente que devalúa, se devalúa; sé que un Presidente que toma decisiones en momentos como los actuales, para muchos sectores pierden [sic] credibilidad...»⁸¹

Los dos instrumentos en que el presidente De la Madrid podía apoyar su proyecto de restablecimiento de la continuidad institucional eran la Constitución y el PRI. La primera le sirvió para respaldar la recuperación de un presidencialismo modera-

⁸¹ José López Portillo, «Discurso pronunciado ante la LXIV Asamblea General Ordinaria de la CONCANACO», *Proceso*, núm. 281, 20 de marzo de 1982. www.proceso.com.mx consultado el 30 de marzo de 2007.

do y proponer nuevas reglas de relación con el sector privado; el partido fue también un pilar de la autoridad presidencial, sobre todo mediante la movilización de apoyo electoral.

222 Una anécdota que reporta el propio De la Madrid ilustra cómo el presidente todavía podía utilizar al partido oficial en apoyo de su autoridad. A unos cuantos días de la toma de posesión se entrevistó con el líder empresarial Manuel J. Clouthier, quien intentó hacer la crítica del sistema político. De la Madrid lo detuvo y le advirtió que estaba dispuesto a platicar con los empresarios sobre problemas específicos relacionados con su actividad productiva, pero no a discutir problemas de ideología, aclarando que los partidos políticos eran el medio apropiado para ese tipo de discusiones:

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.⁸²

Esta aclaración aludía a las reglas informales que normaban las relaciones entre el Estado y los empresarios antes del 1 de septiembre anterior, que negaban la participación política a los empresarios; sin embargo, lo más llamativo de este episodio es que el presidente De la Madrid respondió a lo que veía como una injerencia ilegítima de los empresarios casi en los mismos términos en que lo había hecho López Portillo en marzo anterior, cuando los había culpado de traicionar al Estado y a la Nación.⁸³

⁸² De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, pp. 41-42.

⁸³ Véase *supra* nota 34 de pie de página.

Al igual que su predecesor, De la Madrid confiaba en la fuerza de la institución presidencial como factor de reconciliación social, «un gozne de unión»,⁸⁴ así como en su partido. La hegemonía del PRI se mantenía intacta, pero sólo en apariencia. La nacionalización de la banca y sus secuelas habían sembrado semillas de discordia en su interior, para dividir a quienes se mantenían fieles a las tradiciones del Estado jacobino, de los modernizadores o tecnócratas que, en cambio, veían en las restricciones imperantes los límites del Estado transformador y otras tantas razones para emprender reformas de largo alcance.

223

La frialdad con que De la Madrid había recibido la noticia de la nacionalización de la banca y la disciplina con que su gobierno se sujetó a las exigencias del programa de estabilización del FMI habían despertado los recelos de los priístas tradicionales. Así, el presidente no estaba ya tan seguro del apoyo unánime de su partido, que le era, sin embargo, indispensable para fortalecer la autoridad presidencial y la aceptación de sus propuestas legislativas. Esta era una razón muy poderosa para que, contrariamente a lo que muchos esperaban, no revirtiera la decisión del 1 de septiembre anterior. Mantener la banca nacionalizada era un gesto de respeto al Poder Legislativo, en la medida en que los mismos diputados y senadores que habían aplaudido el decreto de nacionalización habrían tenido que votar la devolución de los bancos a sus dueños anteriores porque en noviembre el presidente López Portillo había logrado la aprobación de una reforma constitucional que hacía de la banca una actividad re-

⁸⁴ «El país está muy herido y al presidente corresponde funcionar como gozne de unión, tratando de apaciguar el encono entre las diferentes clases sociales. Mi tarea principal es política y consiste en crear un ambiente de confianza...» De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, op. cit., p. 37. En medio de la crisis, López Portillo había escrito que se sentía «pararrayos» de las tensiones políticas.

servada al Estado.⁸⁵ Sostener la decisión de López Portillo era una señal de fortaleza del Estado.

De la Madrid también cifraba el éxito de su proyecto restauracionista en la ausencia de una alternativa política articulada: «Estoy convencido de que el pueblo mexicano sigue siendo fiel a las ideas, principios, normas y relaciones que recoge la Constitución de 1917. En este sentido, queremos la continuación y el perfeccionamiento del sistema...»⁸⁶ Con base en esta convicción, interpretaba la crisis como resultado de errores de política económica, más que como consecuencia de problemas estructurales de fondo, como lo planteaba Carlos Tello.⁸⁷ De ahí que creyera que, resuelta la crisis coyuntural conforme a soluciones ortodoxas —por ejemplo, el programa de estabilización del FMI—, el país volvería a la senda del crecimiento en los términos anteriores a la expropiación. Muy pronto, sin embargo, tuvo que rendirse a la evidencia de que la eficacia del programa de estabilización y los recursos de la presidencia de la República, eran insuficientes para resolver la crisis, y de que sus opciones eran limitadas.

El presidente buscó generar condiciones de certidumbre y predictibilidad mediante la modificación de las reglas de su interacción con el sector privado, para restablecer la credibilidad entre los inversionistas nacionales y extranjeros para detener la fuga de capitales y llegar a un acuerdo con los acreedores internacionales. El primer paso que dio en esta dirección fue la presentación al Congreso de un bloque de reformas a los artículos

⁸⁵ Véase Elizondo, *op. cit.*, pp. 196-197.

⁸⁶ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, p. 45.

⁸⁷ En su narración de los acontecimientos del año 1982, el presidente López Portillo justifica su decisión con los dos argumentos: en algunos casos insiste en que la crisis es producto de una situación coyuntural; en otros, en cambio, insiste en que había que corregir un problema estructural.

25, 26, 27 y 28 constitucionales que reafirmaba y redefinía el sistema de economía mixta bajo el principio de rectoría del Estado.

Las reformas consagraban el intervencionismo estatal, razón por la cual muchos empresarios las rechazaron y miraron con desconfianza;⁸⁸ sin embargo, estas medidas no ampliaban la autoridad estatal; su objetivo era codificar las reglas de las relaciones con el sector privado para delimitar el alcance del Poder Ejecutivo en materia de política económica, pero abrían el proceso de decisiones a la participación de actores sociales distintos del Estado y del Poder Ejecutivo, pues incluyó al Congreso de la Unión, que se vio facultado para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico.

225

Según De la Madrid, el objetivo de las reformas era «reafirmar y redefinir el sistema de economía mixta» bajo el principio de rectoría del Estado.⁸⁹ Sin embargo, en la medida en que las reformas estaban inspiradas en la experiencia de 1982, también fueron una respuesta a las crecientes críticas al unilateralismo estatal. Por ejemplo, el nuevo texto del artículo 26 establece un «sistema de planeación democrática del desarrollo nacional» que considera la participación de diversos sectores sociales para expresar «aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública».

El Poder Ejecutivo mantenía la facultad de establecer «los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática», así como los criterios para formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan y los programas

⁸⁸ Para una descripción de las distintas reacciones de los empresarios a las reformas al capítulo económico de la Constitución, véase Elizondo, *op. cit.*, pp. 205-218.

⁸⁹ De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, *op. cit.*, p. 140.

de desarrollo. No obstante, al reconocer que el diseño de los planes de gobierno tiene que atender e incorporar las demandas de diferentes grupos sociales, abandonaba el principio de soberanía absoluta del Estado transformador, que había sido piedra angular del autoritarismo.⁹⁰ La reforma admitía las restricciones que una sociedad diversa y plural imponía a las acciones estatales y al poder de la presidencia de la República. En ese sentido, cambiaron las reglas del juego. El Estado jacobino hubiera interpretado esta participación como una limitación inaceptable a su soberanía. No obstante, estas modificaciones eran ineludibles por la simple y sencilla razón que con la nacionalización de la banca y sus consecuencias, al inicio del nuevo sexenio ni el Estado, ni los empresarios ni la opinión pública eran los mismos de antes.

EL FRACASO DE LA UNILATERALIDAD DEL ESTADO Y EL IMPERIO DE LA NEGOCIACIÓN

En su discurso de toma de posesión, el presidente De la Madrid anunció las medidas económicas de su gobierno destinadas a

⁹⁰ A pesar de que De la Madrid seguía creyendo que sus reformas tendían a restaurar el sistema político de la Revolución mexicana, como lo prueba la reforma electoral arriba citada, su evaluación de la sociedad mexicana lo conducía en otra dirección. «Para principios de la década de los ochenta, teníamos ya un franco proceso de cambio social, una sociedad civil más activa, más presente, más participativa, más demandante, más crítica y, concretamente en aquella época, irritada y desconfiada del poder público. Los márgenes del autoritarismo se habían reducido. Por eso, las medidas de septiembre provocaron una gran crítica del presidencialismo mexicano, haciendo ver los riesgos de su autoritarismo, de su voluntarismo político, de la falta de marcos limitantes de las decisiones presidenciales de tipo personal, de la falta de mecanismos de compensación o de equilibrio de los otros poderes de la Unión.» De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit., p. 143.

enfrentar la crisis. El Programa Inmediato de Reajuste Económico (PIRE) consistía en la drástica reducción del gasto público y en el aumento de precios y tarifas del sector público, y por su misma naturaleza, no había que acordarlo con nadie (a excepción, desde luego, del propio FMI). Ese año el gobierno redujo el gasto 17%.⁹¹ El programa de austeridad se aplicó al mismo tiempo que el gobierno cumplía rigurosamente con sus obligaciones de pago de la deuda externa; de tal suerte que en esos años el país se convirtió en un importante exportador de capital. Se trataba de una estrategia de estabilización ortodoxa —de acuerdo con los programas del FMI— y unilateral, es decir, el diseño e implementación del programa de ajuste no requería de la aprobación de otros actores económicos.

227

El pire tuvo un poderoso efecto contraccionista que afectó el nivel de vida de toda la población y pospuso la reactivación económica;⁹² en 1986 el PIB disminuyó 3.8%, pero la «inflación

⁹¹ «Las condiciones críticas de la economía en 1982, eran resultado de una devaluación acumulada de más de 500%, un déficit fiscal financiero de 16.9% del PIB, una inflación de casi 60%, un déficit externo que todavía continuaba alto para las disponibilidades de divisas (5 889 mdd) y que representaba -3.4% del PIB, además de una economía estancada (crecimiento -0.6%), implicaron iniciar 1983 con una clara decisión de que el problema del déficit externo y el déficit fiscal había que resolverlo como condición fundamental para llevar adelante la etapa de reactivación económica con bases sanas y de estabilidad.» De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit, p. 151.

⁹² En la ciudad de México, el potencial explosivo del deterioro del nivel de vida de amplios sectores de la población se vio agravado por los poderosos sismos del 19 de septiembre de 1985, que destruyeron calles, puentes, postes de luz, redes de distribución de agua, escuelas, hospitales, y más en general servicios públicos que había que restablecer o reconstruir con urgencia. Consideraciones relativas a la estabilidad política del país también pesaban en el ánimo del gobierno y probablemente de empresarios y líderes sindicales.

inercial»⁹³ se mantuvo. Ese mismo año los precios del petróleo registraron una caída significativa, reduciendo drásticamente los ingresos del gobierno; un nuevo choque devaluatorio colocó al país al borde de una moratoria y la reactivación de la economía parecía un objetivo cada vez más lejano.⁹⁴ En 1987 el colapso de la Bolsa de Nueva York impactó fuertemente a la Bolsa mexicana. Ese mismo año la tasa inflacionaria alcanzó los tres dígitos —106%— y la hiperinflación parecía inminente. La reducción de 44% de los salarios reales entre 1982 y 1987 generaba riesgos importantes de inestabilidad política ante el agravamiento de los problemas sociales.⁹⁵ La situación de los empresarios tampoco mejoró en estos años, a pesar de que habían recibido importante apoyo financiero del gobierno para la restructuración de su deuda a través de un organismo creado con ese único propósito: el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA).

Las difícilísimas condiciones en que se encontraba la economía imponían la coordinación entre todos los actores políticos. Era urgente «reunir un consenso», en palabras de Pedro Aspe,⁹⁶ autor intelectual del exitoso programa de estabilización que en menos de seis meses logró reducir en 80% la tasa de inflación.

⁹³ Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1993, p. 42.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 34-46.

⁹⁵ Nora Lustig, *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998, pp. 61-95.

⁹⁶ Aspe habla de «*consensus gathering*»: «El gobierno no puede hacer las cosas solo. Para que el programa funcione es necesaria la negociación entre los sectores. Un gobierno no puede por sí solo detener la inflación y restablecer un patrón de sano crecimiento económico. En un ajuste ordenado, el sacrificio fiscal debe ir acompañado de sacrificios en los salarios reales y en los márgenes de ganancia de las empresas, todo esto sería imposible en la ausencia de un consenso negociado», Aspe, *op. cit.*, p. 59.

Ahora bien, quien dice coordinación, dice negociación; quien habla de construir consensos también habla de ajustar los intereses propios a los de la otra parte, de ceder en ciertos temas para avanzar en otros.

El 15 de diciembre de 1987 el gobierno de Miguel de la Madrid firmó con representantes de los empresarios, obreros y campesinos un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que era el corazón de un plan heterodoxo de estabilización, cuyo objetivo era controlar la inflación de manera no recesiva.⁹⁷ El acuerdo, que en 1989 se convirtió en Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), se prolongó hasta 1991. El PSE/PECE adquirió una dimensión institucional cuando se creó la «Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto», encargada de supervisar su cumplimiento.⁹⁸

229

El pacto combinaba medidas monetarias y fiscales con una política de ingresos (*incomes policy*) que consideraba la fijación periódica de precios y salarios con base en una tasa determinada de expectativas inflacionarias. Este programa heterodoxo

⁹⁷ De la Madrid afirma que la idea del pacto surgió en un desayuno con su predecesor, Luis Echeverría, quien le sugirió: «Mire, lo que usted tiene que hacer es poner a las partes a platicar. Forme una gran asamblea en Palacio Nacional, en la que invite a todos los que tienen algún peso. Cuando estén reunidos, les dice ‘Señores, aquí los dejo para que dialoguen entre sí, y cuando se pongan de acuerdo me vienen a ver’, y los deja usted ahí, con Farell [Arsenio Farell, entonces secretario de Trabajo]...» No obstante, añade que Pedro Aspe y Gustavo Petriccioli le presentaron la parte teórica del PSE. De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, op. cit., pp. 772-773.

⁹⁸ La Comisión también monitoreaba oferta de productos en el mercado y contribuía a que hubiera coherencia entre el nivel micro-económico y los objetivos macroeconómicos del pacto. También vale la pena hacer notar que tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales se mantuvieron atentos y activos en la negociación y en la limitación de los participantes en el pacto. Roxborough, op. cit., p. 659.

suponía la cooperación de todos los agentes económicos: el gobierno, los sindicatos obreros y las organizaciones campesinas, y las organizaciones empresariales. Se trataba de una fórmula relativamente novedosa que consistía en la coordinación entre el gobierno y agentes económicos no gubernamentales. Renovado en diez ocasiones, fue la piedra angular de un nuevo patrón de relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales, sindicales y campesinas. Su principal característica fue la negociación, originalmente limitada a precios y salarios, pero luego se amplió a temas que en el pasado se consideraban de competencia exclusiva del Estado, por ejemplo, los ajustes en el tipo de cambio o en los precios y tarifas del sector público.

En apariencia, esta fórmula reproducía el patrón corporativo de interacción entre las elites típico del autoritarismo previo a la crisis, en la medida en que las organizaciones empresariales, sindicales y campesinas —o sus líderes— siempre habían tenido acceso a los funcionarios gubernamentales, al presidente de la República en particular, y, por consiguiente, participaban e influían en el proceso de toma de decisiones. No obstante, el patrón de relaciones interelitistas que se inauguraba muestra dos rasgos por completo novedosos. Primero, la esencia de los pactos era la negociación. En el pasado el objetivo de los frecuente intercambios —por ejemplo, entre empresarios y funcionarios— era simplemente la consulta; es decir, hasta antes de 1982, en condiciones normales, las autoridades gubernamentales comunicaban a los líderes empresariales —u otros— decisiones que les atañían, es posible que las discutieran con ellos, que escucharan sus argumentos y que tal vez los tomaran en cuenta, pero no estaban de ninguna manera comprometidos con el toma y daca que supone toda negociación. En cambio, ahora el buen funcionamiento del pacto suponía un compromiso explícito de llevar a cabo cierto tipo de acciones. La segunda novedad de este patrón de interacción entre el Estado y las elites

económicas fueron los temas que eran sujeto de esa negociación, los cuales, como ya se ha señalado, se multiplicaron y llegaron a incluir asuntos como la tasa de reducción del gasto público.

La disposición de los empresarios a participar en el esquema propuesto generaba muchas dudas. El propio De la Madrid afirma que se sorprendió cuando lo aceptaron y explica que esta actitud «fue una clara muestra de hartazgo de la situación de descontrol inflacionario».⁹⁹ Además, probablemente evaluaron su propia vulnerabilidad en un contexto de continuo deterioro económico; a este cálculo se añadía la convicción de que podían confiar en el gobierno porque su debilidad lo obligaba a buscar la cooperación con ellos y a negociar.

La cooperación de los sindicatos con el nuevo plan parecía asegurada por la relación subordinada de estas organizaciones con el Estado. Sin embargo, como apunta Kevin Middlebrook, el liderazgo sindical no se limitaba a recibir órdenes de parte del gobierno, sino que sus acciones obedecieron a un cálculo racional de los beneficios de la cooperación con el plan del gobierno.¹⁰⁰ En una situación inflacionaria, la tradición de los sindicatos oficiales era aceptar salarios bajos a cambio de mantener el empleo.

En el periodo anterior a la firma del pacto, la inflación había generado tensiones entre los sindicatos y el gobierno; además, los incrementos salariales que se otorgaban periódicamente eran un obstáculo a la estabilización. El número de huelgas tendió a la baja entre los sindicatos afiliados al PRI, pero aumentaron las movilizaciones de organizaciones disidentes; en 1983 el número de huelgas registradas casi se duplicó en relación con 1982, pues pasó de 222 a 489.¹⁰¹ Este fenómeno era un síntoma

⁹⁹ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, op. cit., p. 773.

¹⁰⁰ Middlebrook, op. cit., pp. 203-209.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 204.

de que la inflación amenazaba la posición privilegiada en el movimiento obrero de la Central de Trabajadores de México (CTM); el plan del gobierno podía contrarrestar la creciente fragilidad de la dirigencia obrera. El deterioro de los salarios reales era un incentivo para que se movilizaran en contra del gobierno, pero la amenaza del desempleo era un incentivo mayor para que no arriesgaran las fuentes de trabajo, en un momento en que estaba realmente en juego la supervivencia de muchas empresas mexicanas, medianas y pequeñas.

232

Las razones por las cuales empresarios y sindicatos atendieron las propuesta de negociación en 1987 tienen que ver más con la severidad de la situación que enfrentaban que con la capacidad de control del PRI o del Estado.¹⁰² La cooperación entre el Estado, empresarios, sindicatos y organizaciones campesinas fue un pacto de debilidades.

La clave del éxito de esta fórmula fue la autorrestricción de los participantes. En esos momentos el gobierno no tenía en sus manos más incentivo que la perspectiva de un creciente deterioro para inducir a los empresarios y a los líderes sindicales a cooperar. Tampoco tenía la capacidad para sancionarlos; hubiera podido hacer muy poco, por ejemplo, en caso de que los obre-

¹⁰² Uno de los reproches que más insistentemente se hicieron a estos gobiernos, al igual que a los regímenes reformistas en las democracias establecidas, fue que presentaban a la opinión las reformas como la «única solución posible», y que no daban cabida a la consideración de alternativas. Sin embargo, estos opositores nunca tuvieron capacidad para diseñar una propuesta consistente y amplia para renovar el antiguo modelo de intervencionismo estatal y, al mismo tiempo, resolver los problemas de inflación, estancamiento económico y endeudamiento exorbitante, entre otros que enfrentaban los gobiernos de la época. Para una interpretación del relativo éxito en la introducción de las reformas neoliberales en Argentina, Brasil, Chile y México que también rechaza la idea de que los cambios fueron impuestos, véase Armijo y Faucher, *op. cit.*

ros llevaran a efecto la huelga general que habían anunciado en diciembre de 1987 cuando demandaron un aumento de salarios superior al 45%.

En julio de 1986 México ingresó al GATT (General Agreement on Trade and Tariffs). Esta decisión fue un paso gigantesco hacia el desmantelamiento del nacionalismo económico, que era una de las razones de ser del intervencionismo estatal. La política de apertura comercial, a diferencia de los temas que fueron materia del PSE, no parece haber sido consultada con empresarios o con líderes obreros, que previsiblemente se hubieran opuesto a este cambio estructural, como lo habían hecho en 1980. La capacidad del gobierno de poner en práctica esta decisión en forma unilateral —bajo la presión de agencias internacionales y de los cambios en el mercado internacional— habla de la recuperación de un cierto margen de autonomía, pero también de la percepción que había de que el estado de prostración en que se encontraba la economía mexicana justificaba medidas *in extremis*.

233

La aceptación de las nuevas reglas informales fue más obra de la debilidad de todos los actores, que de la fuerza superior de uno de ellos. La trascendencia de este nuevo patrón de relación entre el Estado y los empresarios y los sindicatos puede medirse en su generalización a las relaciones entre el Estado y la sociedad. Según De la Madrid, el pse fue una solución democrática efectiva sustentada «en un renovado pacto social, dentro del régimen constitucional ordinario».¹⁰³

La Comisión de Seguimiento del PSE/PECE se reunió 32 veces hasta su conclusión en 1991, tiempo suficiente para que se afanzara como patrón de nuevas reglas en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

¹⁰³ De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit., p. 153.

EL NUEVO ESTADO MEXICANO: FRUTO DE UNA NEGOCIACIÓN

234

La adversidad económica derrotó los esfuerzos de Miguel de la Madrid de restaurar el Estado transformador y el legado constitucional de la Revolución mexicana. El patrón de relaciones que desarrolló a lo largo de su sexenio con las elites permitió restablecer la continuidad institucional, pero en el proceso los empresarios y los líderes de las organizaciones obreras adquirieron una capacidad de influencia sobre algunas decisiones de gobierno que en la práctica condicionaban el ejercicio de la autoridad estatal.

En estos años, la irrupción de la oposición partidista sometió a dura prueba la centralización política que tuvo que resistir la ofensiva anticentralista de las regiones, en primer lugar del norte del país. Acción Nacional fue el vehículo de esta protesta y protagonista de muchas movilizaciones —algunas de las cuales tomaron un giro violento— contra la manipulación de los comicios y en defensa de la limpieza electoral. La alianza entre el PAN y los agraviados de 1982 cristalizó en la formación de una corriente antiautoritaria que mostró una fuerza creciente en Baja California, Coahuila, Nuevo León y Sonora; la presencia del PAN también se extendió en el Estado de México y en el Distrito Federal. Los conflictos poselectorales proyectaban la imagen de que el *quasi* monopolio electoral del PRI estaba al borde del colapso y que el gobierno era incapaz de detener ese deterioro e, incluso, de garantizar la estabilidad política.

Muchos creyeron que en estas circunstancias el éxito del PSE estaba comprometido. La oposición partidista ganaba terreno, pero además los recortes presupuestales impactaban la capacidad de movilización y las redes clientelares del PRI. Sin embargo, en los comicios federales de 1985 el partido oficial obtuvo la mayoría indiscutible y los resultados de Acción Nacional fueron decepcionantes, aunque obtuvo un número sin precedentes de

diputaciones de mayoría (11). Estos resultados hubieran podido alimentar el optimismo; sin embargo, los sismos de 1985 sacudieron las frágiles certezas del gobierno y de su partido.

Una evaluación cautelosa de las tendencias electorales condujo al presidente De la Madrid a proponer una reforma electoral cuyo objetivo era responder a los cambios, pero garantizar el predominio del PRI en el Congreso. El Código Federal Electoral de 1986 fue producto de una amplia consulta en la que participaron partidos políticos, funcionarios, académicos; no obstante, el texto final de la ley contenía mecanismos que garantizaban la continuidad del PRI. Su carácter defensivo era, sin embargo, muy novedoso.

El centralismo político jacobino hizo crisis en las elecciones presidenciales de 1988. Excepcionalmente, el resultado final de este proceso estuvo marcado por la incertidumbre como resultado, en primer lugar, de la popularidad de Cuauhtémoc Cárdenas, quien, en nombre de la tradición del Estado jacobino se había separado del PRI, y con un grupo de connotados priístas había propuesto construir una candidatura alternativa a la de Carlos Salinas. Cárdenas participó en la contienda como candidato del Frente Democrático Nacional, que aglutinaba a individuos y partidos que apoyaban la continuidad del intervencionismo estatal y rechazaban el liberalismo del gobierno, así como lo que ellos consideraban la traición del PRI a los principios de la Revolución mexicana. Su candidato logró movilizar a una cantidad imprevista de votantes.

Los resultados oficiales del 6 de julio le dieron el triunfo a Carlos Salinas, a pesar de las pruebas de fraude que aportaron los simpatizantes del FDN. Al candidato del PRI se le reconoció 50% de los sufragios y 31% a Cárdenas; Acción Nacional obtuvo una votación similar a la que recibió seis años antes. Sin embargo, las oposiciones habían ganado un porcentaje muy importante de escaños en la Cámara de Diputados. En total, los par-

tidos integrantes del FDN sumaron 139 representantes y 101 el PAN. Por primera vez en la historia, los legisladores del PRI no sumaban la mayoría de dos tercios que hasta entonces requería la aprobación de las reformas constitucionales.

El 7 de julio, Carlos Salinas reconoció que las elecciones habían puesto fin a una «época de partido prácticamente único» y que se iniciaba «una nueva etapa política en la vida del país, con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición».¹⁰⁴ Esta declaración era también una confesión de debilidad y una invitación al acuerdo y la negociación. La precariedad política —provocada por la pérdida de la mayoría absoluta, pero sobre todo, por las acusaciones de fraude y la sombra de ilegitimidad sobre la elección— obligaba al candidato del PRI a negociar con los demás actores políticos, primero, el acceso al poder y, luego, la propuesta modernizadora.

El principal interlocutor del nuevo presidente fue el Partido Acción Nacional. De esta interacción resultó la reforma electoral de 1990, que dio nacimiento al Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (COFIPE) y al Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁰⁵ Esta fue la primera legislación en su tipo que no surgió de una iniciativa del Poder Ejecutivo, sino que el proyecto original que sirvió de punto de arranque a las discusiones fue elaborado por el PAN. Al igual que el pse, el COFIPE fue producto de una negociación entre el Estado, representado por la presidencia de la República, y los partidos.

El mismo patrón de negociación y acuerdo entre el Estado y las organizaciones o los representantes de grupos interesados,

¹⁰⁴ Citado en Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las elecciones de 1988*, México, FCE, 1989, p. 167.

¹⁰⁵ Para una descripción detallada de las negociaciones entre el liderazgo del PAN y el grupo de Carlos Salinas en torno a la elección, véase Loaeza, *El Partido Acción Nacional*, op. cit., pp. 465-475.

rigió el diseño y la implementación de las controvertidas reformas que emprendió el gobierno de Carlos Salinas en materia de la propiedad de la tierra y la personalidad jurídica de las Iglesias. Asimismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue materia de negociaciones, debates, discusiones y consultas con los grandes empresarios, los exportadores, organizaciones de trabajadores, de comerciantes, académicos, periodistas, formadores de opinión.¹⁰⁶

Todas y cada una de las reformas neoliberales impactó la capacidad rectora del Estado porque le arrebataron instrumentos que debían permitirle determinar las líneas generales de política; por ejemplo, desde la liberalización comercial intervienen de manera muy activa los inversionistas extranjeros en el proceso de decisiones en materia de política de exportaciones; por otra parte, el hecho de que el petróleo haya dejado de ser el principal producto de exportación, que era un objetivo deseable dentro de un esquema de desarrollo de una amplia capacidad exportadora, también ha reducido el papel del Estado en la rectoría económica.¹⁰⁷

237

CONCLUSIONES

Durante casi tres años (1978-1981), José López Portillo conoció el vértigo de la aparente omnipotencia, de ahí que haya querido escapar a las limitaciones que le imponía la realidad cuando estallaron las consecuencias de una política descontrolada de

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, M. Delal Baer y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994.

¹⁰⁷ Véase Carlos Alba, «México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales», *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo de 2002, pp. 141-191.

expansión del gasto y se modificaron las condiciones internacionales. La abrupta reaparición de las restricciones que se derivaban de las inquietudes empresariales, de la mal disimulada desconfianza de Washington, o del enfado de los funcionarios del sector financiero que proponían la introducción de medidas que frenaban el impulso transformador, López Portillo respondió con el ensimismamiento. Cerró la puerta del proceso de decisiones a todo aquello que podía representar una restricción. Esta reacción fue equivalente a cerrar los ojos al mundo exterior a la presidencia de la República.

La expropiación de la banca dañó severamente la relación entre el Estado y los empresarios, pero también minó la confianza de las clases medias en las virtudes del autoritarismo; por otra parte, la severísima crisis económica de los ochenta se extendió a la política y redujo en forma significativa los recursos tradicionalmente disponibles para el sustento de redes clientelares y patronazgos. En la condición de bancarrota financiera y política en que se encontraba el Estado mexicano en 1982, difícilmente podía mantener la autonomía que había sido el pilar del autoritarismo; en esa situación ya no podía aspirar a tomar decisiones en forma unilateral, como lo había hecho López Portillo al expropiar la banca. En condiciones tan restrictivas, el Estado tampoco podía seguir desempeñando las funciones de agente del cambio económico y social que había asumido durante la larga vigencia del jacobinismo en México, que sustentó la idea de que el Estado era el agente democratizador por excelencia; el corolario de esta idea era que «a más Estado, más democracia». La decisión del 1 de septiembre de 1982 derribó brutalmente esta pretensión, pero además, esa decisión y la manera como fue tomada convirtieron al Estado a ojos de muchos en el principal obstáculo para la democracia en México. El surgimiento de los valores de la democracia pluralista significó el ascenso de una contrapoder ideológico al que hasta entonces había ejercido el

Estado mediante la ideología institucionalizada. Este proceso selló el desmantelamiento del autoritarismo.

