

EDUARDO TURRENT DÍAZ

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

BANXICO EN EL REMOLINO
DEL ESPEJISMO PETROLERO

VOLUMEN XV



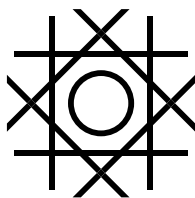
BANCO DE MÉXICO®

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO

BANXICO EN EL REMOLINO
DEL ESPEJISMO PETROLERO

VOLUMEN XV



EDUARDO TURRENT DÍAZ



BANCO DE MÉXICO®

PRIMERA EDICIÓN DE LA HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO: 2025

ISBN 978-607-69569-5-3 Obra completa

ISBN 978-607-26697-2-7 Volumen XV

© Eduardo Turrent Díaz

© Banco de México

Reservados todos los derechos

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Para Alejandra, Eduardo y Ricardo

ÍNDICE

PRESENTACIÓN | 11

EL CANDIDATO (Y PRESIDENTE)
QUE NUNCA APRENDIÓ | 17

1. HERENCIA INFLACIONARIA | 19

2. CAMPAÑA | 33

INAUGURACIÓN | 49

3. EL DISCURSO DE TOMA DE PROTESTA | 51

4. LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN | 65

ARRANQUE DE SEXENIO | 77

5. FUNDAMENTOS | 79

6. ¿RUPTURA CON EL FMI? | 95

EL PETRÓLEO COMO PALANCA Y PATENTE | 109

7. EL RECURSO PETROLERO | 111

8. PETRÓLEO Y PLANIFICACIÓN | 131

EL BANCO DE MÉXICO EN ACCIÓN | 143

9. LA CONSOLIDACIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE | 145

10. POLÍTICA MONETARIA Y CREDITICIA | 157

Bibliografía | 185

Índice de cuadros y gráficas | 189

PRESENTACIÓN

El gobierno que encabezó José López Portillo (1976-1982) se inició tremendamente bien y terminó en una crisis fatal en todos los órdenes imaginables. Y en el desenlace casi de catástrofe en que concluyó aquella administración tuvo mucho que ver el protagonista principal, “personaje de buenas y malas cualidades”, según lo describió con perspicacia el historiador Enrique Krauze.¹ Los errores de política económica en que se incurrió durante aquel gobierno lopezportillista fueron descomunales y además cometidos con todos los agravantes imaginables. Después del desastre inflacionario y cambiario en el que había cerrado el sexenio precedente de Luis Echeverría, su sucesor falló estrepitosamente al insistir en la misma fórmula estratégica: expansionismo fiscal y monetario combinado con el mantenimiento de la paridad cambiaria. Nuevamente durante el gobierno de López Portillo, la referida fórmula demostró su inviabilidad fundamental. Y en medio de aquella inmensa contradicción, intercedió la actuación de los economistas heterodoxos que le susurraban en el oído a López Portillo sus recomendaciones en apoyo de la desastrosa combinación. Nada de que López Portillo osciló hamletianamente entre los extremos de un gabinete económico ecléctico integrado por “monetaristas” y “estructuralistas”. Su entrega a las visiones de estos últimos fue total y al proponer una combinación de política económica incompatible con inflacionismo y fijeza del tipo de cambio incurrieron también en una irresponsabilidad inmensa. En el contexto descrito, el papel que le tocó jugar al Banco