El fin del Estado jacobino era una condición necesaria para la democratización. Sin embargo, contrariamente a lo que se anunciaba, el Estado no salió fortalecido del proceso de recomposición del patrón de sus relaciones con la sociedad, sino que en un lapso de veinte años pasó de una debilidad a otra. Este desarrollo se explica por las condiciones específicas de debilidad institucional y crisis prevaletentes en México cuando se implantó el nuevo modelo de relación y, luego, por las insuperables dificultades financieras del Estado que se han prolongado hasta la actualidad.

239

Ciertamente, muchos de los elementos del nuevo patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad hubieran podido fortalecer al Estado. No obstante, las condiciones de crisis en las que se adoptó el modelo y la prolongada debilidad financiera condujeron a la reconstrucción del poder despótico de las elites; sin embargo, este proceso debilitó el poder infraestructural, es decir, las redes de la interacción entre el Estado y la sociedad, que las secuelas de la nacionalización de la banca desagarraron.

En los orígenes del Estado jacobino hubo una guerra civil, aquélla en la que los conservadores fueron derrotados por los liberales; la Revolución, es decir, otra guerra civil, amplió su alcance y lo consolidó. Las transformaciones que experimentó el Estado en los años ochenta fueron fruto de la debilidad, una de cuyas primeras expresiones fue la expropiación de la banca. Este origen ha condicionado su comportamiento y ha limitado su autonomía al inicio del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- 240
- Abedrop Dávila, Carlos, «La expropiación bancaria. Un testimonio», en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96), pp. 139-144.
- Aguilar Camín, Héctor et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982.
- Aguilar Camín, Héctor, «Memorias de una expropiación», en Héctor Aguilar Camín et al., *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 13-27.
- Alba, Carlos, «El TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales», *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1, enero-marzo de 2002, pp. 141-191.
- Armijo, Leslie Elliott y Philippe Faucher, «'We have a Consensus': Explaining Support for Market Reforms in Latin America», *Latin American Politics and Society*, vol. XLIV, núm. 2, verano de 2002, pp. 1-37.
- Aspe, Pedro, *Economic Transformation the Mexican Way*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1993.
- Babb, Sarah, *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton/ Oxford, Princeton University Press, 2001.
- Baer, Delal M. y Sydney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Bartra, Roger, *La democracia ausente. El pasado de una ilusión*, México, Océano, 1986.
- Borges, Jorge Luis, *Manual de zoología fantástica*, México, FCE, 1998.

- Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del Nuevo régimen*, México, ERA/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- , *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.
- , *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1976.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998.
- , *Cambio de rumbo, Testimonio de una presidencia*, México, FCE, 2004.
- Del Ángel-Mobarak, Gustavo, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, FCE, 2001.
- González, Mauricio, «El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca» en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Lecturas de El Trimestre Económico, 96), pp. 69-82.
- Guillén López, Tonatiuh, *Frontera Norte. Una década de política electoral*, México El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992.

- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Heredia, Blanca, «State-Business Relations in Contemporary Mexico», en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, London University, 1996, pp. 151-176.
- Hojman, David E., «The Political Economy of Recent Conversions to Market Economics in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, vol. XXVI, 1994, pp. 191-219.
- 242 Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue*, Nueva York, The Group of Thirty, 1984.
- Krauze, Enrique, «El timón y la tormenta», *Vuelta*, vol. VI, núm. 71, octubre de 1982, pp. 14-22.
- , «Por una democracia sin adjetivos», *Vuelta*, vol. VIII, núm. 86, enero de 1986, pp. 4-13.
- Lastra, José Manuel, «Artículo 123» en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. comentada*. México, Poder Judicial de la Federación/Consejo de la Judicatura Federal/UNAM, 1997, 2 vols.
- Loeza, Soledad, *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.
- , *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- López Portillo, José, *Mis Tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998.
- Mann, Michael, «The Sources of Social Power Revisited: a Response to Criticism», en John A. Hall y Ralph Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 343-396.
- Middlebrook, Kevin J., «The Sounds of Silence: Organised

- Labour's Response», *Journal of Latin American Studies*, vol. XXI, núm. 2, mayo de 1989, pp. 195-220.
- Nisbet, Robert, *Conservatism: Dream and Reality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986.
- North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Paz, Octavio, «El ogro filantrópico», *Vuelta*, vol. II, núm. 21, agosto de 1978, pp. 38-44.
- , «Vuelta», *Vuelta*, diciembre de 1976, vol. I, núm. 1, pp. 4-5.
- Presidencia de la República, *Unidad de la Crónica Presidencial, Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988, primer año*, México, Presidencia de la República, 1984.
- Reyes Heróles, Jesús, «Palabras en la iniciación de los trabajos de la Comisión Federal Electoral», *Reforma Política*, México, Comisión Federal Electoral, 1977.
- Rosanvallon, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, París, Éditions du Seuil, 1992.
- Roxborough, Ian, «Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico», *Journal of Latin American*, vol. XXIV, núm. 3, octubre de 1992, pp. 639-664.
- Skowronek, Stephen, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge/Londres, The Belknap Press of Harvard University, 1997.
- Silva-Herzog Flores, Jesús, «Recuerdos de la nacionalización de la banca», en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. *Lecturas de El Trimestre Económico*, 96), pp. 95-105.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- , *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Edi-

tores, 1984.

Woldenberg, José, «The Future of the Mexican Left», en Mónica Serrano (ed.) *Mexico: Assessing Neo-Liberal Reform*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1997.

Zaid, Gabriel, «Más progreso improductivo y un presidente apostador», *Vuelta*, vol. VI, núm. 73, diciembre de 1982, pp. 11-16.

—, «El 18 Brumario de Luis Echeverría», *Vuelta*, vol. I, núm. 2, enero de 1977, pp. 10-15.

LA ACCIÓN DEL GOBIERNO EN LA BANCA ESTATIZADA¹

Gustavo A. del Ángel Mobarak²

El 14 de diciembre de 1982 los diarios señalaban que al presentar el proyecto de presupuesto para el año 1983, Carlos Salinas de Gortari, el secretario de Programación y Presupuesto del recién estrenado gabinete de Miguel de la Madrid, anunció que «[e]l gobierno mantiene un principio de economía mixta, pero no dará marcha atrás en la nacionalización de sus bienes estratégicos: petróleo, energía eléctrica y banca, para devolverlos a la ineficiencia del sector privado. [H]ay que luchar tenazmente para conservar a la banca como patrimonio de la sociedad y no de una nueva burguesía del Estado». ³ Además de la ironía histórica que representa esta aseveración, era claro que al iniciar el gobierno de Miguel de la Madrid, a pesar de que él mismo y sus colaboradores no habían estado de acuerdo con la medida expropiatoria, tampoco mostraron disposición de revertirla. Esto determinaría el futuro del sistema bancario.

¹ Este trabajo está basado en la última sección de la investigación presentada al Centro de Estudios Espinosa Yglesias, «La nacionalización bancaria de 1982 en México. Un ensayo de economía política», por Gustavo A. del Ángel y César Martinelli, 2007.

² Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

³ *Unomásuno* y *El Nacional*, 14 de diciembre de 1982. Folios D01120 y D02563, Bancos y Nacionalización Bancaria, Archivos Económicos, Fondo Biblioteca Lerdo de Tejada-SHCP

Este artículo busca argumentar dos puntos. El primero, que si bien globalmente la administración de la banca por el gobierno ha sido considerada como buena, el hecho mismo de que la banca estuviera en manos del Estado implicó efectos negativos sobre el sector. El segundo, que el desempeño bancario puede dividirse en dos etapas: una de 1983 a 1987 y otra de 1987 a 1991. En la primera, la banca registró un desempeño notable, pero sujeto a fuertes restricciones regulatorias en un esquema de «re-presión financiera». En la segunda la banca inició un proceso de reactivación, pero con entidades bancarias debilitadas, por lo que tuvo rentabilidad decreciente y niveles de riesgo crecientes. A la vez, se busca clarificar algunos argumentos respecto al desempeño de la banca estatizada.⁴

Para desarrollar los argumentos de este trabajo, en primer lugar se explica que, en 1982, el gobierno entrante enfrentaba altos costos hundidos políticos para revertir la medida; al mismo tiempo tenía el incentivo de mantener a la banca como una fuente de recursos para financiarse ante la crisis. Esto condujo a la búsqueda de formas alternativas de compensar al sector privado y así iniciar la restauración de la confianza del empresariado. Estos mecanismos de compensación repercutieron negativamente en la eficiencia de la economía.

Una vez estatizada, la banca se enfocó a financiar el déficit público, lo cual implicó mayor canalización de financiamiento al gobierno, órganos gubernamentales y empresas paraestatales, así como a empresas privadas que el Estado consideraba necesario apoyar en la crisis. Además, a lo largo de esos años, hubo una severa contracción de crédito al sector privado; sin

⁴ Véase Gustavo del Ángel, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005.

embargo, los bancos continuaron con su negocio, proveyendo de servicios financieros e incluso innovando en este aspecto.

El cambio en la propiedad y la administración condujo a una serie de modificaciones en la actividad y estrategia de los bancos. Podríamos considerar que la administración de la banca por parte del Estado tuvo aciertos y desaciertos. No obstante, parte del argumento de este trabajo es que los aciertos que tradicionalmente adjudicados a la administración de la banca estatizada, fueron parte de una política que pudo haberse llevado a cabo sin la expropiación. De hecho, ante la crisis y el rígido esquema regulatorio, de haber permanecido en manos privadas, la banca no hubiera podido haber tenido una acción y un desempeño distintos durante el periodo 1983-1987. Por otra parte, los efectos inherentes a la propiedad estatal de la banca fueron en detrimento de los bancos, como se dejó ver en el periodo 1988-1991.

247

A lo largo de este artículo se presentará un análisis de la industria, con énfasis en el caso de Bancomer por tratarse de un caso ilustrativo. Bancomer, entonces el banco de mayor tamaño y altamente competitivo, fue afectado negativamente. Aquí se argumenta que en ello, el factor más importante no fueron las medidas tomadas por el gobierno, sino que como empresa pública se contagió de vicios del sector público.

En primer lugar, se explica la transición, así como las distintas formas de compensación otorgadas al sector privado y su efecto sobre el sector financiero. En segundo lugar, se explican las primeras modificaciones que se hicieron a los bancos como entidades del Estado. En tercer lugar, se ejemplifica con el caso de Bancomer la acción del gobierno en la banca. Se incluye una comparación del desempeño de los dos bancos mayores del sistema. En la última sección se discuten las consecuencias generales de la estatización sobre la banca.

TRANSICIÓN Y COMPENSACIÓN

248

De acuerdo con testimonios, una vez llevada a cabo la expropiación, los promotores de la estatización hicieron una primera propuesta para nombrar titulares de los bancos; sin embargo, por considerar que ésta sólo afectaría la confianza en la nueva banca pública, las autoridades hacendarias propusieron a personas que tenían cierta reputación en el medio financiero y, principalmente, en el sector público.⁵ Los nuevos funcionarios bancarios tenían la función de mantener un equilibrio en la transición entre el gobierno saliente y el entrante.

La transición se haría de forma cuidadosa. En algunos aspectos se consultaría —aunque a la distancia— con los ex banqueros, por ejemplo, respecto a los candidatos para titulares de los bancos.⁶ La nueva administración y las autoridades hacendarias tenían claro que el sector bancario era bastante complejo como para tomar su administración a la ligera, sacrificando, por ejemplo, la rentabilidad. El 1 de diciembre, al iniciar el nuevo gobierno, un relevo de funcionarios ocupó las direcciones de los bancos. Pero a medida que pasaba el tiempo, quedó claro que no se revertiría la medida.

No obstante, el gobierno optó por un proceso de compensación de los ya ex banqueros y por conciliación con el sector privado y la procuración de una mayor confianza en el gobierno. En primer lugar se puso en marcha el proceso de indemnización de los ex banqueros. El 27 de diciembre, éstos se reunieron por primera vez con el gobierno para discutir la indemnización.⁷ El

⁵ Jesús Silva Herzog, «Recuerdos de la nacionalización de la banca» en Del Ángel et al., *op. cit.*; y Jesús Silva Herzog, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.

⁶ Entrevistas con Jesús Silva Herzog y Carlos Bazdresch.

⁷ *Excélsior*, 28 de diciembre de 1982. Folios Do1120 y Do2563, Bancos

acuerdo se concretó en marzo de 1983. Pero la conclusión del proceso tomaría tiempo y la forma en la que se llevó a cabo no ha estado exento de fuertes críticas, aunque en esta investigación no nos detendremos en esa parte de la historia.

El 29 de diciembre de 1982 se aprobó una nueva Ley Bancaria que legalizaba la posibilidad de participación privada minoritaria en la banca. Esto era una forma de empezar a «suavizar» la relación con el sector privado, además de que eliminaba el reglamento de banca estatizada publicado el 4 de septiembre de 1982. Sin embargo, la decisión de permitir la entrada de capital privado recibió fuertes críticas de parte de grupos organizados, principalmente del sector obrero.⁸ En el Congreso, los partidos de oposición también mostraron su desacuerdo con la aprobación de la nueva ley.⁹

249

El tercer elemento de compensación fue la venta de los activos no bancarios de la banca, anunciada en marzo de 1984. Al evaluar dichos activos, el gobierno identificó una gran cantidad de acciones de empresas que le daban a la banca porcentajes importantes de propiedad en empresas industriales y comerciales, entre ellas las más grandes de México.¹⁰ La nueva administra-

y Nacionalización Bancaria, Archivos Económicos, Fondo Biblioteca Lerdo de Tejada-SHCP.

⁸ Unomásuno, *Excélsior*, 30 de diciembre de 1982. Folios Do1120 y Do2563, Bancos y Nacionalización Bancaria, Archivos Económicos, Fondo Biblioteca Lerdo de Tejada-SHCP.

⁹ La ley fue aprobada con 260 votos a favor del PRI, PAN, PDM y PST. Hubo 20 votos en contra del PSUM y del PPS, partidos que ejercieron fuertes críticas. Además, 50 diputados priístas salieron para «no comprometer su voto». Notas en folios Do1120 y Do2563, Bancos y Nacionalización Bancaria, Archivos Económicos, Fondo Biblioteca Lerdo de Tejada-SHCP.

¹⁰ Véase Javier Márquez, *La banca mexicana, 1982-1985*, México, CEMLA, 1987. Para algunos, esas participaciones eran un factor que en el fondo motivó a los promotores de la nacionalización, ya que considera-

ción optó por vender esos activos. Esa venta fungió como parte del proceso de indemnización y a muchos banqueros les permitió obtener utilidades razonables.¹¹

250 El cuarto elemento de compensación política al sector privado —y el más importante por sus efectos— fue dejar dentro de la legislación el mercado de títulos, incluyendo a los CETES, como operación exclusiva de las casas de bolsa, las cuales permanecieron en manos privadas. En el caso de que algunas casas de bolsa hayan sido propiedad de bancos, éstas estuvieron entre las empresas que el gobierno vendió. Al mismo tiempo, las disposiciones legales dejaban a la banca estatizada fuera de esa industria. La compra y venta de títulos y valores eran una parte importante de las operaciones de los bancos, pero a partir de entonces tendrían que pasar por las casas de bolsa. Esto permitió un crecimiento rápido de las casas de bolsa y, en consecuencia, un enriquecimiento también rápido de los «casabolseros».¹² Fue, en efecto, una forma de compensación al sector privado, principalmente a aquellos involucrados en las casas de bolsa. Al llegar la reprivatización, varios «casabolseros» enriquecidos serían de los principales adquirientes de los bancos. Pero la medida fue en realidad en detrimento de la banca, al truncar la consolidación de los intermediarios que se había buscado desde años atrás.

Una última forma de compensación al sector privado, ligada al primer y segundo elementos (indemnización y participación del sector privado), fue la emisión de los Certificados de

ban que el Estado tendría así «el control de la economía». Entrevista a Carlos Bazdresch.

¹¹ Entrevista a Agustín Legorreta.

¹² Véase Susan Minushkin, «De banqueros a casabolseros. La transformación estructural del sector financiero mexicano», en Del Ángel et al., *op. cit.*

Aportación Patrimonial, los CAPs. Esto llegó hasta 1987 como una última parte del paquete de indemnización. No obstante, de acuerdo con varios testimonios, el proceso estuvo lleno de problemas e irregularidades, muchas de ellas por parte de los bancos que buscaban colocar esos títulos.¹³

TRANSICIÓN Y MODIFICACIONES EN LA BANCA

Desde finales de septiembre de 1982, el presidente electo y el secretario de Hacienda crearon un «comando» o «grupo de enlace» encabezado por el subsecretario de Hacienda, Francisco Suárez, que elaboró el documento «Bases conceptuales del sistema financiero mexicano», el cual se presentó como una oportunidad para reestructurar al sistema y actualizar la regulación, que era obsoleta en varios aspectos. Ese documento definió, al menos en papel, la estrategia que se había pensado para el sistema bancario. En ese grupo participarían los principales diseñadores del sistema financiero: Ernesto Fernández Hurtado, Enrique Creel, Mario Ramón Beteta, Gustavo Petricioli, Francisco Borja, entre otros, además del secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y el subsecretario Suárez.¹⁴ Paradójicamente, se trataba de un grupo más «ortodoxo» que «de izquierda», dentro de la política financiera, y que había fungido como la contraparte ideológica del grupo nacionalizador original. Se trataba de profesionales en el sector financiero público, varios de ellos funcionarios con estándares de reputación reconocidos, lo cual contradice la idea común de que los funcionarios entrantes desconocían el funcionamiento del sistema.

¹³ Entrevista a Jesús Silva-Herzog; véase Silva Herzog, *A la distancia*, op. cit. Otros testimonios corroboran esta aseveración.

¹⁴ Francisco Suárez Dávila, «La administración de la banca nacionalizada», en Del Ángel et al., op. cit.

Es importante señalar que hasta entonces la estructura de la banca y su regulación habían tenido una evolución casi orgánica, en la cual la negociación con la Asociación de Banqueros y, principalmente, con los grandes bancos, había sido un factor importante para determinar la forma del proceso y el resultado. Esto se vio como una oportunidad para revisar la regulación, aparentemente sin oposición de un grupo de interés poderoso, como lo habían sido los banqueros. Algunos de los puntos del plan que es importante resaltar son los siguientes:¹⁵

252

- 1 favorecer eventualmente un sistema de propiedad mixto;
- 2 se tendría a la rentabilidad como un objetivo permanente;
- 3 se buscaría conservar la competencia;
- 4 se racionalizaría el sistema: se buscaría reducir la participación de mercado de los grandes bancos y fusionar a los más pequeños, principalmente a aquellos que el gobierno considerara que «no tenían fortalezas regionales», además de aquellos que estuvieran en una mala situación financiera;
- 5 los bancos no tendrían casas de bolsa ni aseguradoras para no intervenir en el mercado de títulos ni en el asegurador.

Estos puntos sugieren que el gobierno buscaba dar una señal de que manejaría en una forma «responsable» a la banca. Pero, como se explicará, al ser la banca parte del sector público, esto tendría un resultado distinto al esperado. Además, el mensaje no necesariamente era efectivo; por ejemplo, el régimen de propiedad mixto era un intento por restablecer la confianza del empresario, pero fue una señal interpretada con cierta ambigüedad.

A pesar de que la banca que se recibía había sido fuertemente afectada por la crisis macroeconómica de 1982, se logró mantener la rentabilidad en los bancos. No obstante, como hubo una cana-

¹⁵ Suárez Dávila, *op. cit.*

lización de recursos al sector público, las utilidades dependieron del retorno de esos activos, retorno garantizado por el gobierno y no necesariamente resultado de una estrategia de mercado.

La competencia y la racionalización eran elementos contradictorios. Por un lado, se desaparecían entidades que, en efecto, eran redundantes como entidades públicas, pero como privados eran proveedores adicionales de servicios financieros. Con ello se eliminaban oferentes que representaban competencia para los otros bancos. La racionalización aumentó la concentración de la banca, que ya venía en aumento desde los años setenta. La competencia, si bien se mantuvo al menos entre los bancos mayores, se llevó a cabo con una mezcla de reglas de mercado y reglas del sector público. Esto es, los titulares de los grandes bancos eran personajes de peso en la política económica y muchas veces lo usaban para obtener mejores condiciones para sus bancos de parte del gobierno. Entonces, la competencia bancaria no estuvo desligada de las reglas políticas.

253

La separación de la banca de las casas de bolsa y las aseguradoras fue una medida que garantizó la salud tanto financiera como organizacional de ambos sectores evitaba contagio de riesgos, y los mantenía en manos privadas, evitando con ello conflictos de interés entre los bancos y los mercados bursátil y asegurador. Además permitía el desarrollo de las casas de bolsa, las cuales habían visto obstruido su crecimiento por la gran banca privada. Pero la medida era una hoja de doble filo. Como ya se mencionó, el monopolio de valores en manos de las casas de bolsa fue en detrimento de los bancos al no permitirles desarrollar ampliamente su capacidad en los mercados de valores. Por su parte, el sector asegurador fue severamente afectado por las altas tasas de inflación.

Del mismo modo, la regulación prudencial y la supervisión, que desde antes de la expropiación ya eran débiles, empeoraron con la banca estatizada. En primer lugar, porque el gobierno

monitoreaba a bancos que tenían como estrategia prioritaria apoyar al sector público. Había además un problema de agencia por el cual el supervisor y el supervisado eran el mismo. En segundo lugar, el peso político de algunos directivos bancarios hacía irrelevante a la supervisión.¹⁶

254 Los efectos generales en la banca los discutiremos en la última sección de este trabajo. Indiscutiblemente, hubo algunos aspectos del sector financiero que lograron mejorarse. En primer lugar, hubo mejoras en cuanto a la transparencia y la unificación de la información que se presentaba a las autoridades. También se logró unificar sistemas dentro de la banca, en particular los relacionados con pagos, algo que no había podido hacerse por la competencia que mantenían los grandes bancos entre sí, además de la barrera que éstos imponían a los bancos pequeños. Por otra parte, el mercado de valores tuvo un crecimiento sin precedentes. Del mismo modo, pudo iniciarse la reforma financiera sin oposición de ningún grupo de poder, como lo hubieran sido los banqueros. No obstante, para haber llevado a cabo cualquiera de estas acciones, no era condición necesaria que la banca fuera propiedad del Estado.

LA ACCIÓN DEL GOBIERNO EN LA BANCA: EL CASO BANCOMER

Uno de los casos más ilustrativos de la acción del gobierno en la banca es Bancomer, el mayor banco en el momento de la estatización. Ernesto Fernández Hurtado, que fuera titular de Bancomer estatizado, en su testimonio sobre la actuación de la banca estatizada resume en buena medida la estrategia que se llevó a cabo:

¹⁶ Jesús Marcos Yacamán, «Reflexiones respecto al desarrollo de la intermediación bancaria y el efecto de la nacionalización en el sistema financiero» en Del Ángel et al., *op. cit.*, 2005.

Los diversos efectos de la estatización se manifestaron en el corto y en el largo plazo. Muchos bancos extranjeros cancelaron de inmediato líneas de crédito que tenían otorgadas para operaciones de comercio exterior. Otros aun llegaron a aplicar, sin autorización, fondos de bancos mexicanos al pago de créditos. Dejaron de abrir nuevos créditos comerciales. A algunas empresas mexicanas les cancelaron operaciones financieras ya contratadas. En la frontera se dejó de aceptar la moneda mexicana aun para operaciones cambiarias. [...]

En lo que se refiere a las operaciones de crédito, a las actividades industriales, comerciales y de servicio, éstas continuaron ejercitándose con toda amplitud en los sectores urbanos. Se amplió la concesión de créditos a pequeños y medianos agricultores y a la vivienda de interés social. La banca reforzó en especial a sus propios equipos técnicos de asistencia agropecuaria y de crédito a la vivienda. Decayó en cambio, casi totalmente, la indispensable promoción y participación en nuevas inversiones industriales que ya constituían parte de la actividad de los grupos bancarios expropiados.

En lo que se refiere a los serios problemas de carácter económico y financiero que enfrentaron el país y las empresas nacionales con motivo de los reajustes económicos indispensables para retomar una senda de equilibrio, la banca estatizada tuvo la posibilidad de jugar un papel destacado. [...]¹⁷

Una vez estatizada, la banca jugó un papel importante en la solución de la crisis, incluso se le llamó «impulsora de la recuperación». En primer lugar, participó en la reestructuración de los pasivos a corto plazo de los negocios, convirtiéndolos en obligaciones a plazos mayores. El Banco de México implementó acciones para liberar a la industria de los riesgos cambiarios y alargar los plazos de los pasivos de las que estaban fuertemente endeudadas. El Fideicomiso de Riesgos Cambiarios (FICORCA), crea-

¹⁷ Fernández Hurtado, Ernesto, «La actuación de la banca nacionalizada» en Del Ángel et al., op. cit., 2005.

do en marzo de 1983, fue un mecanismo importante para resolver estos problemas, y es importante señalar que su efectividad se debió a una acción coordinada de la banca estatizada.¹⁸ Esto permitió que los deudores de la banca no entraran en problemas, cubriendo al mismo tiempo la posición de riesgo de los bancos. Se logró un mecanismo cooperativo entre los bancos que les permitiera apoyar a sus deudores, lo cual repercutió positivamente en la salud financiera de las entidades. Este proceso fue un éxito —probablemente el más importante— que lograron atribuirse el gobierno y la administración gubernamental de la banca.

En las líneas siguientes explicamos lo que ocurrió con el entonces banco más grande del país. Bancomer es ejemplo de una entidad altamente eficiente que se debilitó durante el periodo que estuvo estatizado. Se resalta en esta sección la forma en la que se modificó la estrategia del banco y los aspectos que afectaron su desempeño¹⁹.

Al expropiarse en 1982, Bancomer era el mayor banco de la industria, seguido por Banamex. Jesús Silva Herzog expresa en su testimonio:

*[...d]e acuerdo con el análisis de la Secretaría de Hacienda, en el que nos metimos hasta la cocina en cada uno de los bancos —la cartera de crédito, los pasivos, el valor de los edificios, el mobiliario, los aviones que tuvieran como eran los casos de Bancomer y Banamex—, Bancomer era el banco más banco y el banco mejor manejado, con mayor apego a las disposiciones legales de la Comisión Nacional Bancaria, del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda [...]*²⁰

¹⁸ Suárez Dávila, *op. cit.*

¹⁹ Para una historia de este banco, véase Gustavo del Ángel, *BBVA-Bancomer, México, El Equilibrista/Fundación BBVA-Bancomer*, 2007; esta sección está basada en uno de los capítulos de ese libro.

²⁰ Entrevista a Jesús Silva-Herzog, testimonio tomado de Del Ángel, *op. cit.*

El primer director general del Bancomer recién estatizado fue Antonio Carrillo Flores, ex secretario de Hacienda. Se trataba de un funcionario que entonces contaba con 73 años. Su presencia en el banco fue importante para mantener un equilibrio en los duros momentos que se vivieron en los últimos meses del gobierno de José López Portillo. En términos del negocio, el banco, al igual que su competidor Banamex, se tuvo que valer de sus cuadros directivos para ir superando la crisis. No obstante, con el paso de los meses, varios de los directivos de ese banco, como de otros, fueron saliendo de las entidades estatizadas, ya fuera por discrepancia con la administración del Estado, por choque de cultura organizacional, o bien, para buscar mejores horizontes en el sector privado. Otros directivos permanecieron en sus entidades.

257

Ernesto Fernández Hurtado entró como director general de Bancomer una vez que Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República. Para muchos, el banco había corrido con suerte, ya que se trataba de un financiero de alto nivel. Caso contrario fue Banamex, que tendría como director a Fernando Solana, un ex secretario de Educación Pública. En cambio, Fernández Hurtado había sido titular del Banco de México de 1970 a 1976, y era un funcionario público muy respetado (se le consideraba uno de los altos funcionarios con mayor reputación e integridad moral de aquellos años). Además, su cercanía al presidente y su peso político le daban influencia en el sector. Pero era un funcionario de Estado «duro», cuya prioridad sería cubrir las necesidades del gobierno.²¹ Varios testimonios argumentan que, por el contrario, Solana, titular de Banamex, el competidor de Bancomer, permitiría a los cuadros directivos de ese banco iniciar una estrategia para ganar mercado al eterno rival.

²¹ Testimonios varios.

Los informes de Bancomer de 1983 y 1984 explican las acciones que tomaba la banca para hacer frente a los problemas provocados por la crisis. Es interesante constatar cómo incluso la retórica de los informes cambia de acuerdo con su nuevo estatus de empresa pública.²²

²² Por ejemplo:

«[...]en el caso de las empresas medianas y pequeñas se pusieron en marcha programas de reordenamiento de sus pasivos, procurando la reactivación en los sectores productivos. Para este último fin, la banca nacionalizada se ha organizado en forma tal que está en posibilidad de otorgar créditos especiales a empresas en situaciones difíciles, al amparo de lineamientos que facilitan y uniforman las condiciones crediticias que se conceden a las empresas deudoras. Constituyó un valioso factor para aumentar la confianza de los empresarios mexicanos en las instituciones bancarias de nuestro país, el importante papel que desempeñó la banca en materia crediticia, actuando como catalizadora de otros esfuerzos en el mismo sentido, ya internos o de proveedores y acreedores del extranjero.

»[...] Una vez detenida la fuga de capitales que impuso la necesidad de una política de tasas de interés altamente defensiva de la balanza de pagos, la tendencia firme a una reducción paulatina de los costos del crédito está propiciando la reactivación de la demanda del mismo. Para alentar esta reactivación, desde el último trimestre de 1983 se han empezado a operar planes especiales de financiamiento a empresas, en condiciones más favorables de plazo y costo [...]

»[A]l ocurrir una disminución importante de los financiamientos externos a las empresas del sector público, la banca mexicana ha debido transitoriamente y dentro de límites razonables aumentar sus créditos a estas empresas, en tanto mejoran sus posiciones de flujo de recursos [...] La institución hizo un esfuerzo sustancial para enfrentar la crisis y aliviar las cargas financieras de las empresas, al poner especial énfasis en el diseño de programas específicos de reestructuración y de protección e impulso a la planta productiva; se apoyaron, asimismo, ampliaciones y proyectos acordes con la nueva orientación de la política económica. [...] En lo que respecta al Gobierno Federal, estados y municipios, se canalizó un monto adicional de 29,413 millones de pesos, 109% de aumento, al registrarse un saldo de cartera de poco más de 56 mil 300 millones de pesos.[...]

En este contexto, la banca reorientó el negocio para cumplir con objetivos como institución pública. La orientación del negocio buscó ser congruente con los objetivos del gobierno, de tal modo que se les llamó «apoyos a renglones prioritarios». Entre éstos destacan el crédito agropecuario para pequeños productores, el crédito a la vivienda de interés social, y el apoyo a actividades que atrajeran divisas al país, como el turismo y las industrias maquiladora y de exportación. En buena parte de este financiamiento participaron los fondos de fomento del gobierno y la banca de desarrollo. Tal era el caso del financiamiento agropecuario con los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), probablemente debido a la estrecha relación que había entre estos fideicomisos y el director del banco, Ernesto Fernández, desde que éste era funcionario del Banco de México. También se redescontaron créditos con FONEI, FONATUR y FOMEX, entre otros.

259

El otorgamiento del crédito en general estaba supeditado a los programas de política económica. Por ejemplo, en el informe de Bancomer de 1989, se explicaba que el otorgamiento respondió a: «los objetivos macroeconómicos del Programa para la Estabilidad y el Crecimiento Económico; se atendió con particular esmero al sector agropecuario, a la pequeña y mediana industria, al turismo y a la exportación de productos manufacturados».²³ No está claro bajo qué criterios se seleccionaban las empresas que se apoyaban, pero en otros casos los factores políticos jugaron un papel relevante.

A pesar del cambio de misión del banco, el negocio de servicio bancario continuó siendo el eje de las operaciones. Inclusive hubo innovaciones relevantes en los mercados bancarios, como

Citas tomadas de los informes anuales del banco; véase también Del Ángel, *op. cit.*

²³ Véase Del Ángel, *op. cit.*

la introducción de la *Cuenta Maestra* y la ampliación de la banca electrónica, que incluía la red de cajeros automáticos.

260 Hasta este punto, parecería que a Bancomer la estatización sólo le afectó parcialmente en la orientación estratégica del negocio. A pesar de que financiar los intereses del sector público fue una estrategia sub-óptima, ésta le permitió mantener la rentabilidad. Aunque dañaba la posición comercial del banco y su capacidad de evaluar riesgos, la estrategia global fue relativamente conservadora, lo cual era natural en un entorno de crisis, fueran privados o públicos los bancos. Éstos, además, estaban fuertemente restringidos por las regulaciones. En general, era un escenario que la banca también hubiera enfrentado de haber estado en manos privadas. Pero a la larga, como empresa pública, el banco también se impregnó de vicios del sector público mexicano.

En 1987 salió Fernández Hurtado de la dirección del banco y entró Héctor Hernández, quien había sido secretario de Comercio. La situación de Bancomer cambiaría. En primer lugar, a partir de 1988 la planta de personal del banco creció de aproximadamente 30 mil empleados en 1987, a más de 40 mil para 1991. La mayor parte de estos nuevos empleados eran personal que provenía del gobierno, principalmente de la Secretaría de Comercio, y que había salido por los recortes que hubo entonces en el sector público o motivado por las mejores prestaciones laborales que tenía la banca, aun estatizada.²⁴ Muchos de ellos no tenían experiencia en el sector bancario, lo cual no hubiera sido un problema de tratarse de casos aislados, pero sí era grave en contrataciones masivas.

Además, con la recuperación del crédito al sector privado a partir de 1988, empezó a presentarse una serie de irregularida-

²⁴ Testimonios varios que solicitaron confidencialidad.

des y casos de corrupción en la operación del banco. Entre ellos estaban las irregularidades en la expansión de sucursales, ya que ésta implicaba compra de terrenos, inmuebles y contratos de construcción. Muchos de esos terrenos se vendieron a precios sobrevaluados, o bien, simplemente se ubicaban en lugares ajenos a las necesidades estratégicas del banco. Los contratos de construcción también dejaron ver irregularidades.

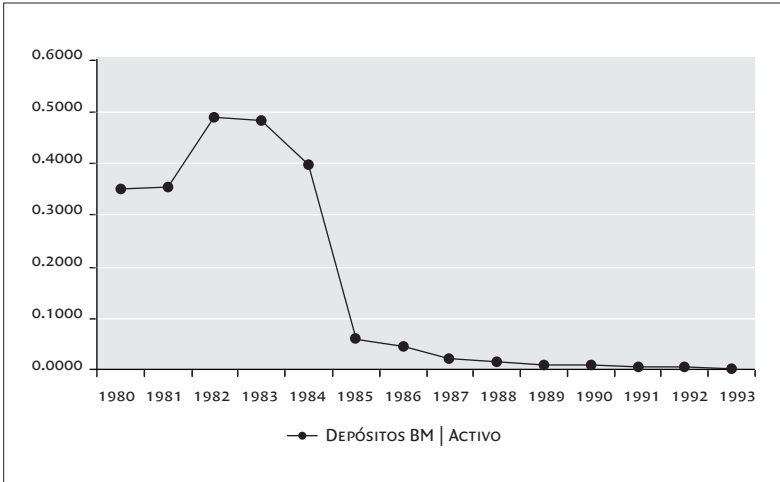
Otro aspecto fue el otorgamiento del crédito al sector privado. El cambio de una economía con una fuerte contracción de crédito al sector privado a una repentina reactivación de éste a partir de 1988 inició una carrera de los bancos por colocar, y de sujetos de crédito por adquirir, nuevos créditos. Esto sería la antesala de la crisis de 1995. Ya antes de la reactivación se habían detectado en el banco casos de corrupción de empleados y funcionarios en la asignación de créditos. Se daban en la forma de compensaciones entregadas por los clientes para que un crédito les fuera autorizado, o bien, éste era otorgado sin una adecuada evaluación. Con la reactivación del crédito esa situación se recrudecería.²⁵ El estado en el que se encontraba la supervisión bancaria contribuyó a que el problema creciera, y, con él, también la cartera vencida.

Para finalizar esta sección, hacemos una comparación de las cifras de Bancomer y Banamex, los dos bancos más grandes y competidores en el mercado.

En primer lugar, como muestran las cuatro gráficas siguientes, el alto encaje legal fue un componente importante de los activos de ambos bancos hasta 1985. Del mismo modo, la cartera total como proporción del activo experimentó dos etapas de crecimiento: una a partir de 1983, en la que se canalizaba el crédito al sector público; y otra a partir de 1988, en la que se

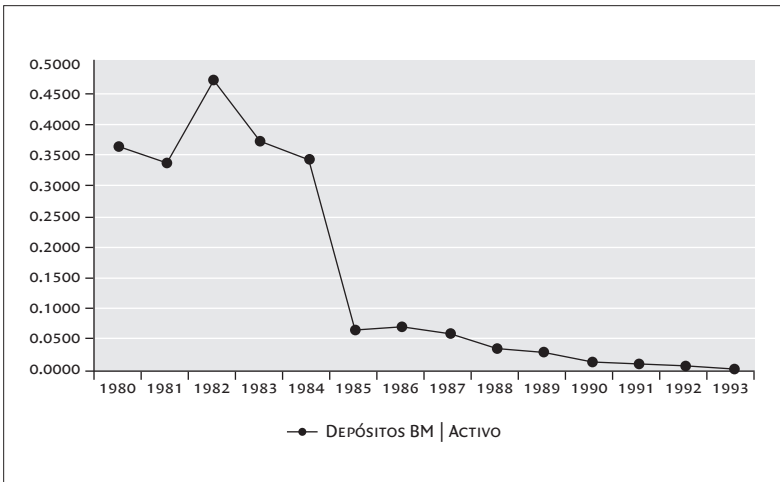
²⁵ Testimonios varios que solicitaron confidencialidad.

GRÁFICA 1
Depósitos BM | Activo
Bancomer

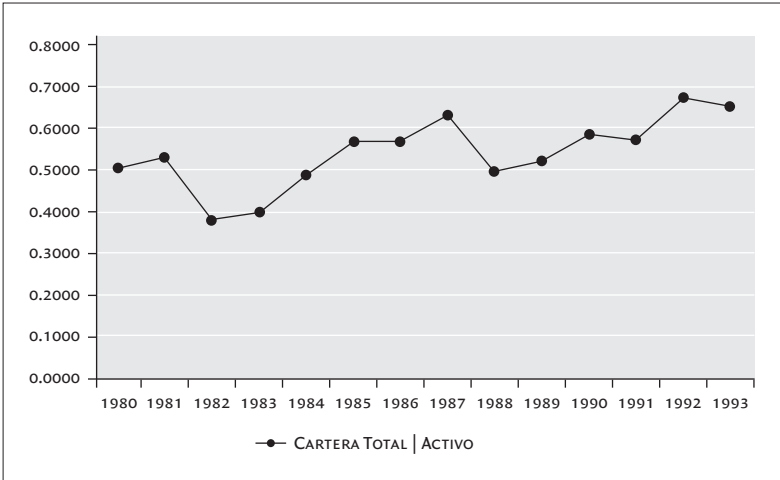


262

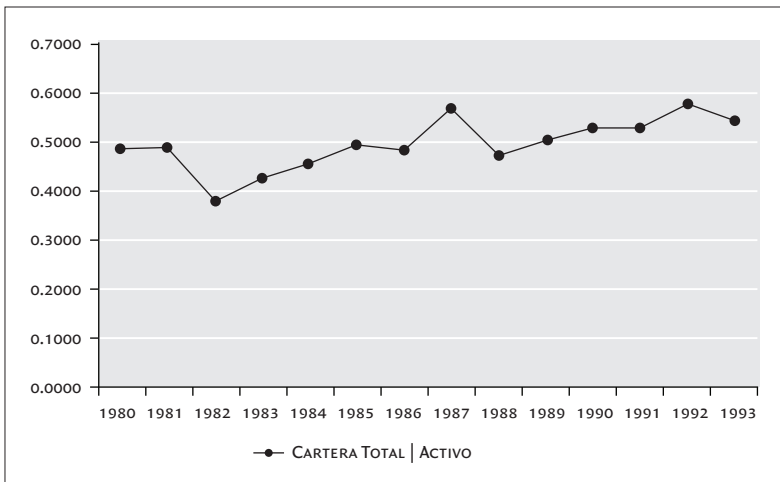
GRÁFICA 2
Depósitos BM | Activo
Banamex



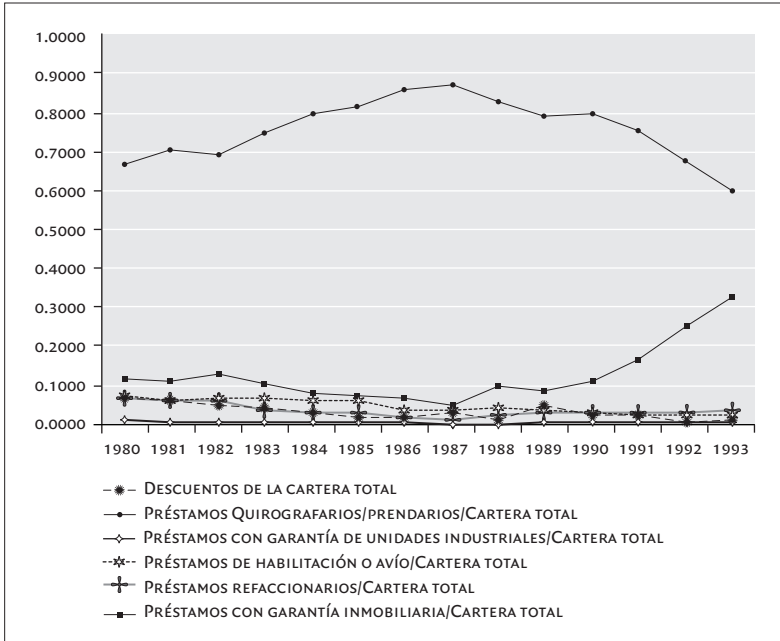
GRÁFICA 3
Cartera total | Activo
Bancomer



GRÁFICA 4
Cartera total | Activo
Banamex



GRÁFICA 5
Composición de cartera Bancomer

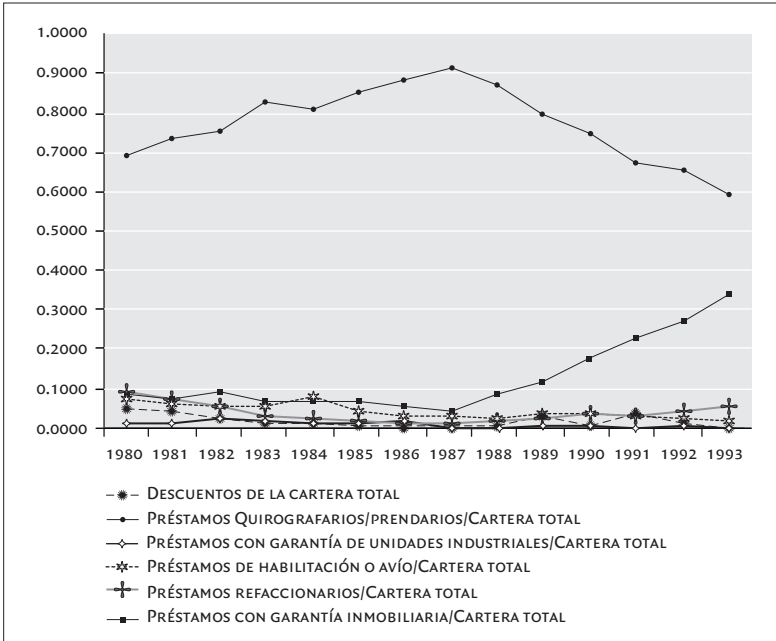


264

reactivó el crédito al sector privado. La proporción de cartera sobre activos es mayor en Bancomer que en Banamex porque este último fue un jugador importante del mercado de títulos.

La composición de la cartera de ambos bancos es similar. No obstante, Bancomer tiene un crecimiento menos rápido que Banamex en la proporción del crédito con garantía inmobiliaria, así como una caída más lenta de la proporción de los créditos quirografarios. Además, como se observa en las dos últimas gráficas, Banamex logró eliminar altos niveles de cartera vencida entre 1988 y 1989, justo en el momento de la reactivación del crédito al sector privado. Sin embargo, a partir de 1988, Bancomer fue alcanzando niveles cada vez mayores de cartera vencida.

GRÁFICA 6
Composición de cartera Banamex



El incremento en los niveles de cartera vencida de Bancomer es la evidencia de lo que ocurría con este banco. Pero también era un síntoma representativo de lo que ocurría con el resto del sistema, como se explica en la sección siguiente.

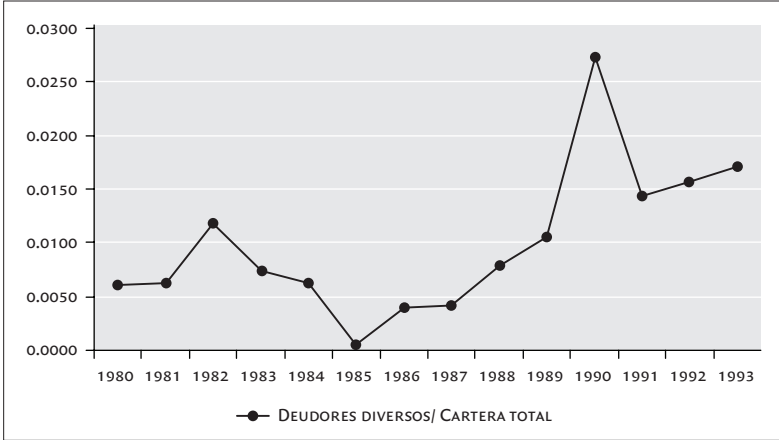
CONSECUENCIAS SOBRE LA BANCA

Para finalizar este trabajo se presentan las consecuencias más importantes sobre el sector.²⁶ Como plantearemos, no todas

²⁶ Esta sección está basada principalmente en Marcos, *op. cit.* 2005 y al-

GRÁFICA 7

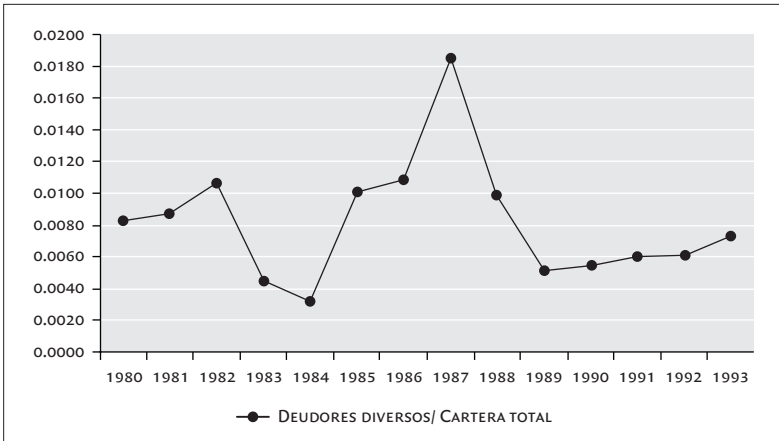
Deudores diversos/cartera total Bancomer



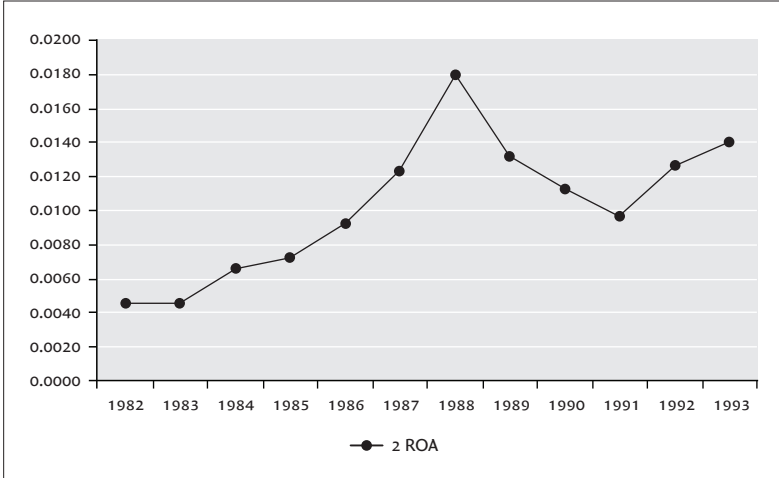
266

GRÁFICA 8

Deudores diversos/Cartera total Banamex

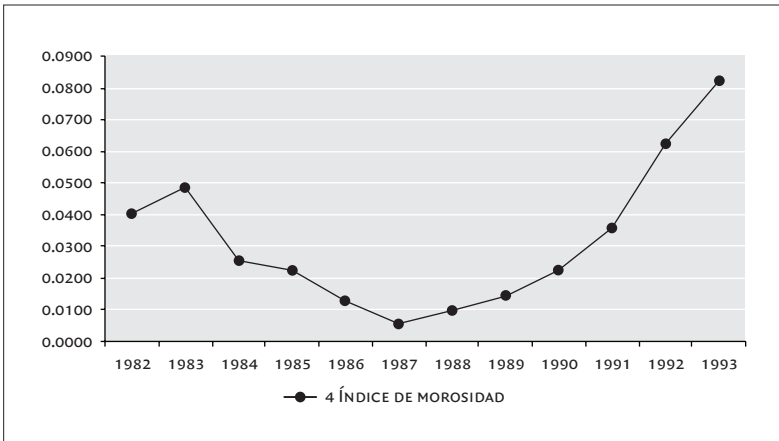


GRÁFICA 9
ROA (total de la banca)

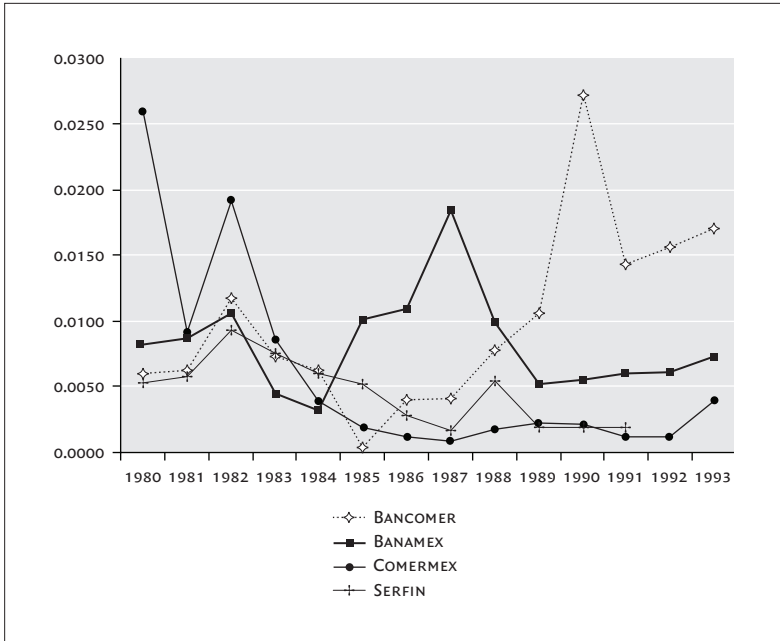


267

GRÁFICA 10
Índice de morosidad (total de la banca)



GRÁFICA 11
Deudores diversos/cartera total
(4 bancos mayores)



268

ellas fueron negativas, pero en su conjunto sí debilitaron al sector. Un aspecto que se busca resaltar es que los elementos característicos de la propiedad estatal de la banca fueron los que tuvieron un efecto más negativo sobre el sector; los elementos no característicos, en cambio, pudieron haberse llevado a cabo a través de controles regulatorios.

Otro aspecto a destacar es el distinto desempeño entre los periodos 1983-1987 y 1988-1991. En el primero hubo una capa-

gunos ensayos que aparecen en Del Ángel *et al.*, *op. cit.*

cidad de acción muy limitada por parte de la banca, lo que de alguna forma le favoreció en su desempeño, en un efecto similar al caso de Brasil. El segundo periodo se caracterizó por una liberalización con una banca debilitada y con poca capacidad para expandir el crédito, además por una supervisión precaria.

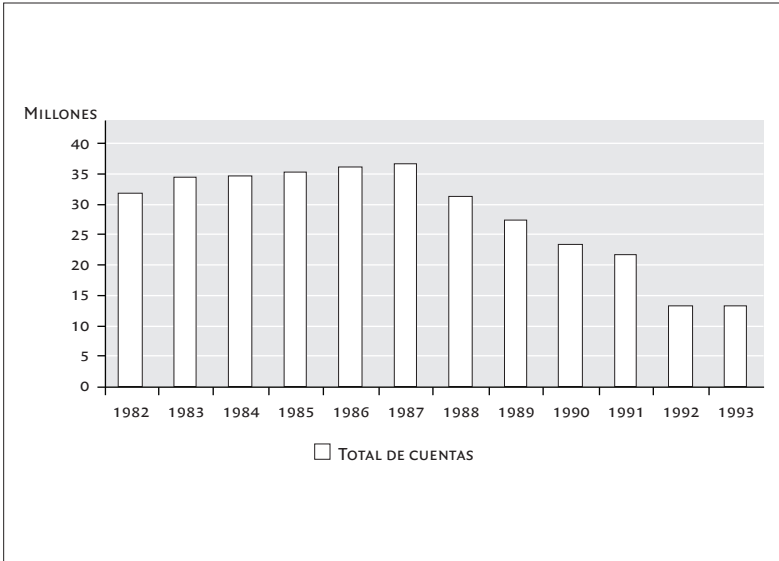
En primer lugar, el desempeño de la banca visto en términos de la rentabilidad y la situación de riesgo de cartera fue bueno, considerando que era una situación de crisis sin precedentes, y que los bancos estuvieron sujetos a una fuerte desintermediación. En principio, es muy difícil saber cuál era el estado financiero real de los bancos, tanto un poco antes de la expropiación, como durante el periodo de banca del Estado. Esto, como ya se ha mencionado, se debía al hecho de que la contabilidad bancaria era deficiente y que la supervisión empeoró en el contexto de la estatización.

269

La rentabilidad de la banca que muestran las estadísticas también se explica por las altas remuneraciones que recibían del financiamiento al sector público, las cuales no estaban exentas de negociaciones políticas. El índice de morosidad de la banca refleja claramente la asignación de crédito: de un financiamiento al sector público con bajo riesgo a un crecimiento del riesgo a partir de 1989, con la reactivación del crédito al sector privado. Pero el índice de morosidad de los cuatro bancos mayores muestra que, a pesar del resultado global, había diferencias importantes entre cada banco, como se muestra en las tres gráficas siguientes. Por ejemplo, COMERMEX era un banco que al ser expropiado tenía una situación financiera precaria y el manejo del Estado permitió su saneamiento. Bancomer, por su parte, fue el caso opuesto: un banco sano que desmejoró. Las gráficas siguientes también muestran un punto de inflexión en 1988 en el desempeño de la banca.

En los párrafos siguientes se enumeran las consecuencias más importantes.

GRÁFICA 12
Total de cuentas



270

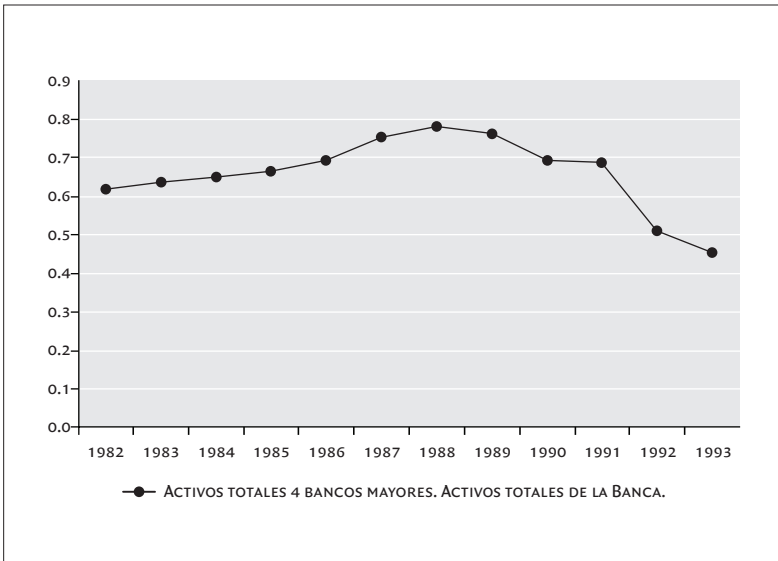
A) DESINTERMEDIACIÓN

Se registró una caída en el número de cuentahabientes. Esto fue principalmente un efecto de la crisis y de inestabilidad macroeconómica, más que del manejo del sector público. Probablemente la caída en el crédito al sector privado contribuyó a esto, pero es algo que no está demostrado. La gráfica siguiente muestra el total de cuentas.

B) INCREMENTO EN LA CONCENTRACIÓN

Uno de los argumentos originales de la expropiación era que la banca era una industria altamente concentrada, inclusive se consideraba que había un oligopolio en el sector. La concentra-

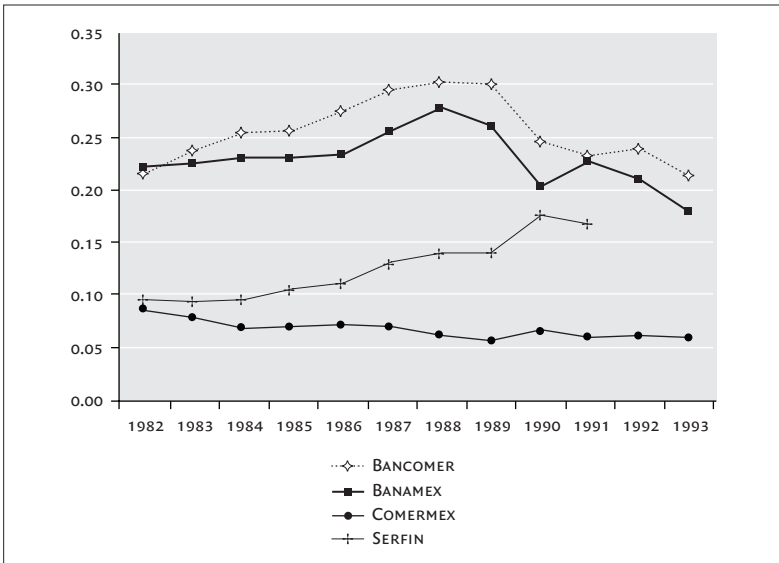
GRÁFICA 13
 Activos totales 4 bancos mayores
 Activos totales de la banca



ción se reflejaba tanto en los activos y pasivos, como en la estructura de utilidades. Sin embargo, la expropiación tuvo como consecuencia un aumento en la concentración, la cual se atenuó al final del periodo. La llamada «racionalización» del sector bancario condujo a que aumentara la concentración en el sector.

Como ya se mencionó, este proceso consistió en fusionar bancos pequeños que se consideraban «redundantes», principalmente a nivel regional, así como aquellos que se encontraban en condiciones débiles. Para el sector público era incongruente que existieran bancos «redundantes», pero en un esquema privado, esto representaba más competencia. Además del efecto en la concentración, hubo un menor número de oferentes. De 60 bancos que había en 1982, en 1985 había sólo 19.

GRÁFICA 14
 Activos totales 4 bancos mayores
 Activos totales de la banca

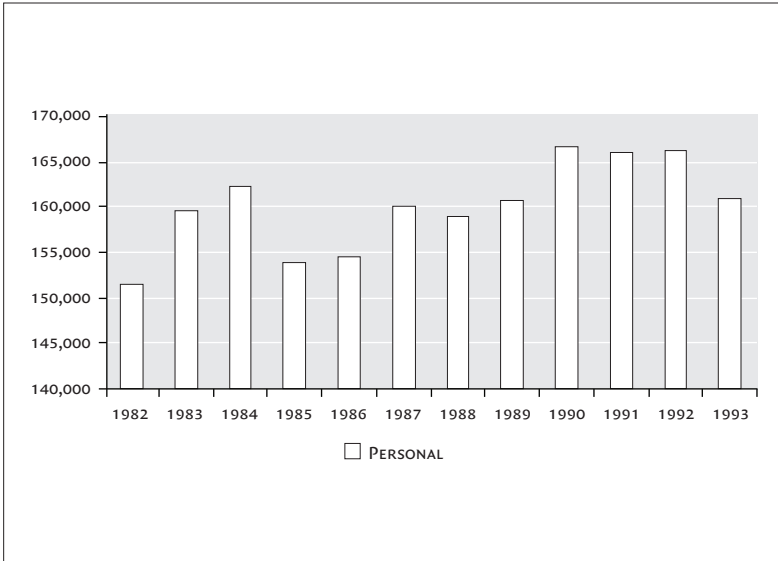


272

C) MODIFICACIÓN DE LOS INCENTIVOS CORPORATIVOS AL INTERIOR DE LA BANCA

Otro aspecto que se alteró en la industria bancaria fue el de los incentivos corporativos al interior de las entidades. Se ha argumentado que muchos de los directivos de los bancos tenían una carrera previa en el sector público, lo cual podía contraponerse con los incentivos para maximizar el valor del capital del banco. Lo mismo ocurría con las carreras bancarias, ya que al tratarse de un esquema público, los empleados habían perdido los incentivos que antes existían a un mejor desempeño y una carrera en el sector. Dado que es difícil demostrar con evidencia concreta patrones en la trayectoria de carrera en los cuadros directivos bancarios, este argumento no se ha demostrado aún. De hecho,

GRÁFICA 15
Personal



mucha evidencia sobre los altos directivos de los bancos rechaza este argumento, ya que varios de ellos continuaron con una carrera dentro del sector financiero, una vez que entraron a la banca. A su vez, algunos bancos conservaron a la mayoría de su alta dirección, como fue el caso de Banamex, mientras que otros perdieron a sus principales directivos.

También es difícil presentar evidencia de que la conducta de los directivos afectara el valor del banco y estuviera motivada por intereses políticos, o bien, documentar con mayor precisión qué se hizo con los casos de corrupción que se dieron en los bancos y no se sancionaron.

Es un hecho que en muchos bancos el personal creció, evidencia de un perfil de la banca como sector público. Esto afectó su estructura de costos y cambió de manera importante la cultura corporativa.

D) EFECTOS ENCONTRADOS EN LA REGULACIÓN
Y LA SUPERVISIÓN

274 En cuanto a la regulación, hubo efectos encontrados; es decir, unos eran favorables para el sector, mientras que otros iban en su detrimento. En general, en este periodo, principalmente en los primeros años, hubo un cumplimiento con la regulación más expedito que en los años de banca privada. La disciplina regulatoria era mayor, ya que el gobierno, en primer lugar, no tenía que negociar las estipulaciones regulatorias con ningún bloque de poder. En segundo lugar, había la posibilidad de implementar mejor la regulación. Además se mejoró la transparencia de la información pública del sistema bancario, que antes era muy opaca, y se homologaron criterios de comparación de la información entre entidades.

No obstante, los grandes bancos, Bancomer y Banamex, aun como bancos del estado, tenían mucho poder, o más concretamente, sus titulares lo tenían. En el caso de Bancomer la relación de su director, Ernesto Fernández, con el presidente del país era directa, lo cual le dio ciertas ventajas. Además de que la posición dominante de esos bancos permitió negociar los términos de los préstamos al gobierno, así como la situación de los títulos que eran llamados CAPS. Probablemente la apertura financiera no hubiera sido posible, o se hubiera dificultado, si los banqueros privados se hubieran opuesto a la medida.

La regulación prudencial y la supervisión fueron los procesos más afectados. La caída en la intermediación y la orientación de la banca a necesidades de financiamiento del déficit público condujeron a un debilitamiento de la supervisión y a una pérdida de práctica en su implementación. Además, el conflicto originado en el hecho de que regulador y regulado eran lo mismo se llevó al extremo, ya que había bancos cuyos titulares tenían más peso político que cualquier titular de la Comisión Nacional Bancaria.

Por otra parte, se truncó el proceso de formación de una banca universal. A pesar de que se promovió a la banca múltiple, fusionando a ésta con entidades que aún operaban bajo un esquema de banca especializada, se desvinculó a los bancos de otros intermediarios, los no-bancarios, ya que éstos permanecieron en manos privadas, y cuando se formaron los grupos financieros en 1988, éstos no contaron inicialmente con un banco.

E) EXPANSIÓN DE LAS CASAS DE BOLSA

275

El sector de las casas de bolsa privadas fue un beneficiario de la medida. En primer lugar, las casas de bolsa lograron un impulso sin precedentes, ya que empezaron a manejar directamente una parte importante de las inversiones en tesorería y financiamiento de las grandes empresas privadas.

El mercado de valores experimentó reformas importantes entre 1977 y 1979, pero no fue hasta ese momento, cuando los recursos de grandes actores del sector privado pasaron a ser manejados por estas entidades, que crecieron de forma notable. En 1982 manejaban 2.4% del ahorro financiero; en 1986, 36.2%. Además, el gobierno, como una forma de compensar al sector privado, le dio grandes privilegios a estos intermediarios, como el mercado de CETES, y en general, la obligación de que las operaciones en valores de los bancos se efectuaran por medio de las casas de bolsa.²⁷ Las casas de bolsa se constituyeron como un nuevo poder financiero.

En este sentido, se generaron un financiamiento empresarial de primera y otro de segunda. El primero era para grandes empresas, era manejado por las casas de bolsa y en él intervenían la banca estatizada, así como bancos en el extranjero; el

²⁷ Marcos, *op. cit.*

segundo era para empresas de menor tamaño que no tenían acceso más que a la banca mexicana.

F) HOMOLOGACIÓN TECNOLÓGICA

276 Un aspecto muy importante durante esta época, pero que no ha sido estudiado, fue la incorporación de tecnología de la información en la banca de aquellos años. Antes de la expropiación, la incorporación de tecnología a la operación bancaria era desigual entre los bancos. Algunos buscaban estar a la vanguardia tecnológica, como era el caso de Bancomer, mientras que otros estaban rezagados en ese ámbito.

Con la expropiación definitivamente hubo un rezago tecnológico, aunque éste es difícil de evidenciar y evaluar debido a la ausencia de puntos de comparación y *benchmarks* de la industria. Por ejemplo, al llegar la privatización, los bancos tenían sistemas informáticos que duplicaban información y que no estaban relacionados entre sí; pero esto fue un fenómeno que se observó en los sistemas de los bancos en casi todo el mundo. La diferencia en México fue la capacidad de transitar a sistemas más complejos.

Lo que sí es claro es que hubo una desaceleración en la inversión en tecnología. En parte, esta desaceleración se explica por la crisis en sí misma, más que por la situación de administración y propiedad de los bancos. Esto ocurrió en los años en los que en el resto del mundo la tecnología de información aplicada a servicios bancarios dio saltos muy importantes.

Ahora bien, el hecho de que los sistemas de información entre bancos estaban desvinculados impedía integrar una red nacional para hacer operaciones. Por ejemplo, era imposible cobrar un cheque en una plaza (localidad) distinta a la que estaba emitido un cheque, aunque se tratara del mismo banco, mucho menos depositar ese cheque en una cuenta de otro banco dis-

tinto al emisor. Para ello había que hacer operaciones de transferencia física y remesas. Esto en parte se debía a la negativa de los bancos a tener un sistema de pagos integrado; a nivel interno, era por razones de costo; en relación con otras instituciones, se debía a la competencia entre los grandes bancos nacionales. Paradójicamente, con la banca en manos del Estado esta integración de los sistemas de la banca se logró.

Si bien hubo algunos aspectos positivos en el manejo de la banca en esos años, en general, la combinación de estas consecuencias sobre el sector llevó, al momento de la privatización, a tener una banca concentrada, con deficiencias en su práctica en otorgamiento de crédito y análisis de riesgos; y, en el caso de algunos bancos, con exceso de personal. Hay quien argumenta que el manejo fue óptimo, considerando que pudo haber sido peor (saqueo total de los bancos, corrupción generalizada), argumento que es plausible. No obstante, el resultado fue una banca y una regulación prudencial debilitadas al momento de la reprivatización.

277



FUENTES

FONDOS DOCUMENTALES

Fondo Documental Archivos Económicos de la Biblioteca Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Archivo Histórico de Banamex.
Biblioteca de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

REFERENCIAS

Acosta Romero, Miguel. *Legislación bancaria*, México, Porrúa, 1986.
Del Ángel, Gustavo. *BBVA-Bancomer*, México, El Equilibrista/ Fundación BBVA-Bancomer, 2007.

- Del Ángel, Gustavo, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.). *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, FCE, 2001.
- Fernández Hurtado, Ernesto. «La actuación de la banca nacionalizada» en Del Ángel et al., *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Marcos Yacamán, Jesús. «Reflexiones respecto al desarrollo de la intermediación bancaria y el efecto de la nacionalización en el sistema financiero» en Del Ángel et al., *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Márquez, Javier. *La banca mexicana, 1982-1985*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1987.
- Minushkin, Susan. «De banqueros a casabolseros. La transformación estructural del sector financiero mexicano», en Del Ángel et al., *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Pérez-López, Enrique. *Expropiación bancaria en México y desarrollo estabilizador*, México, Diana, 1987.
- Silva Herzog Flores, Jesús. «Recuerdos de la nacionalización de la banca» en Del Ángel et al., *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. Lecturas de El Trimestre Económico, 96).
- Silva Herzog Flores. *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.
- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana: Retrovisión y pers-*

- pectivas, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Suárez Dávila, Francisco. «Desempeño de la banca mexicana nacionalizada, 1982-1990», *Boletín CEMLA*, núm. 37, 1991.
- . «La administración de la banca nacionalizada», en Del Ángel et al., *Cuando el Estado se hizo banquero: Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, FCE, 2005 (Col. *Lecturas de El Trimestre Económico*, 96).
- Tello, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*, sexta edición, México, Siglo XXI Editores, 2006.

LA FUNDACIÓN DEL CIDE, CAMBRIDGE Y EL GOBIERNO DE LÓPEZ PORTILLO

Jaime Ros

LOS INICIOS

Podría pensarse que en la época de los años setenta, el presidente Luis Echeverría tendría un interés especial en establecer un centro de investigación en economía más afín al gobierno. Uno que funcionara como contrapeso a las propias autoridades financieras del país que nutrían al gobierno de información y análisis. Pero, según yo entiendo, la iniciativa del proyecto de establecer al CIDE, la tuvo Trinidad Martínez Tarragó, una joven economista que había estudiado en la UNAM y en Glasgow, y que recién regresaba a México.¹ Su preocupación era doble: por un lado atraer a los mexicanos que iban a hacer maestrías de mala calidad al exterior, en Francia o en Inglaterra especialmente. Por el otro, le preocupaba la ausencia de maestrías de excelencia en México. De hecho, la primera maestría en economía que se creó fue la de la UNAM, en 1972, con la orientación de formar economistas capaces de formular políticas económicas dentro del sector público.

¹ Trinidad Martínez Tarragó hizo la licenciatura en economía en la UNAM y un posgrado en Glasgow. Luego se incorporó como profesora a la Universidad Strathclyde, Reino Unido, al igual que su esposo Nathan Warman, quien sería un influyente funcionario público. Regresaron a México a principios de los años 70.

Fue así como Trinidad Martínez Tarragó llevó el proyecto a Horacio Flores de la Peña, secretario de Patrimonio Nacional, a quien conocía a través de José Andrés de Oteyza y de Nathan Warman, su esposo. Flores de la Peña lo presentó en el gabinete económico y al presidente Echeverría le gustó la idea. Poco después Flores de la Peña dijo a Trinidad que se pusiera de acuerdo con Javier Alejo, subsecretario, para echar a andar el proyecto. Fue así como se fundó el CIDE en 1974, en la llamada «Casa Usher», en el Camino al Desierto de los Leones. Ahí estaban los asesores de Javier Alejo. A finales de 1973 empezaron a llegar los exiliados del cono sur, en particular los chilenos, como Fernando Fajnzylber. Él había sido mi profesor en la maestría en economía de la UNAM², y fue una pieza clave en el desarrollo del CIDE junto con Lucho Mayra, Armando Aranciria* y muchos más. Vino también Samuel Lichtenstein como parte del exilio argentino y uruguayo.

A partir de 1974 nos cambiamos a una casa grande en Churubusco, donde se inició la maestría en economía del CIDE. En 1976 nos cambiamos a su ubicación actual en la carretera a Toluca, donde había estado el Mexico City College. Fue entonces cuando Trinidad quedó como directora de docencia del CIDE, Fernando Rozensweig como director de investigación, y como presidente Javier Alejo. Pero, en mi opinión, la que llevaba la batuta en el sentido de tomar iniciativas y la organización, la contratación de personal docente y la organización del CIDE fue Trinidad Martínez Tarragó. Cuando Fernando Rozensweig se fue, Trini quedó como directora general, sólo debajo del pre-

² Yo estudié la licenciatura en economía en Francia con una beca del gobierno francés. El programa duraba tres años, por lo que regresé muy joven, a la edad de 21 años. En 1972 entré a la primera generación de la maestría en economía de la UNAM, y al terminarla me incorporé al CIDE que acababa de iniciar operaciones.

sidente. El siguiente presidente fue Horacio Flores de la Peña, y el tercero Don Antonio Sacristán Colás.

Además de las ya mencionadas, otra persona que fue esencial durante esta primera etapa fue Vladimiro Brailovsky, que había regresado de Cambridge en esa época. También estaban Emilio Ocampo, Cassio Luiselli, Manuel Suárez Mier, Ignacio Bernal, Eduardo González y yo, que al llegar de Cambridge de un diplomado en economía en los años 77-78 me convertí en Director del Departamento de Economía del CIDE. Pero la mayoría de estas personas estuvieron poco tiempo en la institución, porque se fueron al sector público muy rápidamente, al Banco de México o como asesores de alto nivel.

283

LOS INICIOS DEL GOBIERNO DE LÓPEZ PORTILLO Y EL VÍNCULO CON CAMBRIDGE

En el área económica, la conformación del gobierno de López Portillo inició con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto desde el inicio de su administración. Carlos Tello entró a la Secretaría de Programación y Presupuesto y Julio Rodolfo Moctezuma a la Secretaría de Hacienda. Para el CIDE, el cambio de poder entre Echeverría y López Portillo no significó un rompimiento importante. Trinidad supo darle continuidad al proyecto durante todos los años setenta, no obstante la gran rotación de gente que ocurrió desde la campaña de López Portillo.

En el CIDE no tuvimos ninguna relación especial con Carlos Tello. Yo conocía a Carlos personalmente, pero nunca tuve mayor contacto con él mientras fue Secretario de Programación. Con el que tenía más contacto dentro del gobierno, por afinidad en términos de visión de la economía y por conocerlo de Cambridge, era con Vladimiro Brailovsky, director general de Planeación en la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Vladimiro fue un estudiante muy destacado en el *tripus*³, y regresó a México al concluir estos estudios. Después de trabajar un tiempo en México, Vladimiro regresó a Cambridge a hacer el doctorado, pero, estando allá, le ganó la tentación de volver al sector público. Cuando lo llamó José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, finalmente dejó el doctorado y regresó a México. Vladimiro estaba trabajando en su tesis de doctorado, que era sobre una medición del crecimiento durante el desarrollo estabilizador comparado con el periodo anterior al desarrollo estabilizador. Un recálculo basado en una verificación de las cuentas nacionales disponibles. La tesis la trabajaba con John Llewellyn que en algún momento fue miembro del Departamento de Economía Aplicada de Cambridge y, posteriormente, fue el coordinador docente de los estudiantes de posgrado. A través de él se gestionó un convenio de colaboración con el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge. Mediante éste vendrían profesores e investigadores de ese departamento a ayudarnos a desarrollar el modelo macroeconómico en el que basábamos las simulaciones de política económica, que presentábamos en el artículo principal de la Revista Economía Mexicana.

Podría decirse que Vladimiro jugó un papel de vínculo con el departamento de economía aplicada de Cambridge. Cabe mencionar que este departamento era distinto al de economía pura. Lo que hay en Cambridge es la Facultad de Economía, que se llama en realidad la Facultad de Economía y Política. Además está el departamento de economía aplicada, que creó Keynes en

³ NOTA DEL EDITOR. Se llama *Tripus* al programa de estudios asociado a la Universidad de Cambridge de nivel licenciatura (con algunos estudios superiores), por reminiscencia del banco de tres patas en que se sentaba el estudiante en su ceremonia de graduación de este programa.

la posguerra. Ahí había dos grupos: el *Cambridge Economic Policy Group*, bajo el liderazgo de Wynne Godley, y menos formalmente de Francis Cripps*, y el grupo del departamento de economía aplicada, de Richard Stone y Terry Barker. Terry asesoró a Vladimiro en el desarrollo del modelo multisectorial de crecimiento para México que se utilizó en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. A nosotros nos ayudaron algunas personas del otro grupo, como Roger Tarling y Martin Fetherston. Ellos vinieron a México en 1976 y empezaron a colaborar para desarrollar un modelo de simulación para política económica. El otro modelo, el de Terry Barker y Vladimiro, que se desarrolló en Patrimonio y Fomento Industrial, era más bien de índole multisectorial.

285

Yo trabajé muy de cerca con el grupo del *Cambridge Economic Policy Group*. De hecho, mi ida a Cambridge en 1977 fue, en parte, para terminar de formarme con vistas a regresar al CIDE para desarrollar más plenamente el proyecto de la *Revista de Economía Mexicana* y del modelo. Vladimiro no estaba involucrado en este proyecto, más que como vínculo con la gente de Cambridge. Los que sí lo estaban fueron Tarling y Fetherston, del *Cambridge Economic Policy Group*.

LAS DIFERENCIAS TEÓRICAS AL INTERIOR DEL GOBIERNO Y SUS IMPLICACIONES DE POLÍTICA

En septiembre de 1980 hubo una conferencia en Oaxaca sobre el impacto del auge de los precios del petróleo en diversos países productores. La conferencia fue organizada por el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Se invitó a gente de América Latina y de países que se beneficiaban por los altos precios del petróleo, como Canadá, Gran Bretaña, Holanda y Noruega. Asistió gente que estaba en la Secretaría de Patrimonio, del Banco de México y de Hacienda. Estaban ahí,

por ejemplo, Luis Donald Colosio, Ernesto Zedillo, José Córdoba, María Concepción Tavárez y Nicholas Kaldor.

286 En el marco de ese seminario, se llevó a cabo una sesión donde participaron Zedillo y Córdoba, con dos modelos del ritmo óptimo de extracción del petróleo. También hubo una exposición de Vladimiro basada, supongo, en el modelo multisectorial de Patrimonio, con un comentario de Carlos Bazdresch. En realidad se podía notar un contraste en términos de visiones y de metodología para abordar los problemas. Lo que llama la atención es que ahí había un esfuerzo, o por lo menos se veía un esfuerzo por tratar de encontrar caminos para absorber mejor el ingreso de dólares petroleros. Acaso había un interés, digamos genuino, de tratar de encontrar el camino adecuado mediante el diálogo.

La confrontación teórica podría resumirse así: por un lado estaba el grupo de Cambridge, cuyos miembros señalaban que la inflación estaba empujada por los costos. En la medida en que se mantuvieran fijos los precios de los insumos, no debería haber un problema inflacionario. Por eso la reticencia repetida de no devaluar, y más bien controlar el deterioro de la balanza de pagos a partir de o a través de restricciones a las importaciones. Una estrategia de controles de importación tenía que llevar asociada la contención del gasto agregado, por consistencia macroeconómica. Si no, se podría generar un problema inflacionario brutal. Claramente, México tenía un problema con el gasto agregado, con el gasto y el déficit público en esa época, pero éste se subestimó, en parte porque no conocíamos los datos de déficit fiscal que finalmente se dieron conocer a finales del 1981, cuando se deterioró la situación de finanzas públicas dramáticamente.

La posición del Banco de México y de Hacienda era bajar el gasto. Aseguraban que no podía haber un déficit público tan alto, que los controles de importaciones serían insuficientes. Por tanto, era imprescindible devaluar el peso, además de redu-

cir el gasto, para mantener el equilibrio macroeconómico. Estas diferencias de opinión se acrecentaron por el ocultamiento de información sobre las finanzas públicas por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lo cierto es que nosotros no teníamos la información de la magnitud del desequilibrio fiscal que se estaba gestando. La apariencia era que no había habido un cambio radical con respecto a las tendencias del 80. También he oído por otras fuentes que hubo un ocultamiento deliberado en la discusión entre Hacienda y Programación sobre las cifras del gasto y las cifras del déficit. Entiendo que Hacienda tenía unas cifras de déficit mucho más elevadas que las que estaba presentando Programación y Presupuesto, lo que al final subestimó la magnitud del déficit fiscal. Visto en retrospectiva, queda clara la importancia de haber sabido con cierta precisión de qué tamaño era el déficit. Tanto Ajit Singh —otro de los asesores de Cambridge— como John Eatwell han mencionado que si hubieran sabido de qué tamaño era el déficit público su posición hubiera sido distinta. De eso, yo puedo interpretar que el aspecto político tuvo muchísimo peso.

Hay que tomar en cuenta que las importaciones totales estaban creciendo a principios de 1981 al 30, 35% anual, en gran parte por el exceso de demanda. Pero si no se tenía conciencia del exceso de demanda, lo normal era atribuirlo a los efectos de la liberalización de importaciones que se había dado desde el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional a mediados de los años 70. De ahí la propuesta de imponer controles a la im-

portación.⁴ Un mérito del artículo de John Eatwell y Ajit Singh⁵ fue prender los focos rojos, señalar que no era sostenible esa situación de balanza de pagos. La recomendación que surgía era regresar a los controles de importación. En el 80 todavía las cosas estaban más o menos estables. A mediados del 81, se adoptó la medida del recorte del 4% del gasto y se restablecieron controles de importación. Eso resultó insuficiente de manera que en febrero de 1982 vino el siguiente punto de inflexión con la devaluación del peso, en un paquete adicional de medidas restrictivas del gasto, lo que fue el inicio de la recesión del 82. A fin de cuentas se tuvo que establecer esos controles a las importaciones, junto con la devaluación del peso y el recorte de gasto, para controlar más o menos la situación. Y el tercer punto de inflexión sería la nacionalización de la banca, cuando se estableció el control integral de cambios. Las consecuencias de la crisis fueron devastadoras en los años 80.

Es difícil saber si la crisis de ese año era o no inevitable, porque al mismo tiempo que hubo estos desequilibrios macroeconómicos internos también hubo choques externos muy importantes. Por ejemplo, el mercado petrolero se empezó a tambalear a principios del 1981 y aumentaron las tasas de interés. Ya con eso era suficiente para una crisis de balanza de pagos. Es decir, hubo un comportamiento procíclico de los mercados internacionales de capital que contribuyó a que la crisis de balanza de pagos que se venía, se convirtiera en una crisis de deuda. El gobierno siguió

⁴ Entiendo que la razón por la que se liberalizaron las importaciones es que el Fondo Monetario intervino en ese asunto. En mi opinión, el Banco de México y Hacienda estaban de acuerdo en esa estrategia, sin duda alguna, pero formalmente el inicio de la liberalización de importaciones se dio con el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional a raíz de la crisis del 76-77.

⁵ «¿Está sobrecaentada la economía mexicana?» *Economía Mexicana*, 1981.

endeudándose a corto plazo a lo largo de todo 1981, sin ningún problema, y a lo largo de buena parte de 1982, con creciente crédito de corto plazo. Todavía en febrero de 1982, según me comentó en alguna ocasión David Ibarra, contrataron 20 mil millones de dólares. Se tomó desprevenidos a cada uno de los banqueros de la banca extranjera prestamista de México, que accedieron perfectamente a prestarle a México 20 mil millones de dólares más.

Creo que si se hubieran tomado medidas más cautas en el gasto público en 1981, el choque externo hubiera sido más manejable. Quizás se hubiera logrado sobrellevar la situación sin acabar en una crisis de la magnitud que hubo. Por otro lado, no olvidemos que toda América Latina cayó en la crisis de la deuda. Brasil, por ejemplo, tenía un problema de déficit fiscal y de gasto público semejante al de México. Chile, que no tenía desequilibrio fiscal, sufrió una crisis endógena del endeudamiento privado, seguida por una contracción brusca de los flujos de capital del exterior. Entonces resulta interesante analizar el contexto internacional, porque el fenómeno del contagio latinoamericano tuvo mucho que ver con lo que se vivió en nuestro país. Sin duda, sin el desequilibrio fiscal interno la situación hubiera sido más manejable y no hubiera llegado a lo que llegó, con la consecuente interrupción del acceso a los mercados internacionales de capital. Hubiera habido seguramente un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía, como el que ocurrió en 76, pero no esa década perdida.

Finalmente, no hay que perder de vista que a pesar de que había diferencias importantes entre los grupos cercanos al presidente López Portillo, también existía cierto consenso, es decir, una base de posible entendimiento entre las partes. Pero ese consenso no pudo alcanzarse por la incertidumbre política y las diferencias de información sobre lo que estaba pasando en la economía.

EL DEBATE EN LA TEORÍA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA ECONÓMICA DE MÉXICO, DURANTE EL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Valpy FitzGerald

A INTRODUCCIÓN

Cuando era profesor en la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Cambridge, México hizo una invitación al Gobierno de mi país para que trabajara en México. El horario como profesor, que tan sólo consideraba 24 semanas al año, me permitió trasladarme y colaborar en la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a partir de 1977.¹ Había estado en contacto con México entre 1973 y 1974, haciendo una investigación para el Gobierno británico sobre los sistemas de planificación en América Latina. En aquella época se prestaba gran atención al impacto de la inversión pública en

¹ NOTA DEL EDITOR: No debe de extrañar la creación de esta dependencia, ya que José López Portillo fue el primero en impulsar el programa del Doctorado en Ciencias Administrativas en el Instituto Politécnico Nacional. Encabezó los esfuerzos de las reformas administrativas del Gobierno federal a mediados de los sesenta; y ocupó cargos importantes en la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPA-NAL), para después ser el responsable de la SH. La creación de la SPP formó parte de una amplia reforma administrativa que consideró tres vertientes. 1) Reorganización de las áreas de responsabilidad de cada secretaría; 2) Sectorización de casi 900 empresas paraestatales, bajo la coordinación de las secretarías designadas como «cabezas de sector» y 3) instrumentación de un nuevo esquema del presupuesto.

el crecimiento económico. Mi experiencia en este tema, fue la razón por la que fui invitado a participar como asesor en esta nueva dependencia, que en su momento jugaría un papel relevante en el concepto de Estado, de finales de los setenta.

292 A mi llegada, el Secretario era Carlos Tello y en su equipo se puede mencionar la participación de Rolando Cordera y Sergio Marín. A penas se iniciaba la división con la SH del personal que formaría parte de la SPP.² Por su objetivo, la creación de esta Secretaría, representaba un avance muy importante en materia de finanzas públicas en América Latina. En el entorno mundial se reconocía la importancia de programar el gasto público con base en las necesidades básicas del país y la generación de empleos.

Al renunciar Carlos Tello a la SPP, en noviembre de 1977, me transfirieron a lo que más adelante sería el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI), en la oficina de Aduanas.

Si bien fueron pocos los años que estuve en contacto directo con México, fue un tiempo en que pude constatar que sus problemas económicos México, durante la administración de José López Portillo se agravaron por los contrastes en la formación económica de quienes fueron los funcionarios más influyentes de la época. Además, en virtud del momento histórico, todos ellos se vieron influidos por el desarrollo de modelos económicos y aplicaciones elaborados por la Universidad de Cambridge, además de otras influencias dentro del país.

² Mi oficina se encontraba en Palacio Nacional y llamaba mi atención su amplitud y la vista al Zócalo de la Ciudad de México. Con el tiempo entendí que era también el lugar donde estaba la pista donde aterrizaba el helicóptero de López Portillo.

EL MUNDO DE LA POSGUERRA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

La experiencia industrial de México, como en otros países, ha supuesto la participación activa del Estado. Podemos remontarnos al siglo XVIII con la revolución industrial en Inglaterra, donde el Estado jugó un papel importante.

Aun antes de los trabajos de Raúl Prebisch, ya se tenían conceptualizados los modelos de industrialización de centro-periferia, en donde el centro era Inglaterra y Estados Unidos, en tanto que la periferia era Alemania.³

293

Diferentes economistas judíos que migraron a Estados Unidos como Anatole Kalescky y Paul Baran tuvieron una gran influencia en la visión de la industrialización. Estas ideas luego se trasladaron al Centro de Estudios para América Latina (CEPAL).

Hay antecedentes del desarrollismo con amplia participación del Estado, desde la Alemania Bismarckiana, la Europa entre las dos guerras mundiales y luego en América Latina, con estudiosos como el argentino Raúl Prebisch, el brasileño Celso Furtado, el chileno Aníbal Pinto, así como también el argentino Aldo Ferrer y los mexicanos Víctor Urquidi y Horacio Flores de la Peña. En una segunda generación en México, hubo funcionarios e investigadores como Carlos Tello y Rolando Cordera.⁴

³ Reconocí esta visión del proceso de industrialización en diferentes obras que consulté en la biblioteca del Colegio de México, durante mis diferentes estancias en ese país.

⁴ NOTA DEL EDITOR: El desarrollismo, también llamado estructuralismo, cuestiona la teoría clásica del comercio internacional, apoyada en el principio de las ventajas comparativas, para destacar el fenómeno del deterioro de los términos de intercambio y las transferencias de valor entre países. Ello implica a favor de los países industrializados y en perjuicio de los países con economías primario-exportadoras (centro-periferia).

En la década de los ochenta se consideraba que el gasto público tenía una gran importancia en la creación de infraestructura, pero también en la promoción del cambio tecnológico y la modernización. Se estaba adicionando una nueva función al Estado, como ya se observaba en la práctica en Reino Unido, Alemania y Francia, así como en Japón y Corea.

REINO UNIDO

294

La Gran Bretaña sufrió los debates entre laboristas y conservadores, respecto del papel del Estado. Se pueden citar diferentes hechos después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la llegada de Margaret Thatcher.

Winston Churchill fue nombrado Primer Ministro por designación directa del Rey Jorge VI, después de la renuncia del Primer Ministro Chamberlain, ante el fracaso de la operación en Noruega (mayo 1940).

Churchill era considerado, tras la Segunda Guerra Mundial, un gigante político. Sin embargo, a pesar de su popularidad no contaba con la fidelidad incondicional del electorado británico. Su desacuerdo con ideas como mejorar el sistema de salud y la educación pública, produjo descontento entre sectores de la población, particularmente entre aquellos que habían luchado en la guerra. Tan pronto como terminó ésta, fue derrotado por Clement Attlee, en las elecciones de 1945. Transcurrieron diez años de gobiernos conservadores con la discusión fortísima sobre el papel que debía desempeñar el Estado para modernizar al país.

Churchill en 1951, cuando logró la victoria y fue nombrado nuevamente Primer Ministro, propuso un programa de modernización tecnológica, con la creación del Ministerio de Planeación y apoyado en las grandes empresas públicas, que estaban presentes en el gas, los ferrocarriles y el acero; junto a la decisión de nacionalizar cualquier empresa que estuviera en riesgo de colapsar.

Era un modelo desarrollista. Existía entre otras cosas un estricto control de cambios, basado en el registro de las transacciones en el pasaporte de las personas, toda vez que desde 1967 se habían enfrentado problemas de escasez de divisas.

LA IMPORTANCIA DE LA UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE Y SUS VÍNCULOS CON MÉXICO⁵

Cambridge era desde la década de los cincuenta el centro de desarrollo de la teoría económica. Yo tuve la oportunidad de asistir a conferencias impartidas por contemporáneos de John Maynard Keynes. Eran ya personas mayores, pero se mantenían activas e impregnaban a la Universidad el afán por adentrarse en la teoría económica y perfeccionarla.⁶

295

A partir de los setenta, Cambridge fue el lugar de la economía aplicada, con prestigio en el mundo. Cualquiera que buscara una opción diferente al concepto tradicional del papel del Estado en la economía, volteaba a ver sus desarrollos y aplicaciones. Y eso sucedió con los funcionarios de México, que cues-

⁵ NOTA DE EDITOR: Los estudiosos de la evolución de la teoría económica en la Universidad de Cambridge consideran que no se puede considerar como una escuela, ni un grupo, ya que una característica particular de sus académicos e investigadores es la de que no existe un común denominador en sus aportaciones, por lo que resulta más conveniente referirse a la comunidad de ideas de la Universidad de Cambridge en materia económica. Esta comunidad de ideas convivió en la Facultad de Economía y Política de la Universidad de Cambridge hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, posteriormente se adicionó el Departamento de Economía Aplicada.

⁶ NOTA DEL EDITOR: El debate teórico de las primeras décadas del Siglo XX se pueden encontrar en MARUZZO Ma. Cristina y ROSELLI Annalissa (2005) *Economist in Cambridge. A study through their correspondence*. Routledge Studies.

tionaban el llamado desarrollo estabilizador, así como el papel que había jugado el Estado.⁷

A principios de los setenta, en México, como en el resto de América Latina, los hacedores de la política económica, eran la Secretaría o Ministerio de Hacienda y el banco central. Esta tenencia se modificó en México con la creación de la SPP, toda vez que la SH se orientaría a la obtención de recursos. La primera determinaría el destino del gasto público, con base en la jerarquización de necesidades del país.⁸

296

Además debe citarse la actividad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), también de reciente creación, orientada a diseñar un modelo de industrialización para México. Su objetivo se vería impactado por la explotación de los nuevos yacimientos de petróleo y la dinámica de las exportaciones de crudo.

México contaba con cuatro dependencias: la SH, el BM, la SPP y la SEPAFIN, que por sus funciones estaban entrelazadas,

⁷ NOTA DEL EDITOR: Los años setenta fueron de incertidumbre tanto en la Universidad de Cambridge como en el Reino Unido. Fue el final de un período de expansión, reforma educativa y democratización de las universidades, con movimientos de estudiantes del año 1968 y hasta 1971. Estas circunstancias impactaron el carácter de la Facultad de Economía y Política de Cambridge. Para una revisión completa del tema: MATA, Tiago, (2006) «The importance of being Cambridge: Old school, new school and Cambridge journal in the 1970s» Eleventh Annual European Conference on the History of Economics, University College London, Great Britain.

⁸ NOTA DEL EDITOR: Para adentrarse en los antecedentes que dieron pie a la creación de la SPP; así como su desempeño y los problemas que enfrentaron a lo largo de todo el sexenio de José López Portillo véase: BAILEY, John (1983) « La SPP» Revista de Administración Pública, UNAM, México. Ubicación en la WEB: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/44/pr/pr2.pdf>

pero que tenían un enfoque propio sobre como orientar el crecimiento económico del país. Más adelante tuvieron opiniones encontradas sobre el manejo del déficit de la balanza de pagos.

Esta divergencia se generaba por la formación académica de sus funcionarios y su propuesta del nuevo Estado mexicano, lo que evidentemente generó una discusión permanente entre los involucrados.⁹

LA FORMACIÓN ACADÉMICA DE LOS ECONOMISTAS EN MÉXICO

En el caso de México, el pensamiento económico académico de los cuarenta y cincuenta se relacionó con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), siendo la cuna de los economistas de la SH y del BM.

297

Con el tiempo, por la masificación de la educación, la politización de sus miembros y los diferentes problemas internos de la institución, la UNAM perdió su capacidad de producir economistas técnicos y lo que hizo fue ofrecer al mercado estudiantes de la teoría marxista, que se alejaron por completo de los modelos teóricos y matemáticos. Ya para finales de la década

⁹ NOTA DEL EDITOR: El primer caso de divergencia lo protagonizaron Carlos Tello y Julio Rodolfo Moctezuma Cid, titular de la SH. El primero argumentaba que los síntomas de la crisis de 1976 habían sido mal diagnosticados y que la raíz de la inflación —estancamiento—, residía en desequilibrios estructurales y cuellos de botella, por lo que lo indicado era un creciente gasto e inversión pública. A corto plazo la inflación podría persistir, pero sería inflación con crecimiento. Su postura se basaba en la corriente estructuralista. Moctezuma Cid sostenía que la política económica debía regirse por la Carta de Intención celebrada con el Fondo Monetario Internacional, y para lograrlo se requería reducir el gasto y la inversión. Cuando ambas dependencias presentaron su propuesta de presupuesto para el año 1978, José López Portillo se vio obligado a pedir la renuncia de ambos secretarios, ya que sus posiciones eran irreconciliables.

de los setenta, si se buscaba un economista para trabajar con información estadística, tasas de interés, tipos de cambio, no se podía voltear a ver a la UNAM.

Simultáneamente los defensores de los modelos desarrollistas egresados de la UNAM fueron gradualmente perdiendo a sus seguidores y no fueron capaces de construir una universidad alternativa. En lugar de reformar la Facultad de Economía, lo que se dio en México fue la creación de nuevas universidades públicas y privadas, como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), entre otras.

298

El CIDE fue la propuesta de los disidentes del modelo ortodoxo en México. Surgió como idea de Trinidad Martínez Tarragó y con el liderazgo de Horacio Flores de la Peña, Secretario de Patrimonio durante el sexenio de Luis Echeverría.¹⁰

El CIDE inició sus actividades a finales de 1973, siendo su primer director Fernando Rosenzweig, y poco tiempo después Martínez Tarragó. El CIDE desde su inicio buscó la construcción de un modelo para la economía mexicana. Este proyecto fue prioritario para el CIDE. Se determinó que Vladimiro Brailovsky pasara un año en el Departamento de Economía Aplicada de Cambridge, para asimilar la metodología del CRPG, y construir un modelo para analizar el comportamiento de la economía mexicana y proyectar sus variables fundamentales. Vladimiro sufragó su estadía en Cambridge, pero al regresar, en lugar de incorporarse al CIDE, se fue a trabajar a Financiera Azucarera.

En lugar de mandar a otra persona a empezar el proceso de aprendizaje, se optó por invitar a John Llewellyn de Cambridge, quien trabajó en el CIDE entre 1977 y 1978 junto con Jaime Ros,

¹⁰ NOTA DEL EDITOR: GUTIÉRREZ HERRERA Lucino (2005) «Orígenes y creación del CIDE: testimonio de la Maestra Trinidad Martínez Tarragó» *Análisis Económico* Núm. 43, vol. XX

dando como resultado que el CIDE fuera la primera institución académica en disponer de un modelo que permitía proyectar el comportamiento de la economía mexicana.

Además, en el año 1977, Cambridge invitó a Martínez Tarragó. Esta relación con Cambridge le permitiría al CIDE contar con la presencia de economistas que enriquecieron el quehacer de la institución, como Joan Robinson, N. Kaldor, J. Eatwell, R. Tarling y F. Kripps.

A mi juicio, el Colegio de México debería haber tenido un papel protagónico por su mayor independencia intelectual, sin embargo predominó el CIDE soportado por el esquema de fideicomiso con presupuesto del Gobierno federal, pero con independencia crítica.

299

EL PENSAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y EL BANCO DE MÉXICO

La SH y el BM eran reconocidos a nivel internacional, por la calidad de su investigación —en donde la mayor parte era publicada—, la excelente formación técnica y el manejo de modelos matemáticos. Esto era el resultado de brindar a los jóvenes —con mejor desempeño académico—, la posibilidad de estudiar en Estados Unidos, particularmente en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹¹

Para propósitos del diseño de política económica, la SH contaba con un modelo keynesiano ortodoxo, como todos los que existían en aquel entonces. Era un modelo de pronóstico de corto plazo, el cual no era aceptado por todos los economistas, ni en Cambridge, ni en México.

¹¹ Muchos países de América Latina siguieron el mismo modelo y enviaron a jóvenes a capacitarse en Estados Unidos y mantener un grupo directivo con excelente formación.

Este modelo fue modificado por el *Cambridge Economic Policy Group* (CRPG) a principios de los setenta por Wynne Godley, junto con Francis Cripps, con el objetivo de cuestionar la política económica de la Gran Bretaña.¹² Esta aplicación fortaleció al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge.¹³

300 En cuanto a la explicación del déficit externo, la SH y el BM consideraban como punto de partida el modelo convencional, de la tradición neoclásica, en que el déficit de cuenta corriente se explicaba por los precios relativos y entre ellos el tipo de cambio. Si el tipo de cambio se dejaba fluctuar, corregía automáticamente el déficit. En caso de ser un tipo de cambio fijo, se debía tener una baja inflación para evitar la sobrevaluación, que en su caso se traduciría en un déficit en cuenta corriente.

Además, ya permeaba el que se ha dado en llamar el Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos, desarrollado por Harry Johnson. Bajo este enfoque cualquier desequilibrio se explica por los precios relativos de las monedas, considerándolos como dos bienes.¹⁴ Si se satura el mercado de «pesos» las personas

¹² NOTA DEL EDITOR: El modelo del CRPG buscaba valorar la interacción de la política fiscal y la balanza de pagos, al tiempo de medir el impacto de las restricciones a las importaciones y modificaciones al tipo de cambio, a fin de lograr el pleno empleo. En su tiempo tuvo un gran impacto en toda Gran Bretaña, era referido por diferentes periódicos, como el *Financial Times* y servía de referencia para la toma de decisiones.

¹³ NOTA DEL EDITOR: Wynne Alexander Hugh Godley nació en 1926, Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge. Participó en el *Cambridge Economic Policy Group* apoyando una posición diferente a la del Gobierno de la Gran Bretaña en 1973. Su aportación sobre este modelo puede consultarse en: GODLEY Wynne (1973) «*Balance of Payments and Demand Management*», Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge. Sitio WEB: H. Godley: <http://www.wynnegodley.com/>

¹⁴ NOTA DEL EDITOR: JOHNSON, Harry (1972), «The Monetary Appro-

no los demandarán y preferirán «dólares», como si se tratara de cualquier otra mercancía. De ser éste el caso se importarán más bienes y se reducirán sus exportaciones. Este enfoque gradualmente fue incorporado en los criterios de los bancos centrales y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para explicar el déficit de cuenta corriente.

A esta relación entre la SH y el BM lo calificaría como el primer vínculo de México con Cambridge, a través del modelo utilizado por la SH y las modificaciones para su uso en el país.

301

EL PENSAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

La SPP fue una innovación mexicana, ya que existían oficinas de programación de naturaleza cuantitativa en América Latina, pero no de asignación de recursos. La SPP, tenía como imperiosa necesidad encontrar un modelo alternativo del papel del Estado y optaron por un enfoque desarrollista, como en aquel tiempo se dio en llamar.

El desarrollismo en México se aplicó con Luis Echeverría, pero formaba parte del debate internacional sobre la desigualdad entre las naciones. El mismo Banco Mundial había publicado ya varias obras sobre el ingreso y la desigualdad en la distribución de la riqueza.¹⁵

Muchos han calificado este enfoque de «populista» y lo consideran «extravagante», pero en aquel entonces era un tema de

ach to the Balance-of-Payments-Theory», en «Journal of Financial and Quantitative Analysis», N° 7, y FRENKEL, Jacob A y JOHNSON, Harry G. (1976), «The Monetary Approach to the Balance of Payments», University of Toronto Press, 1976.

¹⁵ WORLD BANK (1971) «Employment and income distribution in developing countries». WORLD BANK (1972): «Development and income distribution».

actualidad y una forma de abordar el problema del crecimiento económico y combate a la pobreza. Tal es el caso de los economistas Sebastián Edwards y Rudiger Dornbusch.¹⁶

302 En el caso de México, había desarrollistas con un enfoque de izquierda, que no es inherente al modelo, pero que saturó muchos documentos con términos marxistas, como sucedió en diferentes números del Trimestre Económico. Su gran debilidad no fue el enfoque de izquierda, sino la falta de un análisis estructurado, con instrumental técnico y matemático. Lo que abundaba era un texto meramente cualitativo, que descalificaban los técnicos de SH y BM.

El enfoque desarrollista caracterizó a la SPP y por ende generó muchas controversias con el resto del gabinete, convirtiéndose en una lucha por el presupuesto y en una discusión epistemológica, es decir la forma de validación de los argumentos esgrimidos.

La SPP encontró respaldo para el modelo desarrollista en el Departamento de Economía y Política, de la Universidad de Cambridge, determinando el segundo acercamiento con esta institución. Debe mencionarse la presencia de John Eatwell y Ajit Singh, quienes hacia el final del sexenio escribieron un artículo sobre la posibilidad de que la economía mexicana estuviera sobrecalentada, que generó gran controversia.¹⁷

¹⁶ EDWARDS, Sebastián y DORNBUSCH, Rudiger (1991) «The Macroeconomics of Populism in Latin America». University of Chicago Press, USA.

¹⁷ NOTA DEL EDITOR: La participación de John Eatwell y Ajit Singh no pasó desapercibida cuando se complicó el manejo de la política económica. El reconocido periodista del *New York Times*, Steven Rattner, publicó un artículo el 24 de octubre de 1983 en que citaba la asesoría de estos dos profesores. El impacto que tuvo asociar a la Universidad de Cambridge con el problema de política económica de México, dio pie a que uno de los profesores de mayor prestigio, publicara un artí-

EL PENSAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

La relación más estrecha de Cambridge con México, se dio a través de la SEPAFIN, la cual fue el tercer punto de contacto.

Vladimiro Brailovsky fue designado por José Andrés de Oteyza para construir un modelo econométrico relacionado con el crecimiento industrial de México. Su referente era el trabajo de Richard Stone y buscó a Terry Barker, su maestro en el Departamento de Economía Aplicada en Cambridge.¹⁸

Terry Barker participó con Robert Stone en el desarrollo del *Cambridge Growth Project Model* y constituyeron el *Cambridge Econometric LTD* en 1977, en cooperación con el Departamento del Tesoro, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, y el Departamento de Industria del Reino Unido.¹⁹

303

culo en donde precisaba que era el gobierno de México el responsable de la crisis. Véase: OPIE Redvers (1984) «*Cambridge Marxists in Mexico*». *Rev. Economic Affairs*. En este documento Opie descalifica que Carlos Tello fuera egresado de alguno de los programas de Cambridge.

EATWELL, John y SINGH Ajit «*Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana*» en *Revista Economía Mexicana: análisis y perspectivas*, 1981, México.

¹⁸ NOTA DEL EDITOR: El estudio de las relaciones intersectoriales no es un tema novedoso en la literatura económica, pues deben citarse referencias sobre el proceso de producción y su distribución en los esfuerzos de William Petty por lograr la cuantificación de variables económicas (1676) y las tablas económicas de François Quesnay (1758). Esta idea tuvo su impacto más significativo en los trabajos de Wassily Leontief (1941) que buscó la sistematización de la información dando origen a tablas simétricas. En la economía actual, las bases conceptuales de los modernos enfoques de sistemas de cuentas nacionales, y el posterior desarrollo de las Matrices de Contabilidad Social (SAM) se sustentan en las contribuciones de los Premio Nobel de Economía R Hicks (1952) y R. Stone (1962).

¹⁹ NOTA DEL EDITOR: John Richard Nicholas Stone, nacido en Inglaterra en 1913. Realizó sus estudios en el Westminster School y tras

Terry Barker viajó frecuentemente a México entre 1977 y 1981 trabajando directamente con Vladimir Brailovsky en el desarrollo técnico del modelo, sin intervenir en la parte conceptual de la política industrial del país.

Su modelo partía de la existencia de un equilibrio general, no muy adecuado para entender el proceso de desarrollo y tampoco para entender los cambios estructurales y el impacto de la política económica.

304 El modelo de SEPAFIN por mucho, fue el más largo y complejo, ya que incorporó varios cientos de ecuaciones, buscando considerar los sectores industriales más importantes de aquella época y lograr contar con un pronóstico del impacto de los ingresos por exportaciones de petróleo, bajo diferentes escenarios de política económica.

pasar un año en la India pasó a cursar la carrera universitaria en el *Gonville and Caius College* de la Universidad de Cambridge. Tras tomar la decisión de cambiar sus estudios de derecho por los de economía, se comenzó a formar en materia económicas con profesores de la talla de Richard Kahn, Colin Clark y John Maynard Keynes. Al término de la Segunda Guerra Mundial volvió a la vida universitaria, después de estar asignado a la Agencia de Guerra, como director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge desde 1945, puesto en el que se mantuvo hasta 1955. En ese mismo periodo fue designado director de la Unidad de Investigación de Cuentas Nacionales, que se encargó de la normalización de sistemas de cuentas nacionales y de la elaboración de estudios. A lo largo de la década de los años sesenta dirigió el proyecto de construcción de un modelo econométrico en ordenador para la descripción del comportamiento de la economía británica, que fue el más antiguo de su clase. Stone obtiene el Premio Nobel de Economía en 1984 por haber hecho contribuciones fundamentales al desarrollo de los sistemas de cuentas nacionales y haber por tanto mejorado substancialmente las bases del análisis económico empírico.

MI OPINIÓN SOBRE EL MANEJO DE LA ECONOMÍA DURANTE EL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Mi forma de utilizar el modelo keynesiano, era desde aquel entonces, no ortodoxa en términos de Cambridge. Los diferentes modelos keynesianos derivados de los avances de Cambridge, carecen en todos los casos de integrar variables monetarias y financieras. Estos modelos parten de la premisa que las variables monetarias se ajustan a la economía real.

En tanto el modelo de la SH era un modelo de corto plazo de la parte real, orientado a determinar el impacto del gasto. El otro —el de Godley— se adentraba a la política fiscal, en donde los casos de déficit en cuenta corriente, no era función del tipo de cambio, sino del gasto público y el exceso de demanda, dejando sin atender algunos temas de índole monetaria.

305

El objetivo de mi trabajo era la evaluación de proyectos y el análisis de la complementariedad de la inversión pública y la inversión privada, en donde incorporé variables monetarias y financieras. Buscaba entender el impacto macroeconómico de la inversión pública en el corto y largo plazo y, en su caso, lograr un balance entre el *crowding out* y el *crowding in*.²⁰ Así fue como inicié mi in-

²⁰ NOTA DEL EDITOR: *Crowding Out*: Puede ser traducido como efecto expulsión o exclusión. En los casos en los que el déficit público es elevado y por tanto hay que emitir una gran cantidad de deuda, el Estado tiene que competir con las empresas por la captación del ahorro. Por tanto, la emisión de la deuda pública se hará a unos tipos de interés que la hagan atractiva a los ojos de los inversores. Su consecuencia inmediata es un aumento de los tipos de interés, haciendo más difícil y costoso el financiamiento de la inversión de las empresas. Es la expulsión del sector privado de la economía por parte del sector público. *Crowding In*: Es la influencia de estímulo que el gasto público tiene en la economía, si bien pierde parte de su importancia por el efecto de exclusión.

vestigación sobre la macroeconomía de México y lo considero la cuarta forma de vinculación con la Universidad de Cambridge.

306 Cuando llegué a México se me pidió revisar el tema del impacto de la inversión pública en el crecimiento económico y definí mi hipótesis de trabajo a partir de la información disponible. Propuse a la SPP que en el corto plazo, la inversión pública tenía un efecto positivo por el aumento de la demanda, pero podía ser soslayado por el impacto negativo en un entorno de ahorro fijo y desplazamiento de la inversión privada. En tanto que en el largo plazo, la inversión pública debía de apoyar la inversión privada y no ser un sustituto de ella, lo que requería programas de estímulos y certidumbre en el largo plazo.

Aquello que fue una hipótesis lo comprobé, no sólo con la investigación que realicé en aquel tiempo, sino como resultado de toda una vida de trabajo. Para darle sentido a lo que hoy es una afirmación, son varios los temas que se tienen que tomar en cuenta, como lo describo a continuación:

LAS DEBILIDADES DEL «DESARROLLO ESTABILIZADOR»

Al revisar a detalle las acciones de política económica del desarrollo estabilizador, es necesario mencionar, que no se trataba de un modelo de libre mercado, ya que estaba basado en una economía, en donde la mayor parte de las variables monetarias estaban determinadas por las autoridades financieras y hacendarias: tipo de cambio, tasa de interés, encaje legal, etc.²¹

²¹ NOTA DEL EDITOR: Rafael Izquierdo, asesor cercano de Ortiz Mena, fue el autor del nombre Desarrollo Estabilizador, en un ensayo que preparó a su salida de la SH, cuando el Presidente Díaz Ordaz lo removió del cargo para dejar los asuntos económicos al candidato presidencial Luis Echeverría.

Para entender al Desarrollo Estabilizador ayuda conocer las condiciones externas prevalecientes entonces. Era un mundo con paridades fijas y, en el ámbito latinoamericano, de modelos de crecimiento

Desde mi trabajo para el Gobierno británico, se revisó la tendencia de la inversión pública mexicana de los años cuarenta, que orientada al sector agrario determinó su crecimiento continuado a lo largo de los años cincuenta y sesenta. Sin embargo es en esas dos décadas, cuando el Gobierno federal detiene su inversión en el campo. Automáticamente se estancó la producción agrícola, determinando una crisis que fue evidente desde los años setenta.

El desarrollo estabilizador sí mantuvo estables muchas variables macroeconómicas, sin embargo no fue un modelo de desarrollo. El desarrollo estabilizador fue muy cauto en materia de política monetaria. Esto fue su virtud y su debilidad.

El modelo tuvo la virtud de que el déficit fiscal nunca fuera financiado por inflación o con deuda externa, sino que se cubría con las reservas legales de los bancos, que era un método de obligar a la banca a prestar al Estado. Esto combinado con bajas tasas

hacia adentro privilegiando la substitución de importaciones.

Izquierdo enumeró los elementos que a su juicio constituían las claves del Desarrollo Estabilizador:

1. Control del gasto público mediante una política que priorizara la inversión en infraestructura sin incurrir en déficit.
2. Política tributaria regresiva e insuficiente para sustentar en el largo plazo el esfuerzo que pretendía realizar el Estado en materia de infraestructura y suministro de bienes y servicios públicos.
3. Política monetaria restrictiva, congruente con el objetivo de mantener la estabilidad de precios.
4. Política crediticia que canalizaba el crédito externo a la industria, mediante Nacional Financiera, y obligaba a la banca comercial a asignar parte de sus recursos a sectores de la economía definidos como prioritarios.
5. Mantenimiento de la paridad fija entre el peso y el dólar.
6. Mexicanización de industrias clave (electricidad), y preeminencia de la inversión nacional sobre la extranjera en sectores estratégicos.
7. Estrategia de desarrollo centrada en la industrialización, que implicaba la subordinación de los demás sectores a esa prioridad.

de interés lo convertía en un financiamiento muy cómodo para el Gobierno federal. Su debilidad, es que era un sistema impositivo manipulado a través de los renglones obligatorios de crédito.

La crítica que hicimos al desarrollo estabilizador, era que no estaba destinado a promover la industria nacional. Parte del trabajo de Fernando Fajnzylber en su estancia en México estuvo orientada a este tema y años más tarde daría pie a su obra *La industrialización trunca de América Latina*.²²

308

Después del desarrollo estabilizador, se contempló continuar con un crecimiento basado en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, como parte del discurso de Luis Echeverría y sus colaboradores. Sin embargo, el esquema no operó, ya que no se había profundizado en las razones que dieron pie a que la inversión privada se dirigiera a la producción interna de bienes de consumo —en la primera etapa del modelo—, tema que fue abordado con sumo detalle por los desarrollistas y en particular por la CEPAL.

²² NOTA DEL EDITOR: Fernando Fajnzylber nació en 1940 en Santiago de Chile en el seno de una familia de inmigrantes judíos. De 1958 a 1963 estudió ciencias económicas en la Universidad de Chile. Durante los años siguientes trabajó como asesor de diferentes organismos del sistema de la ONU en Brasil. En 1971, con el gobierno de Allende fue nombrado Director de Programa de Comercio Exterior. El golpe de Estado de septiembre de 1973 obligó a Fernando Fajnzylber a exiliarse en México, donde trabajó en diversas instituciones de investigación y universidades. Entre 1980 y 1986 fue jefe de la representación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, en Ciudad de México y se transformó, con sus trabajos sobre la modernización tecnológica y las posibilidades de exportación de la industria latinoamericana, en uno de los economistas más influyentes de Iberoamérica, cuya voz era escuchada con creciente interés tanto en la oficina central de la ONUDI, en Viena, como en la sede del Banco Mundial, en Washington. En 1986, Fajnzylber regresó a Santiago de Chile y asumió la dirección del Departamento de Desarrollo Industrial de la CEPAL.

La industrialización mediante sustitución de importaciones tiene bases históricas claras. Su raíz está en una interpretación del desarrollo de la economía de América Latina —durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial— que vivió la experiencia de sustitución de importaciones en las dos décadas previas como un proceso espontáneo de los gobiernos y las empresas para responder al desplome externo.

Más que una estrategia consciente dirigida a la industrialización y al manejo macroeconómico de la demanda, se entendió que este proceso era resultado de la utilización de la capacidad productiva instalada, cuando las importaciones competitivas disminuyeron; así como del esfuerzo de los gobiernos por mantener el gasto en esas circunstancias.

309

La raíz de este proceso debe encontrarse en la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940. El papel de proveedor estratégico para Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, su activa participación en la fundación de las Naciones Unidas, y la primera política estadounidense de posguerra dieron la impresión de que América Latina podía unirse a Europa en el proceso emergente de las naciones «occidentales», basando su industrialización permanente y con un acceso seguro a los mercados de exportaciones primarias. La expansión manufacturera se basaría en los mercados internos, para seguir rápidamente con exportaciones de productos de uso intensivo de mano de obra como los textiles.

Los problemas evidentes de la industrialización sustitutiva eran en la práctica el eje del análisis de la CEPAL a principios del decenio de 1960, pero las restricciones estructurales y el retraso tecnológico, más que las distorsiones de los precios internos o la intervención del gobierno, eran vistos como el problema fundamental para avanzar de la primera a la segunda etapa de la industrialización sustitutiva.

Los inversionistas locales evitaron el sector de bienes de capital por ser demasiado competitivo y riesgoso. No obstante existían barreras tecnológicas y de costos para entrar a estos sectores, ellas no constituyeron una protección natural por la facilidad de entrada de las empresas transnacionales. Las empresas extranjeras se convirtieron en oligopolios tanto en su país como en las economías en desarrollo. Tenían que ser más eficientes en su lugar de origen, abordando mercados más grandes, donde desarrollaron investigación y nueva tecnología.

310

La industrialización permanente requeriría una mayor y no menor intervención del gobierno, pero reorientada a promover la investigación local, la capacitación de la fuerza de trabajo y la penetración de los mercados de exportación. Se resolverían así los principales cuellos de botella de la energía y el transporte con inversión pública.

LAS OPCIONES AL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Por todos es aceptado que el modelo de sustitución de importaciones en América Latina se inició en los años treinta y cuarenta, llegando a su límite natural a finales de los años sesenta. En aquel entonces no había defensores a ultranza del modelo; y si existían propuestas para lograr mayor crecimiento en la región, encontrándose dos enfoques principalmente.

El primero era fortalecer la exportación a través de una mejor infraestructura y mayor inversión pública en el desarrollo de nueva tecnología. Este modelo se asoció en México a fuertes inversiones en el sector petrolero, así como en la industria maquiladora.

La segunda vertiente era trasladarse de la industria ligera a la industria pesada, siguiendo los pasos de países desarrollados. Japón fue el caso más representativo de la época. Esta propuesta tenía una doble vertiente, por un lado reducir la dependencia de la maquinaria importada y por la otra generar una base tecnológica propia.

Estas afirmaciones partían del supuesto de que los empresarios en América Latina no eran capaces de hacerlo ya que no tenían la capacidad financiera, o por no contar con economías de escala para poder desarrollar proyectos de esta magnitud. Bajo este enfoque, los dos únicos candidatos para la segunda etapa de industrialización eran el Estado y las empresas transnacionales. El debate se centró entre las ventajas y desventajas de que el proceso quedara en manos del Estado o de la inversión extranjera directa (IED).

Los que estaban a favor de la intervención estatal decían que se fortalecería el país, y que la IED desplazaría las empresas nacionales. Los contrarios, decían que la IED a través del subcontratación promovería la industria privada nacional.

311

A finales de los setenta, Argentina, Brasil y México estaban en la lista para poder enfrentar el reto de transformación hacia la industria pesada, ubicados a la altura de Portugal y España, después de la muerte de Franco. China y Rusia no eran consideradas porque la guerra fría los mantenía fuera de esta dinámica.

Corea era una pauta a seguir, por la rápida construcción de una industria pesada, con fuerte participación estatal, junto a un elevado control de importaciones y exigencia de montos de exportación. En Argentina y Brasil el proceso se logró, aun con los gobiernos militares, que no por eso dejaron de industrializar al país.

En el caso de México, no se presentó un modelo estatista por parte de la SEPAFIN, ya que consideraba que tres cuartas partes de la inversión lo realizaría la iniciativa privada. Conservo aún mis notas de ese plan, que debía de presentar a funcionarios de esa dependencia. Ahí señalaba que el modelo requería una actitud positiva de los empresarios privados. En otras palabras, debían estar fuertemente convencidos e involucrados. Tampoco nadie estaba a favor de un plan totalmente en manos de inversionistas extranjeros.

LA DISTORSIÓN DEL PETRÓLEO

En México no se negaba que el siguiente paso era exportar.

Las afirmaciones en el sentido de que se mantenía el discurso de la sustitución de importaciones en una versión tardía, eran erradas. El problema radicaba en cómo exportar ya que el país tenía un problema del costo relativo de la mano de obra, que no lo hacía competitivo. La solución era trasladarse a la industria pesada y fomentar la exportación de manufacturas, lo que se lograría con una inversión estatal muy fuerte. Pero de pronto surgió una nueva situación: México tenía petróleo y el precio del petróleo aumentaba en el mundo.

312

En los años del auge petrolero en México, las cifras de utilidades y regalías de PEMEX se percibían enormes. Las proyecciones de toda la banca mundial estaban basadas en un precio de petróleo que se mantendría alto y con tasas de interés bajas. En este escenario era perfectamente sensato endeudarse.

Hay una regla de oro que transmito a mis estudiantes de macroeconomía: si el crecimiento esperado de la exportación es mayor a la tasa de interés, el país debe endeudarse.

El flujo de capital a México, vía el endeudamiento, no fue sólo responsabilidad del Gobierno federal que partía de esta regla. La exportación de petróleo se vio alentada por Estados Unidos y muchos británicos preocupados por la dependencia del Medio Oriente. Gran Bretaña buscaba proveedores en el Mar del Norte y a Estados Unidos le agradaba tener como proveedor preferido a México en lo relativo a gas y petróleo.

En aquel entonces la exportación masiva de gas a través de ductos era totalmente un nuevo mercado y estaba asociado a una nueva tecnología y crecimiento económico, idea que sedujo a la SEPAFIN.

Hasta entonces, México nunca había contado con los recursos para atender grandes proyectos por el bajo nivel de recaudación, que tan sólo fue del 6% respecto del Producto Interno

Bruto, durante el desarrollo estabilizador. Ésta es una de las razones por la que se abandonó el proyecto de modernización del sector agropecuario, que fue iniciado por Calles, en los cincuenta y sesenta, pese a representar la promesa del movimiento revolucionario.

De manera simultánea, en el mundo, a través de los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial se subrayaba la necesidad de enfrentar el problema de la pobreza y sobre todo la atención a las necesidades básicas de la población, es decir ofrecer mejor calidad de vida, con alimentos, salud y educación.

313

México encontraba en el petróleo la solución a todos estos problemas: contaba con los recursos para lograr la industrialización y la atención a las necesidades básicas del país.

En el terreno académico tuvo gran influencia la investigación de Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, sobre las empresas transnacionales, que es el primer estudio formal sobre la actividad de las empresas extranjeras en México. Se demostró que no exportaban, no desarrollaban tecnología y tampoco lograban una mayor industrialización del país.²³ Este documento, que trascendió en muchos centros académicos y empresariales, sostenía que al no cumplir las transnacionales con su cometido, el petróleo era la única solución. Así, la inversión en petróleo se acompañaba por planes muy ambiciosos como el SAM, la vivienda, y la educación.

LA INVERSIÓN PRIVADA

El comportamiento de la inversión privada es fascinante y particularmente en el caso de México. Ha sido uno de los temas a los que he dedicado más horas de estudio.

²³ FAJNZYLBER, Fernando y MARTINEZ TARRAGÓ, Trinidad (1975). *Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. FCE. México.

Los hechos importantes a tomar en cuenta sobre los motivadores de la inversión privada van más allá de lo que tradicionalmente nos fue enseñado. En la evaluación de un proyecto de inversión se dice que el empresario compara la tasa interna de retorno de su proyecto contra la tasa de interés de referencia, como pueden ser los bonos del Tesoro. Con esta información se toma la decisión de invertir o no invertir.

314 Sin embargo hay otros factores que detonan la inversión, que no fueron tomados en cuenta dentro de programa de la SPP, por lo que hacia el final del sexenio la inversión privada, no había logrado los montos programados.

Hay varios aspectos a tomar en cuenta:

- ⊙ El primer tema a considerar es que la inversión del año actual, es función de la inversión que se realizó el año pasado. Si el año pasado no hubo inversión, esto afectará el presente. Este fenómeno explica en buena parte la dinámica de la inversión en países asiáticos, que mantienen tasas de inversión similares todos los años.

En otras palabras, la permanencia de la inversión crea un círculo virtuoso; la carencia de ella genera un círculo vicioso, que es difícil de romper en el corto plazo.

- ⊙ Este efecto de un año a otro de la inversión, se ha dado en llamar: proceso de transformación, que se puede medir matemáticamente y que conforme a mi investigación es del 0.8 para México, ratificado por otros estudios realizados.

El coeficiente de 0.8 significa que para que una inversión privada se vea reflejada en altas utilidades, se requiere en promedio de diez años. Los primeros dos o tres se destinan a delinear el proyecto, evaluar su factibilidad y encontrar las fuentes de financiamiento. Posteriormente se inicia su operación con pérdidas hasta llegar al punto de equilibrio. En promedio las utilidades se observan a partir del sexto o séptimo año.

- ⊙ Después del auge petrolero en México y de la crisis del sector externo, en que se tachó a los empresarios privados de no haber cumplido con su función, la mayor parte de los economistas, y me incluyo entre ellos, no teníamos identificado el concepto denominado *Real Option Theory*.²⁴

La decisión no es invertir o no invertir; es tomar en cuenta otras variables afectadas por la incertidumbre. Si la tasa de interés se espera que no varíe sustancialmente, entonces el valor de la opción (*option value*) es la que tiene el mayor valor por la inestabilidad que se perciba en la situación política, financiera y económica.

- ⊙ No existe una relación directa e inmediata entre un aumento en la inversión pública y su efecto en la inversión privada como lo sostenía la SEPAFIN, ya que además de existir un

²⁴ NOTA DEL EDITOR: BLACK, F., SCHOLLES, M., (1973). «The pricing of options and corporate liabilities». *Journal of Political Economy*.

La *Real Option Theory* tiene como antecedente la fórmula desarrollada por Black and Scholes. Es una teoría de la valoración que en su inicio fue utilizada para el mercado financiero. Es un modelo de valuación de opciones que para su cálculo utiliza la volatilidad del activo subyacente, la tasa de interés, el tiempo que resta al vencimiento, y el diferencial entre el precio *spot* y de ejercicio del activo subyacente.

Este modelo considera que una buena parte de los eventos futuros son inciertos, por lo que se debe enfatizar que la decisión de invertir está determinada por la incertidumbre respecto de diferentes variables, como el nivel de producción, el precio y las tasas de interés, si se trata de un proyecto de inversión productiva. Pero también influyen otras variables como la credibilidad de la política económica, los estímulos a la inversión que sean considerados por los inversionistas, como permanentes y de largo plazo, y los cambios en la política tributaria. La *Real Option Theory* supone que el valor neto presente tradicional de una inversión, debe ser modificado tomando en cuenta que una vez hecha la inversión, el inversionista ya no tiene opción de invertir; existe una pérdida y debe existir una compensación tomando en cuenta el valor relacionado con la desaparición de la opción de invertir.

tiempo de retraso en la respuesta (LAG), la iniciativa privada toma en cuenta los estímulos a la inversión, ya sea de naturaleza crediticia, fiscal o comercial.

- ◉ En aquella época, en virtud de la existencia de los cajones obligatorios de crédito, un peso invertido por el sector público no era equivalente a un peso invertido por el sector privado, como lo sostenían quienes tradicionalmente diseñaron la política económica de México la SH y el BM. Lo que las cifras indicaban es que un peso de inversión pública se convertía en un aumento del ahorro privado y simultáneamente en una reducción del consumo.

316

Otro tema directamente relacionado con el desempeño de la inversión privada, era la capacidad instalada de las empresas mexicanas en aquel momento.

Los modelos keynesianos están ubicados en el corto plazo, en donde la capacidad de producción está dada, por lo que cualquier incremento de la demanda supondría un aumento de los precios. La disputa en aquel entonces, era respecto a la medida en que el incremento en la demanda estimularía la producción, y en qué medida generaría inflación y o déficit comercial.

El tema de la capacidad instalada era fundamental en aquel momento. De eso dependía la posibilidad de que la iniciativa privada respondiera al gran impulso que el Gobierno federal pretendía dar.

En mi trabajo de campo, encontré que la capacidad instalada y la posibilidad de ampliarla, tenía varios matices en virtud del tipo de manufacturas que se estaban produciendo. Podía significar el doblar turnos; el comprar e instalar rápidamente nueva maquinaria; pero también existían limitaciones como la escasez de mano de obra calificada e insumos.

En aquel tiempo, eran frecuentes las encuestas que aplicaba el Gobierno federal con relación a las empresas y les pregun-

taban sobre sus fuentes de financiamiento y uso de los créditos. Pero a mi juicio ese reporte generaba severas distorsiones, ya que además había evidencia que la capacidad de la industria mexicana tenía como su límite su capacidad importadora.

En el caso concreto de la demanda generada por el petróleo, no existía capacidad instalada, ni la mano de obra calificada, pero además estaba directamente relacionada con la capacidad de importación.

EL SECTOR EMPRESARIAL Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO

317

La Alianza para la Producción fue un intento por buscar el trabajo coordinado de la empresa privada, los sindicatos y el mismo Gobierno, que se buscó integrar en el modelo que desarrollaba la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

En la definición de sus variables, se programaba un nivel elevado de inversión privada, mucho mayor a los montos observados en años anteriores. Sin embargo esa programación, no estuvo acompañada de ningún estímulo particular como nuevos esquemas de crédito.

Tampoco el modelo consideraba la estructura industrial de aquel entonces, que se caracterizaba por un gran grupo de empresas transnacionales, que no estaban orientadas a generar nueva tecnología. Se trataba de un grupo de empresarios mexicanos con carácter monopolístico que no enfrentaban ninguna competencia; y finalmente un grupo de industriales medianos y pequeños que eran a los que debía dirigirse esta iniciativa.

Ni en aquel entonces, ni en la actualidad hay un estudio formal sobre el sector privado y su decisión de invertir. Ni el Banco Mundial en sus programas de ajuste estructural, ni el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos públicos y privados han estudiado este tema. Se estudia con detalle a los pobres, el quehacer político del Estado, pero no al sector privado y eso es un motivo de fuerte crítica a la investigación económica a nivel mundial.

Lo que yo he avanzado en este tema, como experto en inversión privada, es que el factor riesgo contrarresta con mucho cualquier aumento en la expectativa de utilidades. Por esta razón, cualquier política económica que se perciba como un aumento del riesgo, no tiene impacto en la inversión privada. Ésta es una de las grandes debilidades de América Latina en contraste con países de Asia, que tienen mayor estabilidad en su gobierno y en su política económica.

318

En el caso mexicano, la disminución del precio del petróleo fue percibida como un cambio de corto plazo y no se adoptó ningún tipo de medida. Primero debe mencionarse la negativa de reducir el precio de petróleo conforme la tendencia mundial; segundo, las autoridades no lograron mantener los contratos de largo plazo al subir el precio, en tanto que la referencia mundial disminuía. Tampoco se adoptó ninguna otra medida, como la reducción inmediata del gasto público, en unos casos porque se tenían obras que no se podían detener de un día para otro y podía resultar más caro, pero en otros porque no se consideró necesario.

LA INTERPRETACIÓN DEL DÉFICIT EXTERNO

El auge del petróleo estuvo acompañado de un déficit externo, cuando debía ser lo contrario, de acuerdo a lo programado por las autoridades mexicanas.

Para los desarrollistas de aquella época, la expectativa de crecimiento de las exportaciones de petróleo mayor a la de las tasas de interés, sugería el endeudamiento para financiar el desarrollo de la industria petrolera y la inversión pública para la industrialización.

Este grupo argumentaba que un aumento de la demanda, no generaría aumento de precios, pues confiaban en que sería atendida por un uso mayor de la capacidad instalada o en su defecto en una mayor disposición de los inversionistas a producir.

Así lo manifestó en su momento Horacio Flores de la Peña.²⁵

No desconocían que si en el largo plazo no había aumento de la oferta, se generaría un aumento de los precios, pero confiaban que la elasticidad de la oferta fuera lo suficientemente elástica para dar respuesta.

Desafortunadamente, en la formación académica de los desarrollistas, no se integraba el papel de los precios relativos o el tipo de cambio real. Simplemente eran conceptos que no formaban parte de su instrumental de análisis y les impedía entender el déficit externo del país.

Se aferraron a la idea de que se podrían crear empresas con capacidad exportadora, como el éxito alcanzado por Corea; sin embargo hubo carencia de un profundo análisis de lo que pasaba en ese país.²⁶

En el caso de México el incremento de las importaciones tiene varias explicaciones.

- ⊙ La primera fue que después de muchos años de restricciones a la importación, se llevó a cabo un proceso de liberación informal que empezó a motivar las compras en el extranjero.
- ⊙ Segunda, el consumidor mexicano estaba acostumbrado a la proveeduría de productos manufacturados en México, que

²⁵ NOTA DEL EDITOR: FLORES DE LA PEÑA, Horacio (1975) *Los obstáculos al desarrollo económico*, FCE. México.

²⁶ En Corea, no sólo se obligaba a las empresas a exportar para la obtención de divisas, sino para someterlas a la competencia internacional; adicionalmente había factores que tornaban más exigente el entorno para el sector privado. El primer elemento eran los créditos dirigidos, otorgados por la banca estatal por los cuales había que competir; segundo era un país sin dotación de recursos naturales y que se enfrentaban a que la exportación debía provenir de la industria; y tercero a una profunda convicción por mantener su independencia económica en el marco de un gobierno militar con un proyecto nacional.

generalmente eran de mala calidad; pero de un día para otro, tenían acceso a productos hechos en Estados Unidos, como fue el caso de los electrodomésticos y otros bienes duraderos.

- 320 ○ Tercera, como los distribuidores no estaban seguros del tiempo que esta política estaría vigente, compraron productos en el extranjero en mayor proporción a lo que se hubiera dado en condiciones normales o de mayor certidumbre. Es decir la expectativa del distribuidor de que en cualquier momento se podían detener los permisos incrementó las importaciones.
- Cuarta, aparece en el mercado toda una línea de productos electrónicos innovadores elaborados en Japón y Corea, que todos desean poseer.
- Quinta, en el marco del SAM el Gobierno federal se ve obligado a hacer compras de alimentos en extranjero para atender el objetivo de asegurar el abasto de alimentos.

Estas razones explican por qué la demanda de importaciones fue muy elástica, ya que no sólo atendió a los precios relativos, sino a la falta de productos requeridos por los consumidores o como se ha dado en llamar a un aumento por ajuste de inventarios.

EL SISTEMA BANCARIO DE MÉXICO

En aquel entonces, realmente no existía un sector financiero. Existía el BM, que era una extensión del Estado junto con la banca de desarrollo, como Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Obrero, etc., y la banca comercial privada.

La banca privada tenía poca experiencia en la actividad crítica del negocio que es la administración del riesgo. La banca privada tampoco jugaba un papel verdadero de intermediario; una parte del crédito estaba asignada al Gobierno a través de los renglones obligatorios. No intervenían en la determinación de las tasas de interés, ni existía una bolsa de valores y no había participación de inversión extranjera.

Ese tema lo estudié con cuidado durante mi estancia en la SPP. La mayor parte de los bancos —con algunas excepciones—, pertenecían a grupos empresariales y utilizaban a sus bancos como áreas de tesorería.

Presenté el caso de Grupo Vica y el banco del Atlántico. Otros bancos estaban relacionados con sectores como la actividad inmobiliaria o el transporte. No se requería la competencia entre bancos en el sentido amplio del intermediario bancario.

Particularmente llamaba mi atención el régimen de reserva legal, es decir los cajones obligatorios de crédito y su incidencia en la inversión. Los cajones obligatorios de crédito eran preferidos a realizar una reforma fiscal, por ser esta altamente impopular. Sin embargo al desviar el crédito bancario al sector público y reducir el del sector privado, el impacto era una disminución de la inversión privada.

321

La razón era que el crédito a las empresas, no se convertía en inversión privada, sino en una banca paralela para sus distribuidores, ya que el sector privado se financiaba con sus utilidades.

Esta conclusión la obtuve de un trabajo de campo que realicé con diferentes funcionarios de General Electric. Su estrategia para América Latina consistía en considerarla un mismo mercado y llevar a cabo concursos entre las plantas de cada país, para determinar quien produciría cada uno de sus productos.

La planta que obtenía la licitación se encargaría de la producción, por ejemplo de tostadores, para toda la región, por lo que para General Electric lo más importante era agilizar el sistema de distribución.

En el caso de México, el crédito otorgado a General Electric no se asignaba a la producción de tostadores, sino que llegaba a los importadores y distribuidores para asegurar el abasto de los productos.

Con el auge petrolero y considerando las características ya mencionadas de la banca comercial, el sistema tenía gran liqui-

dez, aun cumpliendo con los renglones obligatorios de crédito. Se buscó canalizar esta liquidez al sector privado, pero no se observó un incremento en la inversión, sino un incremento en las importaciones a través de factoraje.

Tuve oportunidad de abordar este tema con funcionarios de la SH y el Banco Mundial, durante mi estancia en México. En varias ocasiones comenté que al desviar el crédito bancario hacia el sector público, y por tanto reducirlo al sector privado, se propiciaba una disminución en el consumo.

322 Basándonos en análisis de flujo, comprobamos que aunque técnicamente parecía que el dinero pasa a manos de la industria, ellos lo trasladaban a los mayoristas. Por esta razón el recortar en aquel momento el crédito a la iniciativa privada, no afectaría la inversión.

Para el BM y la SH, el *crowding out* era absoluto; es decir un dólar de inversión pública equivalía a un dólar de inversión privada y yo les demostré que un dólar de inversión pública, aumentaba el ahorro privado o reducía el consumo.

Si estos temas ya habían sido planteados por David Ibarra y otros funcionarios de la SH y BM, poco era el caso que darían a mi opinión.

En contraposición la posición de SPP y de muchos asesores de Cambridge, consideraba que la inversión pública generaría mayor inversión privada por un efecto *crowding in*. Para este grupo, la restricción de la inversión privada estaba explicada por la carencia de infraestructura y tecnología, además de una demanda más sofisticada por bienes de capital —como herramientas y maquinaria— que generaban lo que en ese tiempo se conoció como la demanda inducida, base del modelo de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.²⁷

²⁷ Es la influencia de estímulo que el gasto público tiene en la economía,

En su explicación de la economía mexicana, la inversión privada iba a responder a la dinámica de la inversión pública, pero no fue así. Lo anterior generó que se incrementaran las importaciones de la industria pesada, que aunada a la de electrodomésticos y electrónicos —más las de alimentos para atender los objetivos del SAM—, generó un déficit comercial que fue muy mal calculado.

Resultó frustrante para los funcionarios de aquella época la escasa respuesta de la inversión privada; además de no tomar en cuenta los temas arriba referidos, no eran conscientes de la estacionalidad de la inversión y que además no se contaba con reglas estables de largo plazo.

323

DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN Y LAS CUENTAS NACIONALES

Desde mi llegada a México, se precisó que aun cuando México era un país líder en el esfuerzo de contar con cuentas de la actividad económica, para la década de los setenta el sistema resultaba muy anticuado.

El BM había concebido originalmente un sistema de cuentas nacionales, pero por la naturaleza de su función, fue desarrollando la información de carácter financiero con más ahínco que la relativa a la actividad real de la economía, como la producción, el consumo y la distribución del ingreso. Además carecía de un enfoque regional.

La SPP hizo un gran esfuerzo en esta materia y propuso un esquema alternativo para la llevar la contabilidad nacional, que se instrumentó en 1977 y que más adelante derivaría en la creación del INEGI.²⁸

si bien pierde parte de su importancia por el efecto de exclusión.

²⁸ NOTA DEL EDITOR: El 23 de marzo de 1977 inició labores dentro de la SPP, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI), integrada por 4 direcciones generales: la DGE, la de Estu-

Sin embargo, en la época, eran pocas las cifras sobre las que se podía tener certeza. La información confiable se reportaba aquí y en cualquier país hasta con tres años de retraso.

Tan sólo existían tres cifras sobre las que se podía tener certeza: la primera era la posición de las reservas del banco central. La segunda, la situación de caja entre el banco central y la SH, es decir los bonos del Gobierno en circulación. Finalmente, el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

324 Cualquier otra variable requiere de al menos un año para tener una cifra segura. Baste mencionar que cuando se trata de una importación, la oficina de Aduanas en México o cualquier otro lugar, requería de un tiempo para registrarla, luego al hacerlo está indicando el monto de divisas comprometidas para el pago, pero no se sabe tampoco cuando ese dinero sale de la economía.

Si hablamos del sector privado, es mucho menos probable que se pueda saber el monto de la inversión que realiza, o los créditos que obtiene. Todos son supuestos y estimaciones a partir de diferentes escenarios que se construyen para tal efecto.

No obstante el trabajo iniciado por la SPP, existían discrepancias en la información, que era más explicadas por la situa-

dios del Territorio Nacional (convertida más adelante en Dirección General de Geografía), la de Diseño e Implantación y la de Sistemas y Procesos Electrónicos, así como las Coordinaciones de Integración de Información y la de Administración. Desde su inicio, la CGSNI planteó darle cohesión a las partes dispersas del aparato productivo estadístico nacional y propósito a sus programas productivos. En suma, se trataba de articular el sistema y de ofrecerle direccionalidad. Esfuerzo loable, pues había en 1978 un total de 100 instituciones, 466 dependencias y 555 unidades elaboradoras de información estadística, para lo cual se creó el Consejo Consultivo de la CGSNI, comités técnicos de estadística e informática y juntas directivas de proyectos estadísticos. La medida fue fundamental: por primera vez se reunieron estadística, geografía e informática; y la información se definió en el marco del Sistema Nacional de Información.

ción política, que por el aspecto técnico. Los conflictos más fuertes se dieron con la SH.

Siendo Miguel de la Madrid titular de Programación y Presupuesto, ya referido como posible candidato a la presidencia por parte del PRI, seguramente buscó agilizar el uso del presupuesto y no quería plantear cifras demasiado elevadas respecto del déficit fiscal. Esto es del todo normal y lo he visto en muchas partes del mundo.

Yo no utilizaría la expresión de cifras disfrazadas o falseadas, cuando en realidad nadie tenía en ese momento, información totalmente verídica; sin embargo en el caso de Miguel de la Madrid, él estaba en contacto con David Ibarra, titular de la SH y con Romero Kolbeck del BM, por lo que podían tener cierto consenso de la información.

Por esta razón entiendo que cada uno persistiera en defender sus datos, aún cuando la discusión era del todo irrelevante por la calidad de la información.

325

LA IMPORTANCIA DE UNA REFORMA FISCAL

En medio de la difícil situación económica que enfrentaba México entre 1981 y 1982, la propuesta de una reforma fiscal era inadmisibles.

Como primer antecedente se tenía la recomendación de Nicholas Kaldor economista brillantísimo.²⁹ Fue invitado a par-

²⁹ NOTA DEL EDITOR: Nicholas Kaldor (1908-1986) nació en Budapest, Hungría. Estudió en el Model Gymnasium de Budapest. Cursó estudios universitarios en la prestigiosa London School of Economics, en la que posteriormente impartió clases entre los años 1932 a 1942. Tras dos años alejado de la docencia, en el año 1949 reemprendió su carrera académica en el King's College de la Universidad de Cambridge, donde permaneció hasta el año 1975. En la década comprendida entre 1955 a 1964, Kaldor actuó como asesor económico para varios países

ticipar en la Comisión Nacional de Impuesto del Reino Unido, en donde logró modernizar el sistema tributario, aun cuando él mismo se consideraba un teórico y que muchos no lograban entender la profundidad de sus conceptos. Con una visión integral del sistema impositivo, visitó México en el año 1977 y su planteamiento de una reforma fiscal integral no tuvo ninguna respuesta favorable del Gobierno federal.

326 En esa misma línea el destacado economista mexicano Leopoldo Solís, —en sus diferentes investigaciones sobre la economía mexicana— presentó los beneficios de implantar una reforma fiscal y pese a ser un importante funcionario del BM, no fue escuchado.

Es pues, difícil, pensar que mi opinión sería tomada en cuenta, aun cuando desde mis primeros contactos con la economía mexicana, estuve convencido que el país requería de una reforma fiscal y que debía ser una prioridad para detonar sanamente el crecimiento económico del país.

Puedo afirmar que la crisis tiene sus primeros antecedentes hacia finales del año 1976 y principios de 1977, cuando con la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Inter-

(India, México y Australia entre otros muchos), ocupación que pasó a desempeñar para el Gobierno británico y para su ministerio de Hacienda en dos períodos diferentes (1964-1968; 1974-1976). Fue uno de los más consistentes críticos del enfoque neoclásico de la economía. En su trabajo *A model of Economic Growth* (Un modelo de desarrollo económico), publicado en el año 1957 en la revista *The Economic Journal*, y posteriormente en el año 1960 en *Essays in Economic Stability and Growth* (Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económico), Kaldor desarrolló un modelo que él mismo definió como keynesiano, que complementaba el propuesto por Harrod y Domar, y en el que trató de determinar la variación de la tasa de inversión en función de la tasa de beneficios. Es autor de una ingente cantidad de publicaciones, repartidas entre congresos, ponencias, revistas, ensayos y libros de divulgación económica.

nacional, se presentaron las condiciones más favorables para instrumentarla.

De haberse realizado en ese momento, muchos de los problemas derivados de las exportaciones de petróleo, del endeudamiento externo y las adversas condiciones del mercado internacional en 1981 y 1982 no hubieran tenido el efecto que todos conocemos.

Si el país hubiera dependido exclusivamente de los ingresos petroleros, al disminuir los precios a mediados del año 1981, se hubieran tenido que cancelar muy diversos proyectos de inversión, lo cual habría sido una pérdida cuantiosa, pero no habría supuesto el problema de balanza de pagos que enfrentó México.

Ya he comentado que el endeudamiento externo se justificaba porque la tasa de crecimiento de las exportaciones era superior a la tasa de interés, por lo cual no sólo México estaba dispuesto a endeudarse. Tanto los banqueros como los gobiernos de diferentes países vieron con agrado la posibilidad de financiar el desarrollo de la industria petrolera en México.

El petróleo creó la ilusión de que había grandes ingresos fiscales, que en realidad no eran permanentes. La crisis se generó por la decisión de apoyar un desarrollo industrial con inversión pública, esperando una respuesta similar del sector privado y sin instrumentar una reforma fiscal.

Hubo incapacidad del Gobierno federal de responder a los cambios que se generaron con la administración de Ronald Reagan al inicio de 1981. Él tenía como prioridad la disminución del déficit fiscal y no lo consiguió. Sin embargo, logró revertir las bajas tasas de interés a través de su política monetaria, además de aminorar el déficit en cuenta corriente.

Como consecuencia empezaron a subir las tasas de interés y disminuyeron las importaciones de Estados Unidos. Todos los precios de las materias primas y combustibles bajaron y los países proveedores deberían haber anticipado tal impacto.

Los funcionarios en México entraron en un primer conflicto en virtud de su formación y conocimiento del mercado. Muchos estimaron que se trataba de un evento de corto plazo, que no se mantendría en el tiempo. Dejaron de actuar y mantuvieron su política de endeudamiento.

Ante la escasez de divisas y los magros resultados de los ajustes del tipo de cambio, se tomó la decisión de imponer un control de cambios en agosto de 1982. Aun cuando para México era una medida extraordinaria, era práctica común en el mundo.

328 Yo disentí de aquella decisión porque no se contaba con el respaldo de la Reserva Federal de Estados Unidos. Un control de cambios no es operativo, si no se tiene la cooperación con el principal socio comercial y con quien además se comparte una muy amplia frontera.

Este mismo argumento lo esgrimí cuando se negociaba el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica (TLC), ya que el problema de México no era con relación a la balanza comercial, si no con la cuenta de capital.

Tanto con López Portillo como en el momento de negociar el TLC, era importante determinar un acuerdo en la política monetaria entre los países, cosa poco viable en esos dos momentos históricos de México.

En los ochentas, hubiera sido posible este tipo de acuerdo con el Presidente James Carter, pero difícil de imaginar con Ronald Reagan. Pero este argumento no significa que Estados Unidos tuviera alguna responsabilidad en la crisis que enfrentaba México.

Eventualmente, se podía considerar obtener el apoyo incondicional de Estados Unidos a esta medida. Pero en aquel momento existían fricciones entre los dos países por la venta de petróleo a precios tan elevados.

Una situación como la que vivía México en aquel entonces se podía enfrentar de tres formas. La primera consistía en se-

guir pidiendo prestado, para poder pagar una deuda con otra. La segunda era una devaluación que afectara a la baja el salario real. La tercera frenar la demanda agregada.

La primera era inviable, pues los bancos y los gobiernos veían con suma cautela la situación que enfrentaba el país.³⁰ En cuanto a la opción de devaluar y disminuir el salario real, cualquier autoridad se enfrentaba al problema de que si la devaluación no era lo suficientemente grande, se frenaría la producción y más adelante se ampliaría el desempleo.

El frenar la demanda consistía en reducir el gasto y la inversión pública, lo que impactaría en los proyectos que estaban a medio terminar con un costo muy alto, además del impacto político.

329

Existe también el enfoque del *real income effect* que es colapsar la economía por un proceso inflacionario, como pueden interpretarse de alguna forma las medidas del Fondo Monetario Internacional

En ese momento mi recomendación hubiera sido incrementar los impuestos y mantener un tipo de cambio real que hiciera atractivos los productos mexicanos en el exterior. Es una respuesta muy costosa políticamente y además difícil de interpretar para las familias y las empresas.

Ninguna de las soluciones es agradable, en términos de su efecto en la economía y por ende de la población. Lo que se ha avanzado en materia de investigación y que me tocó valorarlo cuando fui asesor de la UNICEF, es buscar lo que menos dañe a los niños.

La investigación se centraba en que era lo mejor para un niño cuando su país enfrentaba problemas económicos. Nuestra res-

³⁰ NOTA DEL EDITOR: Debe tomarse en cuenta que el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog ya había manifestado el haber analizado la posibilidad de declararse en moratoria.

puesta fue que era mejor tener un padre con trabajo estable y salario real bajo, que un padre desempleado, independientemente de que también afectaría la relación dentro de la familia.

En la realidad, el Gobierno federal empezó a aplicar acciones que tan sólo eran parches a los problemas fundamentales que no fueron abordados en su momento y la nacionalización de la banca, fue uno de esos parches.

330 Con respecto a la decisión de López Portillo de nacionalizar la banca comercial, mi opinión es que no era necesario como política para resolver el problema económico. Los cambios que hasta entonces se habían instrumentado, como el esquema de banca múltiple y el inicio de un sistema no bancario, indicaban que se reconocía en el país la necesidad de generar mayor competencia en el sistema financiero, que hasta entonces era de carácter oligopólico.

La apertura de la banca era buena, pero suponía un menor control del sistema bancario, en un entorno que como ya comenté. Se caracterizaba por falta de experiencia en el manejo del riesgo y el otorgamiento del crédito. Lo que hubiera sido muy interesante, sería la autorización para que se abrieran las puertas a la banca internacional.

Pese al proceso inicial de apertura, seguía existiendo la posibilidad de optar por convocar a los bancos para darles las instrucciones concretas sobre lo que las autoridades hacendarias y financieras esperaban de ellos.

Al combinar la decisión de optar por el control de cambios y la nacionalización de la banca, tan sólo se dio un paso atrás en el proceso de apertura y afectó la canalización de crédito fresco a las actividades productivas por tres razones:

- ⊙ La porosidad de las cuentas con Estados Unidos.
- ⊙ La falta de experiencia en la administración de los bancos, en manos de funcionarios públicos.
- ⊙ Generar mayor incertidumbre dentro de la economía.

En la actualidad, la autoridad monetaria tiene menos manejo de los bancos, al tiempo que los grandes bancos ya no controlan los mercados; porque la economía está ligada al mercado de bonos.

Hay casos particulares que merecen atención. En Corea sigue existiendo un gran control del sistema bancario. Tienen libertad para prestar, pero hay intervención de los montos que se pueden pedir prestados.

En Brasil existe la superintendencia de los bancos, que prohíbe que un banco tenga activos en dólares para pedir préstamos en dólares. Se trata de otra forma de control. Ejerce un control sobre la estructura de los activos y pasivos del sistema bancario.

Un esquema similar, hubiera ayudado a México a evitar la salida de capitales y la nacionalización.

331

COMENTARIO FINAL

El problema era de técnica macroeconómica. Era un problema de balanza de pagos, particularmente con la cuenta de capital. Era el balance entre el ahorro privado escaso y la inversión, tanto privada como pública.

En el trabajo que realicé sobre la economía de los países de América Latina en el s. xx, concluí que la región se caracterizó por no tener una reforma fiscal; además de no existir un pacto social para avanzar en el desarrollo económico.³¹

En México, durante los setenta, existía la presencia de un Estado fuerte que podía haber instrumentado una reforma fiscal, pero se dejó pasar ese momento.

³¹ NOTA DEL EDITOR: El autor se refiere a la obra «Kuznets South of the Rio Bravo: income distribution in Latin America 1900-2000»

La historia actual demuestra que las reformas fiscales requieren de la cooperación internacional. El trabajo es global por la posibilidad que tiene cualquier persona, de tener activos en el extranjero.³²



³² NOTA DEL EDITOR: El autor se refiere a la obra «Tax Reform in a Globalized World (first draft)» paper presented at UN/DESA Policy Space for Developing Countries in a Globalized World conference, New York, 7-8 December 2006 , New York, to be published by UN/Fondad in 2007.

SEMBLANZAS



TERRY BARKER

Profesor de la Universidad de Cambridge y asesor de la Secretaría de Patrimonio Nacional durante la presidencia de José López Portillo. Contribuyó a la creación de Plan Nacional Industrial con sus conocimientos econométricos y de construcción de modelos complejos de decenas de ecuaciones. El Dr. Barker ha sido consultor de varios gobiernos (incluyendo Botswana, Canadá, México, Noruega y el Reino Unido) e instituciones internacionales, en cuestiones de planeación económica e industrial. Ha participado en audiencias del Comité selecto de Gasto Público y Energía de la Cámara de los Comunes en el Parlamento Británico. También ha desarrollado y supervisado modelos complejos a nivel mundial, de la Comisión Europea, la OCDE, la OPEP y el Secretariado del Commonwealth Británico. Es el director de *Cambridge Econometrics*, compañía fundada en 1985.

GUSTAVO DEL ÁNGEL MOBARAK

(Ciudad de México, 29 de marzo de 1968)

Estudió la licenciatura en economía en el ITAM y la maestría y doctorado en la Universidad de Stanford. Desde 2001 ha sido investigador de tiempo completo en el CIDE. Es experto en el sistema financiero mexicano y ha realizado investigación acerca de varios temas financieros. En coautoría con César Martinelli, fue ganador del Premio Manuel Espinosa Yglesias 2007 por su

trabajo sobre la nacionalización de la banca. Actualmente vive en la Ciudad de Guadalajara, en donde está iniciando una carrera como servidor público en el Banco de México.

JOHN EATWELL

334

Profesor de la Universidad de Cambridge y consejero de la Secretaría de Patrimonio Nacional en tiempos de López Portillo, junto con Ajit Singh. Apoyó la visión de que era conveniente que el gobierno dirigiera una industrialización financiada con las ganancias de petróleo. De 1985 a 1992 fue asesor económico de Neil Kinnock, líder de partido laborista inglés, y fue responsable en gran medida del trabajo que condujo a la realineación de la política económica del partido. En 1988, entre otros, fundó el Institute for Public Policy Research, uno de los think-tanks más importantes de la Gran Bretaña. Además, fue nombrado Lord de la Corona Británica. Actualmente es el presidente de Queen's College, en la Universidad de Cambridge, y es miembro de la Comisión Supervisora de las instituciones financieras en el Reino Unido.

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA

(Ciudad de México, 23 de febrero de 1962)

Experto académico en el tema de la nacionalización bancaria. Estudió en El Colegio de México y completó su doctorado en la universidad de Oxford. Enseñó Ciencia Política en el CIDE y posteriormente fue nombrado su Director General. Después fue el embajador de México ante la OCDE en París, de donde regresó al CIDE para continuar su labor de enseñanza e investigación. Es un autor académico prolífico y participa activamente en el debate nacional en muchos asuntos importantes. Actualmente vive en la Ciudad de México.

VALPY FITZGERALD

(Londres, Reino Unido, 1947)

Profesor de la Universidad de Cambridge y del Institute of Social Studies en La Haya, Holanda. Fue asesor de la Secretaría de Programación y Presupuesto al principio de la administración de López Portillo. Ha sido consultor del gobierno de la Gran Bretaña, los Estados Unidos, varios países latinoamericanos, la OECD y la UNICEF, entre otros. Actualmente es profesor de economía internacional, Director de Queen Elizabeth House y jefe del departamento de desarrollo internacional en la Universidad de Oxford.

335

FRANCISCO GIL DÍAZ

(Ciudad de México, 2 de septiembre de 1943)

Estudió la licenciatura en el ITAM y el doctorado en la Universidad de Chicago, ambas en economía. En el sector público se desempeñó en el Banco de México y posteriormente fue Director General de Política de Ingresos en la Secretaría de Hacienda hasta el momento de la nacionalización. Posteriormente regresó al Banco de México en el gobierno de Miguel de la Madrid y luego fue nombrado subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, de 1988 a 1994. Posteriormente fue vicegobernador del Banco de México hasta 1997 para dejar momentáneamente el sector público y dirigir la empresa de telefonía Avantel. De 2000 a 2006 fue el secretario de Hacienda durante el gobierno de Vicente Fox, y actualmente vive en la Ciudad de México y es presidente de la empresa española Movistar México.

ADRIÁN LAJOUS MARTÍNEZ

(Buenos Aires, Argentina, 24 de enero de 1920)

Abogado mexicano por la UNAM, realizó estudios de posgrado en la Universidad de Nueva York. Su carrera política empezó cuando fue consejero en la embajada mexicana en Washington.

En 1979 se convirtió en director del Banco Nacional de Comercio Exterior, puesto al cual renunció cuando José López Portillo anunció la expropiación de la banca al gabinete extendido, la mañana del primero de septiembre de 1982. Durante varios años fue columnista del periódico *Excélsior* y se mantuvo activo en el debate público. Murió en el año 2000.

SOLEDAD LOAEZA TOVAR

(Ciudad de México, 29 de abril de 1950)

336

Una de las académicas mexicanas más reconocidas, es experta en la historia de los partidos políticos y el sistema político mexicano. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Ludwig-Maximilian y un doctorado en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París. Participa activamente en el debate público y ha investigado mucho sobre el tema de la nacionalización bancaria y su papel en la transformación política mexicana. Actualmente es investigadora de tiempo completo en el Colegio de México y vive en la Ciudad de México.

JAIME ROS BOSCH

Estudió la licenciatura en Francia y es Maestro en Economía por la UNAM. Después se incorporó al CIDE que recién comenzaba a operar. Ahí fue Director del Departamento de Economía del 1977 a 1978. Ha hecho diversos estudios sobre Economía en París y en Inglaterra. Ha sido profesor invitado en la UNAM, en la Universidad de Notre Dame, en la Universidad World Institute for Development Economics Research (WIDER), en Helsinki, Finlandia, en la Universidad de Oxford y en la Universidad de Cambridge. Hasta 2010 y desde 1990 fue catedrático e investigador en la Universidad de Notre Dame, en el Kellogg Institute for International Studies. En recientes fechas se integró de nueva cuenta a la Facultad de Economía de la UNAM.

AJIT SINGH

Doctor en economía por la Universidad de Berkeley, nacido en la India. Ha sido maestro de economía en la Universidad de Cambridge desde 1965, en donde actualmente es «Senior Fellow» en Queens' College de la Universidad de Cambridge. Ha sido consultor de varios gobiernos y organizaciones de desarrollo de las Naciones Unidas. Durante el tiempo en que trabajó como consultor para la Secretaría de Patrimonio Nacional (en la administración de López Portillo), junto con el profesor John Eatwell, propuso y apoyó la fuerte industrialización dirigida por el gobierno y financiada con las extraordinarias ganancias derivadas del petróleo. Actualmente vive en Cambridge, donde continúa con sus actividades académicas.

337

MANUEL ZEPEDA PAYERAS

Es Socio Director de AFÍN, Asesores en Finanzas, s.c. Ha sido Presidente del Consejo y Director General de Desarrolladora ALZE, empresa promotora de vivienda que opera en el Estado de México, es Ex-Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda, entre otros cargos. Durante de sexenio de José López Portillo fue Economista en Jefe de la Oficina de Asesores del Presidente de la República. Fue profesor y miembro del Consejo Académico de la Escuela de Economía de la Universidad Panamericana. Es licenciado en Economía por la UNAM y tiene dos maestrías por la Universidad de Chicago. Hoy, además de ser socio director de AFÍN, es articulista del periódico *El Economista*.

ÍNDICE ONOMÁSTICO



- Abedrop Dávila, Carlos. Tomo I: 20, 28 nota, 46, 52, 56, 57, 58, 163, 323, 330, 342, 380, 433 cuadro; Tomo II: 41, 91, 92, 93, 159, 171, 225, 342, 383; Tomo III: 105, 105 nota, 132, 132 nota, 133, 133 nota, 141, 150, 155, 168 nota, 240.
- Aguilar Camín, Héctor. Tomo I: 224 nota, 238 nota, 251 nota, 272 nota, 275 nota, 276 nota, 277 nota, 278 nota, 279 nota, 280, 281, 282, 284, 285, 287, 288, 289, 290; Tomo III: 169, 169 nota, 170 nota, 200 nota, 240.
- Aguilar Cota, Eduardo. Tomo II: 316.
- Aguilar Monteverde, Rubén. Tomo I: 187, 338, 443; Tomo III: 66.
- Aguilar Villalobos, Carlos. Tomo II: 167.
- Aguilar, Alonso, Tomo III: 131 nota, 155.
- Aguinaco Alemán, Vicente. Tomo II: 244, 317.
- Aguirre Velázquez, Ramón. Tomo I: 97, 256; Tomo III: 63.
- Alanís, Agustín. Tomo I: 122.
- Alarcón, Gabriel. Tomo II: 200.
- Alarcón, Teresa. Tomo II: 200.
- Alazraki, León. Tomo I: 329.
- Aldrete, Enrique. Tomo II: 204.
- Alegría Escamilla, Rosa Luz. Tomo I: 139; Tomo II: 45, 186.
- Alejo, Francisco Javier. Tomo II: 137; Tomo III: 51, 282.
- Alemán Valdés, Miguel. Tomo I: 192; Tomo II: 59, 120; Tomo III: 109 nota, 150.
- Alemán Velazco, Miguel. Tomo II: 95.
- Allende, Salvador. Tomo III: 308 nota.
- Aramburuzabala, Lucrecia. Tomo II: 167, 170, 201.
- Aramburuzabala, Pablo. Tomo II: 167, 170, 201.

- 340
- Aranciria, Armando. Tomo III: 282.
- Arrangoiz, Eduardo. Tomo II: 200.
- Arroyo Chávez, Francisco. Tomo II: 204.
- Arteaga, René. Tomo III: 105 nota.
- Aspe Armella, Pedro. Tomo I: 236 nota, 242 nota, 355; Tomo II: 106, 189, 190, 191, 193, 194, 376; Tomo III: 41, 46, 228, 228 nota, 229 nota, 240.
- Attlee, Clement. Tomo III: 294.
- Aveleyra, Pablo. Tomo II: 76 nota.
- Azcárraga Emilio. Tomo I: 163, 373; Tomo II: 199.
- Azuela Güitrón Mariano. Tomo II: 245, 318, 320.
- Bacmeister, Enrique. Tomo I: 329 nota.
- Bailey, John. Tomo III: 296 nota.
- Baillères González, Alberto. Tomo I: 433 cuadro; Tomo II: 15, 149, 171.
- Ballesteros, Crescencio. Tomo II: 59.
- Baran, Paul. Tomo III: 293.
- Barker, Terry. Tomo I: 24, 28 nota, 47, 53, 56, 58, 283; Tomo III: 59 nota, 71, 72 nota, 83, 100 nota, 285, 303, 304, 333.
- Barrera González, Luis. Tomo III: II.
- Barretode Muldoon, Celia. Tomo II: 206.
- Barrio Terrazas, Francisco. Tomo II: 344, 357.
- Bartlett Díaz, Manuel. Tomo I: 127, 146; Tomo II: 81 nota.
- Bartra, Roger. Tomo III: 207, 208 nota, 240.
- Basagoiti Noriega, José María. Tomo I: 22, 28 nota, 43, 50, 52, 58, 100, 146, 149; Tomo II: 17, 204, 356, 357, 383; Tomo III: 135 nota, 141.
- Bazdresch Parada, Carlos. Tomo I: 179, 236, 281, 283, 339, 345; Tomo III: 50, 76, 103 nota, 116 nota, 156, 168 nota, 171 nota, 182 nota, 186 nota, 240, 241, 243, 246 nota, 248 nota, 250 nota, 278, 286.
- Beltrán, Felipe. Tomo II: 200.
- Beltrán, Ulises. Tomo III: 128 nota, 155.
- Bentham, Jeremy. Tomo II: 212.
- Berford, Jaime. Tomo II: 161.
- Beristáin Iturbide, Javier. Tomo III: 51.
- Bernal, Ignacio. Tomo III: 283.
- Beteta Monsalve, Mario Ramón. Tomo I: 329 nota; Tomo III: 251.
- Beteta Quintana, José Ramón. Tomo II: 120.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Beza, Ted. Tomo I: 334.
- Black, F. Tomo III: nota 315.
- Borja, Francisco. Tomo I: 332
nota; Tomo III: 251.
- Borja, Gilberto. Tomo III: 140.
- Brailovski Vladimiro. Tomo I: 23
nota, 24, 34 nota, 35, 35 nota,
63; Tomo III: 50, 51, 59 nota,
72, 72 nota, 83, 84 nota, 96,
97, 98, 100, 100 nota, 283,
298, 303, 304.
- Budeau, Georges. Tomo II: 275,
275 nota.
- Buendía, Manuel. Tomo III: 107
nota.
- Burgoa, Ignacio. Tomo II: 256, 257.
- Busch, Germán. Tomo III: 10.
- Bustos, Javier. Tomo II: 122.
- Cabal Peniche, Carlos. Tomo II:
109, 379.
- Calamandrei, Piero. Tomo II: 302,
302 nota.
- Calderón de la Barca, Manuel.
Tomo I: 329 nota.
- Calleja García, Juan Moisés. Tomo
II: 245.
- Camp, Roderic Ai. Tomo I: 281
nota; Tomo III: 142 nota, 151,
151 nota, 155.
- Canales Clariond, Fernando.
Tomo II: 357.
- Caneto Aldrete, Ramón. Tomo II:
219, 220.
- Canudas, Luis Felipe. Tomo II:
303, 303 nota.
- Cárdenas del Río, Lázaro. Tomo
I: 350, 380; Tomo II: 87, 118,
120, 131, 136, 335, 360, 373.
- Cárdenas Sánchez, Enrique. Tomo
I: 9, 65 nota, 121 nota; Tomo
II: 204.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc.
Tomo I: 371 nota; Tomo III:
152, 198, 235. 341
- Cárdenas, José. Tomo I: 324.
- Carpizo, Jorge. Tomo II: 304, 304
nota.
- Carral José. Tomo I: 21, 28 nota,
40, 45; Tomo II: 90, 201.
- Carral, Manona. Tomo II: 201.
- Carranza, Venustiano. Tomo II:
25, 65, 142, 147, 149, 165, 186,
289.
- Carrillo Flores, Antonio. Tomo I:
155, 158, 187, 328, 329 nota,
426; Tomo II: 40, 41, 42, 51,
61, 67, 68, 69, 69 nota, 70, 71,
120, 174, 175, 176, 177, 178,
179, 180, 181; Tomo III: 18, 257.
- Carter, James. Tomo III: 328.
- Carvajal, Horacio. Tomo I: 329
nota.
- Casar, María Amparo. Tomo III:
147 nota.
- Casas Crespo. Guillermo Federico.
Tomo II: 221.

- 342
- Casillas, Roberto. Tomo I: 337.
- Cassasus, Carlos. Tomo III: 54.
- Castellanos Tena, Fernando. Tomo II: 245.
- Castillo Velazco, José María del. Tomo II: 296, 296 nota, 302, 302 nota.
- Cervantes del Río, Hugo. Tomo I: 373.
- Cervera, Ernesto. Tomo III: 49.
- Chico Pardo, Luis. Tomo I: 329 nota.
- Chislett, W. Tomo III: 110 nota.
- Chumacero, Blas. Tomo I: 158.
- Clinton, William. Tomo I: 358; Tomo III: 45, 174 nota, 243.
- Closen, Tomas. Tomo II: 128, 129
- Clouthier del Rincón, Manuel de Jesús. Tomo I: 22, 58, 93, 94, 98, 144, 146, 148; Tomo II: 17, 334, 336, 338, 340, 342, 343, 356, 357; Tomo III: 107 nota, 114 nota, 130, 133, 138 nota, 148, 149, 149 nota, 150, 157, 222.
- Colosio, Luis Donald. Tomo III: 286.
- Conde Álvaro. Tomo I: 11, 21, 28 nota; Tomo II: 26, 65.
- Cordera Campos, Rolando. Tomo I: 272, 278 nota, 290; Tomo III: 50, 116 nota, 126, 126 nota, 155, 209, 209 nota, 210, 241, 292, 293.
- Córdoba Montoya, José. Tomo I: 242 nota, 281, 355; Tomo III: 286.
- Corredor, Jaime. Tomo I: 329 nota; Tomo III: 49.
- Cosío Vidaurri Guillermo. Tomo I: 127.
- Cosío Villegas, Daniel. Tomo III: 115, 115 nota, 155, 200, 201, 201 nota, 202, 203, 241.
- Cosío, Antonio. Tomo II: 59.
- Cosío, Moises. Tomo II: 59.
- Creel, Enrique. Tomo III: 251.
- Creel, Lola. Tomo II: 201.
- Creel, René. Tomo II: 201.
- Creel, Salvador. Tomo I: 433 cuadro.
- Cripps, Francis. Tomo III: 285, 300.
- Cueto, Roberto del. Tomo I: 355.
- Cuevas Mantecón, Raúl. Tomo II: 219, 245.
- Cuzin, René. Tomo II: 206.
- Del Ángel Mobarak, Gustavo. Tomo I: 24; Tomo III: 103 nota, 116 nota, 156, 168 nota, 171 nota, 182 nota, 186 nota, 240, 241, 243, 333.
- Delgado, Luis. Tomo III: 156
- Deng Xiaoping. Tomo III: 193
- Díaz Ordaz, Gustavo. Tomo I: 169, 369, 372, 374; Tomo II: 36, 219; Tomo III: 52, 54, 306 nota.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Díaz Serrano, Jorge. Tomo I: 9, 11, 20, 28 nota, 36, 54, 61, 71 nota, 125, 126, 129, 178, 180, 191 nota, 192 nota, 299, 375, 376, 451; Tomo II: 33, 34, 126, 127, 337; Tomo III: 23, 61.
- Díaz, Porfirio. Tomo II: 117, 122.
- Dornbusch, Rudiger. Tomo III: 302, 302 nota.
- Durand, Francisco. Tomo III: 114 nota.
- Durazo Moreno, Artuto. Tomo I: 357, 380; Tomo II: 99, 171, 172, 312, 313.
- Eatwell, John. Tomo I: 23, 26 nota, 28 nota, 34, 34 nota, 35 nota, 39 nota, 63, 154, 174 nota, 229 nota, 255 nota, 283 nota; Tomo III 64, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 99, 100, 287, 288, 299, 302, 302 nota, 303 nota, 334, 337.
- Echeverría Álvarez, Luis. Tomo I: 12, 14, 43 nota, 140, 141, 142, 147, 155, 159, 166, 170, 193, 216, 283, 290, 303, 366, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 377 nota, 379, 395 nota, 453, 456; Tomo II: 18, 31, 32, 35, 39, 80 nota, 98, III, 113, 124, 125, 125 nota, 126, 136, 214, 311, 335, 336, 348, 356, 383; Tomo III: 17, 18, 19, 49, 51, 52, 54, 55, 67, 105, 133, 185, 195, 200, 201, 202 nota, 203, 204 nota, 210 nota, 214, 229 nota, 244, 281, 298, 301, 306 nota, 308.
- Edwards, Sebastián. Tomo III: 302, 302 nota.
- Elías Calles, Plutarco. Tomo III: 313.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. Tomo I: 24, 28 nota, 47, 53, 56, 58, 283; Tomo III: 108 nota, 116 nota, 156, 167 nota, 168 nota, 171, 183.
- Elizondo Torres, Rodolfo. Tomo II: 80, 80 nota, 211, 357.
- Enríquez Savignac, Antonio. Tomo I: 327, 332, 334, 425, 443 nota.
- Eraña, Eugenio. Tomo I: 338; Tomo II: 140, 182.
- Esmein, Adhemar. Tomo II: 285, 285 nota.
- Espinosa de los Reyes, Jorge. Tomo I: 317, 324.
- Espinosa Rugarcía, Amparo. Tomo I: 17, 21, 28 nota, 29, 48, 57; Tomo II: 26, 27, 43, 63, 69 nota, 113, 140, 161, 167, 351, 351 nota, 384.
- Espinosa Yglesias, Manuel. Tomo I: 9, 11 nota, 21, 28 nota, 41, 48, 56, 58, 164 nota, 182, 187, 187 nota, 323, 330, 380, 285, 434 cuadro, 442, 450; Tomo

- 344
- II: 15, 25 nota, 44, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 74 nota, 75, 77, 88, 121, 128, 130, 139, 142, 184, 195, 199, 208, 225, 332, 351, 384; Tomo III: 142, 150, 333.
- Ezeta, Malenita. Tomo II: 182.
- Ezeta, Manuel. Tomo II: 182.
- Fajnzylber, Fernando. Tomo III: 282, 308, 308 nota, 313, 313 nota.
- Farrel, Arsenio. Tomo III: 229 nota.
- Fernández Hurtado, Ernesto. Tomo I: 187, 426; Tomo II: 51, 100, 151, 181, 182, 183, 184; Tomo III: 251, 254, 255 nota, 257, 260, 278.
- Ferreira, Alfonso. Tomo II: 76 nota.
- Ferrer, Aldo. Tomo III: 293.
- Fetherston, Martin. Tomo III: 285.
- FitzGerald, Valpy. Tomo I: 26, 28 nota, 238 nota, 266 nota, 283.
- Flores de la Peña, Horacio. Tomo I: 141, 327; Tomo II: 37, 137; Tomo III: 51, 282, 283, 293, 298, 319, 319 nota.
- Flores, Guillermo. Tomo III: 49.
- Fox Quesada, Vicente. Tomo I: 23, 163, 301; Tomo II: 80, III, 357; Tomo III: 104, 151, 153, 251, 336.
- Fox, Miguel Ángel. Tomo I: 329 nota.
- Fraga, Gabino. Tomo II: 238, 238 nota.
- Freytag Gallardo, Guillermo. Tomo II: 206.
- Friedman, Alan. Tomo III: 110 nota.
- Furtado, Celso. Tomo III: 293.
- Gala Palacios, Javier. Tomo III: 50, 62.
- Galarza, Gerardo. Tomo III: III nota.
- Gamboa Pascoe, Joaquín. Tomo I: 98, 122, 125.
- García Alba, Pascual. Tomo I: 174 nota.
- García de Enterría, Eduardo. Tomo II: 298, 298 nota.
- García de Quevedo, Xavier. Tomo II: 201.
- García Macías, Alfonso. Tomo I: 187.
- García Paniagua, Javier. Tomo I: 122, 124, 126, 127, 129; Tomo II: 353.
- García Pérez, Alan. Tomo III: 114 nota.
- García Ramírez, Sergio. Tomo I: 86, 97, 138, 158, 306.
- García Sáinz, Ricardo. Tomo I: 18, 129, 175.
- García Torres, Arturo. Tomo I: 329 nota.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- García, Juan. Tomo II: 97, 109.
- Garibay, Jorge. Tomo II: 204.
- Garin, John. Tomo I: 93, 313.
- Garrido, Celso. Tomo III: 114 nota.
- Garza Lagüera, Eugenio. Tomo I: 330, 434 cuadro; Tomo II: 15, 60, 91.
- Gavito, Florencio. Tomo II: 201.
- Gavito, Gloria. Tomo II: 201.
- Gertz, Alejandro. Tomo II: 201.
- Ghiggliasa, Sergio. Tomo I: 332 nota.
- Giannini, A.P. Tomo II: 118, 119.
- Gil Díaz Francisco. Tomo I: 23, 28 nota, 29, 38, 39, 41, 52, 56, 57, 172.
- Glade, William. Tomo III: 119 nota.
- Godley, Wynne. Tomo III: 285, 300, 300 nota, 305.
- Godoy de Casa Crespo, María Ruth. Tomo II: 221.
- Goicoechea, Emilio. Tomo I: 22, 58, 100, 146, 149; Tomo II: 335, 342; Tomo III: 131 nota, 134, 137, 137 nota, 140, 140 nota, 141, 144 nota, 145, 145 nota, 148 nota, 157.
- Gómez Morín, Manuel. Tomo II: 122, 333.
- Gómez, Pablo. Tomo I: 327.
- Gómez, Rodrigo. Tomo I: 351; Tomo II: 70, 156.
- González Avelar, Miguel. Tomo I: 261 nota.
- González Cosío. Tomo I: 127.
- González Guevara, Rodolfo. Tomo III: 147.
- González Martínez, Atanasio. Tomo I: 21, 28 nota, 41, 55, 55 nota; Tomo II: 352, 385, 245, 246.
- González Pérez, Roberto. Tomo III: 150 nota. 345
- González, Eduardo. Tomo I: 329 nota; Tomo III: 283.
- González, Luis. Tomo II: 123.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. Tomo I: 22, 28 nota; Tomo II: 362 nota, 381, 386.
- Guajardo, Roberto. Tomo II: 333.
- Guillén López, Tonatiuh. Tomo III: 216.
- Gurría, José Ángel. Tomo II: 133; Tomo III: 62.
- Gutiérrez de Velazco, Manuel. Tomo II: 245.
- Gutiérrez Garza, Esthela. Tomo III: 146 nota.
- Gutiérrez Herrera, Lucino. Tomo III: 298.
- Hank González Carlos. Tomo I: 126, 140, 308; Tomo II: 165; Tomo III: 27.
- Hank Rhon, Carlos. Tomo II: 26, 162, 163, 164.

- 346
- Harberger, Arnold. Tomo III: 112, 112 nota, 113, 157.
- Harvey, David. Tomo III: 194 nota.
- Hauriou, Maurice. Tomo II: 274, 274 nota, 302, 302 nota.
- Hausman, Ricardo. Tomo III: 39, 40.
- Heller, Hermann. Tomo II: 272, 272 nota.
- Herewisch, Adolfo. Tomo II: 174.
- Hernández Cervantes, Héctor. Tomo II: 191; Tomo III: 260.
- Hernández, Roberto. Tomo II: 188, 193.
- Hernández, Rolando. Tomo III: 50.
- Herrera, Manuel. Tomo II: 76 nota, 140.
- Herrera, Víctor Manuel. Tomo I: 338, 443; Tomo II: 76 nota, 140.
- Hierro, Jorge. Tomo III: 49.
- Hitler, Adolfo. Tomo II: 272; Tomo III: 67.
- Ibarra Muñoz, David. Tomo I: 19, 28 nota, 31, 38, 41, 42 nota, 43, 44, 52, 61, 73 nota, 86, 93, 97, 132, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 186, 238 nota, 243 nota, 256 nota, 301, 302, 304 nota, 305, 329 nota, 347, 348, 426, 452, 454, 455; Tomo II: 8, 51, 150, 153, 175, 365; Tomo III: 25, 53, 60, 62, 63, 77, 289, 322, 325.
- Iñárritu, Jorge. Tomo II: 220, 234, 317.
- Iturbide, Agustín de. Tomo II: 98.
- Izquierdo, Rafael. Tomo III: 306 nota.
- Javelly, Marcelo. Tomo I: 329.
- Jiménez, Edith. Tomo III: 109 nota.
- Johnson, Harry. Tomo III: 300, 300 nota, 301 nota.
- Juan Pablo II. Tomo I: 276; Tomo II: 144.
- Kaldor, Nickolas. Tomo III: 100, 325, 325 nota, 326 nota.
- Kalescky, Anatole. Tomo III: 293.
- Katz, Isaac. Tomo II: 76 nota.
- Kelsen, Hans. Tomo II: 272, 272 nota.
- Kinnock, Neil. Tomo III: 334.
- Kraft, Joseph. Tomo I: 245 nota, 248, 251, 312 nota; Tomo III: 108 nota, 133 nota, 136 nota, 158, 189 nota, 242.
- Krauze Kleinbort, Enrique. Tomo III: 200, 200 nota, 202, 204, 204 nota, 205, 242.
- Labra, Armando. Tomo III: 51.
- Lago Gallego, Ricardo. Tomo III: 49, 56.
- Lajous, Adrián. Tomo I: 23, 28 nota, 323; Tomo II: 361; Tomo III: 117.
- Landereche, Juan. Tomo II: 303, 303 nota.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Langle Martínez, Eduardo. Tomo II: 245.
- Lankenau, Jorge. Tomo II: 379.
- Lanz Cárdenas, Fernando. Tomo II: 316.
- Larosière, Jaques de. Tomo I: 313, 333.
- Legorreta Chauvet, Agustín. Tomo I: 21, 28 nota, 41, 48, 50, 55, 55 nota, 56, 57, 170, 182, 237, 323, 330, 342, 380, 434 cuadro; Tomo II: 15, 26, 59, 70, 87, 92, 122, 147, 148, 149, 163, 171, 172, 205, 208, 225, 386; Tomo III: 104, 250 nota.
- León Orantes, Gloria. Tomo II: 245, 318.
- Lichtenstein, Samuel. Tomo III: 282.
- Llewellyn, John. Tomo III: 298.
- Loaeza Tovar, Soledad. Tomo I: 24, 28 nota, 47, 50, 56, 58, 59, 203, 275 nota, 276 nota, 276 nota, 285; Tomo II: 204, 211, 212; Tomo III: 185 nota, 188 nota, 200 nota, 216 nota, 236 nota, 242.
- López Aparicio, Alfonso. Tomo II: 219, 220, 254, 246, 255, 318, 319, 328, 387.
- López de la Cerda, Julio. Tomo II: 27.
- López Mateos, Adolfo. Tomo III: 66.
- López Obrador, Andrés Manuel. Tomo II: 98.
- López Portillo Romano, José Ramón. Tomo I: 19, 28 nota, 31, 37, 48 nota, 49, 51, 61, 97, 120, 125, 126, 131, 133, 138, 140, 173, 174, 187, 204, 213 nota, 266, 285, 305, 314, 319, 322, 425, 453; Tomo III: 52, 53, 65, 104 nota, III, II2, II4 nota, II8 nota, II9, 125, 126, 134 nota, 181 nota, 182 nota.
- López Portillo, José. Tomo I: 8, 11, 13, 14, 17, 18 nota, 19 nota, 20, 23, 28 nota, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 41 nota, 42, 43, 43 nota, 44, 47, 48, 48 nota, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 61, 62, 65 nota, 71 nota, 73 nota, 74 nota, 75 nota, 86 nota, 87, 94, 108, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 147, 148, 149, 150, 155, 160, 166, 167, 169, 170 nota, 172, 172 nota, 173 nota, 174, 174 nota, 175 nota, 176, 177 nota, 178, 179, 179 nota, 180, 181, 183, 183, 184 nota, 186, 188, 189, 192, 192 nota, 193, 194, 196, 196 nota, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205 nota, 207, 208, 209, 211, 213 nota, 215, 216, 217, 219,

221 nota, 222, 225 nota, 227, 230 nota, 231 nota, 232 nota, 233 nota, 234 nota, 235 nota, 236 nota, 237, 238 nota, 240 nota, 241 nota, 244 nota, 245 nota, 246, 247, 248 nota, 249, 251, 251 nota, 253, 253 nota, 254, 255, 255 nota, 256, 256 nota, 257, 257 nota, 258, 258 nota, 259, 260, 260 nota, 261, 261 nota, 262, 262 nota, 263, 263 nota, 265, 265 nota, 266, 266 nota, 267, 267 nota, 268, 268 nota, 269, 270, 270 nota, 271, 271 nota, 272, 273, 274, 276 nota, 277, 278 nota, 284, 285, 286, 292, 293, 298, 302, 303, 305, 309 nota, 314, 319, 321, 322, 323, 325, 327, 333, 335, 335 nota, 337, 337 nota, 340, 343, 345, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 353 nota, 354, 356, 357, 366, 370, 375, 376, 377, 377 nota, 379, 380, 420, 425, 426, 430 nota, 451, 452, 453, 454, 455, 456; Tomo II: 7, 8, 12, 13, 14, 16, 18, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 53, 60, 63, 64, 65, 66, 72, 75, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 99, III, II3, II4, II5, I24, I25, I26, I27, I31, I36, I37, I41, I50, I51, I53, I59, I68, I71, I77, I78, I86, I99, 205, 209, 211, 216, 222, 246, 309, 311, 312, 315, 322, 333, 334, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 344, 346, 348, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 359, 360, 360 nota, 361, 362, 363, 363 nota, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 381, 383, 384, 386; Tomo III: 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 25, 31, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 62, 63, 66, 67, 69, 70, 77, 79, 81, 104, 104 nota, 105, 106 nota, 107 nota, 108 nota, 109 nota, 110, 110 nota, 111, 112, 113 nota, 114, 114 nota, 115, 116, 116 nota, 117, 118, 118 nota, 119, 119 nota, 102, 102 nota, 121, 121 nota, 122, 122 nota, 124, 125, 126, 127, 128 nota, 129 nota, 131, 132, 133, 134 nota, 139, 140, 143, 148, 148 nota, 150, 151, 154, 158, 163, 164, 165, 166, 166 nota, 167, 167 nota, 169, 170 nota, 171, 172, 172 nota, 175, 176 nota, 177, 177 nota, 178, 179, 180, 180 nota, 181, 181 nota, 182, 182 nota, 183, 183 nota, 185, 186, 186 nota, 187, 188 nota, 189

- nota, 190, 190 nota, 191, 192,
 195, 197, 199, 203, 204, 204
 nota, 209, 210, 213, 216, 221,
 221 nota, 222, 223, 223 nota,
 224, 224 nota, 237, 238, 242,
 257, 283, 289, 291 nota, 292,
 292 nota, 296 nota, 297 nota,
 305, 328, 330, 333, 334, 335,
 336, 337.
- López, Sandra. Tomo II: 59.
- Lozada, Ángel. Tomo II: 59.
- Luengas Garibay, Alfredo. Tomo I:
 329 nota, 436.
- Lugo Verduzco, Adolfo. Tomo I:
 123, 127, 329 nota.
- Luiselli, Casio. Tomo III: 56, 283.
- Luna, Matilde. Tomo III: 143 nota.
- Lusting, Nora. Tomo III: 228
 nota.
- Lutero, Martín. Tomo III: 13.
- Madero Belden, Pablo Emilio.
 Tomo III: 192.
- Madero, Francisco I. Tomo II: 117.
- Madrid Hurtado, Miguel de la.
 Tomo I: 18, 18 nota, 20, 28
 nota, 37, 38, 42, 52, 53, 54,
 55, 56, 58, 61, 63, 102, 103,
 104, 121 nota, 124, 129, 175,
 177, 178, 180, 181, 186, 188,
 201, 208, 209, 217, 241, 241
 nota, 246, 248, 249, 252 nota,
 256, 268, 268 nota, 270, 274,
 276 nota, 277, 279, 292, 294,
 298, 298 nota, 301, 305, 321,
 322, 326, 328 nota, 334, 338,
 340, 348, 354 nota, 356, 358,
 359, 360, 361, 366, 370 nota,
 380, 425, 429, 430, 451, 453,
 454, 455, 456; Tomo II: 17,
 19, 34, 35, 46, 48, 49, 50, 53,
 60, 80, 91, 94, 98, 105, 111,
 115, 180, 181, 184, 188, 199,
 217, 255, 321, 333, 342, 343,
 352, 353, 354, 355, 356, 362,
 366, 370, 373, 374, 384; Tomo
 III: 26, 32, 38, 41, 44, 45, 46,
 53, 60, 77, 110, 110 nota, 111,
 111 nota, 115, 117 nota, 118, 119
 nota, 125, 125 nota, 126, 129
 nota, 132, 133, 133 nota, 143
 nota, 144, 147, 147 nota, 149,
 150, 152, 156, 158, 160, 165,
 178 nota, 179, 179 nota, 180,
 180 nota, 182 nota, 183 nota,
 189 nota, 190 nota, 192, 196,
 197, 197 nota, 216, 217, 219,
 220, 221, 222, 222 nota, 223,
 223 nota, 224, 224 nota, 225,
 225 nota, 226, 226 nota, 227
 nota, 229, 229 nota, 231, 231
 nota, 233, 233 nota, 234, 235,
 241, 243, 245, 257, 325, 336.
- Makinson, John. Tomo III: 134
 nota.
- Malberg, Carré de. Tomo II: 270,
 270 nota, 271.

- 350
- Mancera Aguayo, Miguel. Tomo I: 20, 28 nota, 41, 45, 45 nota, 46, 53, 56, 57, 97, 100, 110, 132, 134, 186, 134, 186 nota, 188, 246 nota, 256, 304, 305, 320, 322, 454; Tomo II: 27, 51, 87, 91, 106, 142, 153, 164, 166, 181, 190, 192, 193, 361, 365, 368, 368 nota, 369, 373; Tomo III: 13, 25, 63, 115, 182, 182 nota.
- Mancha, Juan. Tomo II: 122.
- Mann, Micheal. Tomo III: 198, 198 nota.
- Mannhein, Karl. Tomo III: 211.
- Marbury, William L. Tomo II: 303, 303 nota.
- María y Campos, José María de. Tomo III: 51.
- Marín, Sergio. Tomo III: 292.
- Márquez, Javier. Tomo II: 76 nota.
- Martinelli César. Tomo III: 333.
- Martínez de Escobar, Rafael. Tomo II: 232.
- Martínez Hernández, Ifigenia. Tomo I: 327.
- Martínez Ortiz, Guillermo. Tomo I: 172, 286.
- Martínez Tarragó, Trinidad. Tomo III: 83, 281, 282, 298, 298 nota, 299, 313, 313 nota.
- Maruzzo, Ma. Cristina. Tomo III: 295 nota.
- Mata, Tiago. Tomo III: 296 nota.
- Maxfield, Sylvia. Tomo III: 135 nota, 136.
- Maynard Keynes, John. Tomo III: 52, 295.
- Maza, Enrique. Tomo III: 109 nota.
- McNamara, Tim. Tomo I: 313, 331.
- Medina Mora, Francisco. Tomo I: 170.
- Medina Plascencia, Carlos. Tomo II: 344.
- Mejido, Manuel. Tomo III: 144 nota.
- Mergenthaler, Volker. Tomo II: 200.
- Messineo, Francesco. Tomo II: 276.
- Middlebrook, Kevin. Tomo III: 231, 231 nota.
- Mirón, Rosa María. Tomo I: 378 nota, 286.
- Miterrand, François. Tomo II: 37.
- Moctezuma Cid, Julio Rodolfo. Tomo I: 18, 19 nota, 87, 100, 110, 112, 173, 205, 205 nota, 313, 380, 425, 452; Tomo II: 182, 364; Tomo III: 283, 297 nota.
- Molina Pasquel, Roberto. Tomo I: 329 nota.
- Molina Velasco, Carlos. Tomo III: 138 nota, 160.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Molinar, Juan. Tomo III: 141 nota, 158.
- Montagnon, Peter. Tomo III: 134 nota.
- Montemayor, Rogelio. Tomo III: 50.
- Montes de Oca, Luis. Tomo III: 12.
- Moore, George. Tomo II: 122, 122 nota.
- Morales Treviño, Jorge. Tomo II: 15.
- Moreno Flores, Fausta. Tomo II: 245.
- Moreno, Espiridión. Tomo II: 281.
- Morones C., Ramón. Tomo III: 109 nota, 144 nota, 158.
- Mortati, Constantino. Tomo II: 304, 304 nota.
- Muggenburg, Federico. Tomo III: 215.
- Mújica, Francisco J. Tomo II: 290.
- Murillo, Guilebaldo. Tomo II: 303, 303 nota.
- Mussolini, Benito. Tomo II: 275.
- Navarrete, Víctor. Tomo I: 329 nota.
- Noriega, Alfonso. Tomo II: 316.
- O'Dogerty, Pascual. Tomo III: 49.
- Ocampo, Emilio. Tomo III: 283.
- Ojeda Paullada, Pedro. Tomo I: 122, 127, 128, 180, 238 nota, 433 cuadro.
- Oleti, Sr. Tomo II: 126.
- Olivera Toro, Jorge. Tomo II: 245.
- Olloqui, José Juan de. Tomo I: 329 nota.
- Orcí, Luis. Tomo I: 317.
- Ornelas, Octavio. Tomo III: 49.
- Ortiz Dietz, H. Tomo III: 128 nota, 161.
- Ortiz Martínez, Guillermo. Tomo I: 172, 286.
- Ortiz Mena, Antonio. Tomo II: 29, 102, 103, 123, 135, 136; Tomo III: 18, 184 nota, 306 nota.
- Ortiz Pinchetti, Francisco. Tomo III: 139 nota, 158.
- Ortiz Santos, Leopoldino. Tomo II: 324.
- Ortiz, Humberto. Tomo III: 147 nota, 159.
- Oteyza y Fernández-Valdemoro, José Andrés de. Tomo I: 17 nota, 19, 19 nota, 23 nota, 24, 37, 42, 49, 50, 53, 86, 87, 91, 97, 103, 110, 112, 115, 117, 120, 125, 140, 173, 174, 177, 178, 201 nota, 204, 206, 232 nota, 246 nota, 251 nota, 261, 266, 267 nota, 299, 304, 313, 314, 328, 337 nota, 376, 453; Tomo II: 37, 91, 137, 337, 386; Tomo III: 51, 53, 54, 60, 64, 68, 70, 74, 76, 93, 169, 181 nota, 282, 284, 303.
- Ovando y Pérez Salazar, Carlos de. Tomo II: 200.

- 352
- Ovando, Carlos. Tomo II: 201.
 Ovando, Carmen. Tomo II: 201.
 Palacios Vargas, Ramón. J. Tomo II: 245.
 Pandal, Alfonso. Tomo I: 148; Tomo III: 140, 140 nota, 155, 159.
 Pani, Alberto. Tomo II: 118.
 Pavón Vasconcelos, Francisco H. Tomo II: 245.
 Paz, Octavio. Tomo III: 200, 201, 202 nota, 203 nota.
 Pedro, Alejandro de. Tomo I: 317.
 Pérez López, Enrique. Tomo I: 50, nota 64, 278 nota, 286.
 Pérez Porrúa, José Antonio. Tomo II: 254.
 Petriccioli, Gustavo. Tomo I: 329 nota; Tomo II: 372; Tomo III: 229 nota.
 Phillips Olmedo, Alfredo. Tomo I: 185, 317; Tomo II: 164.
 Pieza Rugarcía, Ramón. Tomo II: 76 nota.
 Pinochet, Augusto. Tomo I: 216.
 Pintado Rivero, José. Tomo I: 21, 28 nota, 40, 57; Tomo II: 387.
 Pinto, Aníbal. Tomo III: 293.
 Polo Bernal, Efraín. Tomo I: 21, 54, 55; Tomo II: 235, 297 nota, 315, 320, 321, 387.
 Ponce, Mónica. Tomo III: 50.
 Pons Liceaga. Tomo II: 257.
 Prebisch, Raúl. Tomo III: 50, 293.
 Prieto Fortún, Guillermo. Tomo I: 365.
 Prieto José Ignacio. Tomo II: 200.
 Puga, Cristina. Tomo III: 146 nota.
 Rabasa, Emilio. Tomo II: 303, 303 nota.
 Ramos, Aurelio. Tomo III. 143 nota.
 Ramos, Raúl. Tomo III: 49.
 Rangel, Jesús. Tomo III: 130 nota.
 Rattner, Steven. Tomo III: 302 nota.
 Reagan, Ronald. Tomo I: 40, 47, 66, 221, 227, 241, 269, 309, 313; Tomo III: 328.
 Rebolledo Fernández, Mario G. Tomo I: 356; Tomo II: 245, 310, 372.
 Rebollo, Herminio. Tomo III: 140 nota.
 Regan, Donald. Tomo I: 47.
 Reséndiz, Rafael. Tomo I: 311.
 Reyes Heróles, Jesús. Tomo I: 192 nota, 287, 337 nota.
 Ricardo, David. Tomo I: 383.
 Richardson, Bill. Tomo II: 122.
 Río Rodríguez, Carlos del. Tomo I: 55; Tomo II: 94, 222, 245.
 Rivapalacio, Felipe. Tomo I: 329 nota.
 Rivera Pérez Campos, José. Tomo II: 328.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Robinson, Joan. Tomo III: 51, 299.
- Rock, Roberto. Tomo III: 144 nota.
- Rodríguez Roldán, Santiago. Tomo II: 245.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Tomo I: 329 nota.
- Romero Eduardo. Tomo I: 21, 25, 28 nota.
- Romero Kolbeck, Gustavo. Tomo I: 19, 28 nota, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 61, 90, 93, 97, 304, 305, 347, 348, 350, 354; Tomo II: 97, 150, 153, 365; Tomo III: 25, 53, 60, 62, 63, 325.
- Romero, Efraín. Tomo II: 97.
- Ros, Jaime. Tomo I: 24, 28 nota, 34 nota, 231 nota, 238 nota, 262 nota, 282; Tomo III: 71, 289.
- Roselli, Annalissa. Tomo II: 295 nota.
- Rosenzweig, Fernando. Tomo III: 298.
- Rousseau, Juan Jacobo. Tomo II: 279, 279 nota.
- Rozensweig, Fernando. Tomo III: 282.
- Ruffo, Ernesto. Tomo II: 217, 344.
- Ruiz Cortines, Adolfo. Tomo II: 70, 71.
- Ruiz Durán, Clemente. Tomo I: 224 nota, 332 nota.
- Sada, Andrés Marcelo. Tomo II: 336.
- Sáenz Arroyo, José. Tomo I: 136, 138.
- Sales Gutiérrez, Carlos. Tomo I: 20, 28 nota, 44, 53, 53 nota, 57, 64, 288, 327, 340, 450, 455; Tomo II: 51, 54, 55, 55 nota, 188, 196, 197, 208, 215, 374; Tomo III: 36, 135 nota, 136 nota, 160.
- Salinas de Gortari, Raúl. Tomo I: 324.
- Salinas de Gortari, Carlos. Tomo I: 15, 38, 279, 283, 288, 298 nota, 328 nota, 358, 363, 371 nota 455, 456; Tomo II: 80, 102, 106, 107, 111, 188, 189, 193, 345, 374, 376; Tomo III: 122 nota, 245.
- Samaniego, Fidel. Tomo III: 147 nota.
- Samorán, María Cristina. Tomo II: 245.
- Sánchez Agesta, Luis. Tomo II: 273, 274.
- Sánchez Conde, José Ignacio. Tomo II: 201.
- Sánchez Conde, Margarita. Tomo II: 201.
- Sánchez Cuén, Manuel. Tomo I: 187.
- Sánchez Lugo, Manuel. Tomo I: 329 nota.

- 354
- Sánchez Marcos, Enrique. Tomo III: 143 nota.
- Sánchez Medal, Ramón. Tomo II: 168, 256, 315, 317, 319.
- Sarmiento, Sergio. Tomo I: 22, 28 nota.
- Sbert, José María [José López Portillo lo escribe como Svert]. Tomo I: 19 nota, 117, 120, 174, 266, 319, 453; Tomo III: 51, 52.
- Scherer García, Julio. Tomo II: 363; Tomo III: 201.
- Schmitt, Carl. Tomo II: 271, 271 nota, 272, 279, 280, 303, 303 nota.
- Scholes, M. Tomo III: 315 nota.
- Senderos, Manuel. Tomo II. 121.
- Serra Puche, Jaime. Tomo I: 284; Tomo III: 47.
- Serrano Robles, Arturo. Tomo II: 220, 253.
- Servitje, Lorenzo. Tomo I: 150, 288.
- Shylock. Tomo I: 111.
- Sieyés, Manuel José. Tomo II: 262, 269, 269 nota, 270, 271, 271 nota, 279, 279 nota.
- Silva Herzog Flores, Jesús. Tomo I: 20, 28, 28 nota, 36 nota, 38, 38 nota, 39, 42, 44, 47, 53, 57, 64, 97, 100, 104, 109, 110, 112, 132, 133, 134, 186, 187, 244 nota, 245 nota, 246 nota, 256, 258 nota, 267, 267 nota, 268, 268 nota, 289, 337, 345, 347, 351, 424, 424 nota, 426, 430, 450, 455; Tomo II: 12, 21, 48, 51, 64, 87, 99, 100, 107, 133, 153, 155, 156, 164, 205, 208, 212, 361, 362, 362 nota, 365, 368, 369, 373, 381; Tomo III: 13 nota, 25, 34, 63, 112, 115, 117, 117 nota, 120 nota, 123 nota, 132, 132 nota, 133 nota, 160, 182, 182 nota, 183 nota, 185 nota, 188 nota, 219, 243, 248 nota, 251, 251 nota, 256 nota, 278, 329 nota.
- Singh, Ajit. Tomo I: 23, 26 nota, 28 nota, 34, 34 nota, 35 nota, 39 nota, 63, 154, 174 nota, 229 nota, 283; Tomo III: 64, 89, 90, 99, 100, 287, 288, 302, 302 nota, 303 nota, 334, 337.
- Skowronek, Stephen. Tomo III: 174.
- Smith, Adam. Tomo III: 49.
- Solana, Fernando. Tomo I: 180; Tomo III: 257.
- Solís Manjarrez, Leopoldo. Tomo I: 20, 26 nota, 28 nota, 39, 41, 44, 289, 329 nota, 399 nota, 401, 403, 405, 406, 407 nota, 411, 417, 422, 426, 456; Tomo III: 278, 326.

- Soto González, Jesús. Tomo I: 21, 433 cuadro; Tomo II: 206.
- Stewart, Diane. Tomo III: 134 nota.
- Stone, Richard. Tomo I: 35 nota; Tomo III: 97, 285, 303, 303 nota, 304 nota.
- Suárez Dávila, Francisco. Tomo I: 289, 339 nota, 345; Tomo II: 21; Tomo III: 103 nota, 116 nota, 156, 168 nota, 171 nota, 182 nota, 186 nota, 240, 241, 243, 251 nota, 252 nota, 256 nota, 278, 279.
- Suárez Mier, Manuel. Tomo III: 283.
- Suárez, Eduardo. Tomo II: 118, 120.
- Tarling, Roger. Tomo III: 285.
- Tavárez, María Concepción. Tomo III: 73, 286.
- Tello Macías, Carlos. Tomo I: 17 nota, 18, 19 nota, 26 nota, 39, 44, 45, 45 nota, 47, 51, 52, 53, 64, 90, 91, 117, 120, 129, 134, 138, 139, 140, 173, 174, 183, 186, 240 nota, 244 nota, 255 nota, 258 nota, 259 nota, 261, 261 nota, 262 nota, 263 nota, 266, 267, 272 nota, 274 nota, 279 nota, 282, 287, 289, 314, 319, 322, 324, 326, 327, 328, 329, 331, 332 nota, 336 nota, 337 nota, 354, 376, 379, 380, 401 nota, 417, 427, 453, 454; Tomo II: 36, 37, 51, 91, 137, 166, 175, 180, 361, 364, 365, 365 nota, 370, 373, 379; Tomo III: 12, 13, 35, 64, 115, 119 nota, 126, 126 nota, 128 nota, 135 nota, 138 nota, 139 nota, 151, 155, 160, 168, 168 nota, 177, 181 nota, 183 nota, 209, 209 nota, 210, 210 nota, 219, 224, 241, 243, 279, 283, 292, 293, 297 nota, 303 nota.
- Tena Ramírez, Felipe. Tomo II: 305, 305 nota, 306 nota.
- Thatcher, Margaret. Tomo I: 216, 221, 222; Tomo III: 54, 193, 294.
- Tirado Ledesma, Luis. Tomo II: 316.
- Tirado, Ricardo. Tomo I: 282, 287; Tomo III: 158, 143 nota.
- Trigueros, Ignacio. Tomo II: 76 nota.
- Trouyet, Carlos. Tomo II: 121.
- Trueba Rodríguez, Salvador. Tomo I: 427.
- Ugarte, José Antonio. Tomo I: 23, 261; Tomo III: 49, 54.
- Ugarte, Salvador. Tomo II: 70, 121.
- Urquidi, Víctor. Tomo III: 293.
- Valdés Villarreal, Miguel. Tomo I: 323 nota.

- 356
- Vallina, Eloy. Tomo I: 434 cuadro;
Tomo II: 15, 121.
- Vargas Galindo, Carlos. Tomo I:
91, 120, 136, 138, 182, 266,
319, 323, 323 nota; Tomo III:
11, 116 nota, 181 nota.
- Vargas Llosa, Mario. Tomo III: 114
nota.
- Vega Domínguez, Jorge de la.
Tomo I: 86, 180.
- Vega Íñiguez, Rolado. Tomo II: 15,
91, 225.
- Vega Manzo, Javier. Tomo I: 329.
- Vega, Constanzo de la. Tomo III:
146 nota.
- Velasco Molina, Carlos. Tomo III:
138 nota.
- Velázquez Sánchez, Fidel. Tomo
I: 101, 122, 125, 150, 158, 159,
186; Tomo II: 338, 135; Tomo
III: 147.
- Velázquez, Javier. Tomo III: 140
nota.
- Vélez, María. Tomo I: 347.
- Vizcaya, Francisco. Tomo I: 329
nota.
- Volcker, Paul. Tomo I: 222, 248,
309, 313.
- Warman, Nathan. Tomo III: 76,
281 nota, 282.
- Windstone, Howard. Tomo II:
144.
- Wise, S. Tomo III: 128 nota, 161.
- Woldenberg, José. Tomo III: 206
nota.
- Zaid, Gabriel. Tomo I: 255 nota,
291; Tomo III: 200, 202, 202
nota, 203, 203 nota, 204 nota,
244.
- Zaidenweber, Jacobo. Tomo III:
140.
- Zamorano, Isabel. Tomo III: 107
nota.
- Zapata, Fausto. Tomo I: 11 nota,
20, 28 nota, 36 nota, 41 nota,
48, 50, 91, 103, 115, 117, 120,
141, 191, 261, 456; Tomo III:
182 nota.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto.
Tomo I: 38, 163, 172, 226, 226
nota, 289, 291, 298 nota, 341,
356, 455; Tomo II: 80, 111,
169, 345, 352, 386; Tomo III:
25, 44, 45, 100, 154, 165, 197,
286.
- Zepeda Patterson, Jorge. Tomo II:
80 nota.
- Zepeda, Manuel. Tomo I: 23, 25,
28 nota, 34 nota, 39, 44.
- Zetina, Guillermo C. Tomo III: 110
nota.

LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA, 25 AÑOS DES-
PUÉS. LA HISTORIA CONTADA POR SUS PROTAGO-
NISTAS, TOMO III, SEGUNDA EDICIÓN, se terminó de
imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales,
S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad
de México, en el mes de noviembre de 2010. Para componer
el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS4 y las tipo-
grafías Quadraat y Quadraat Sans. Diseñado por el Centro de
Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.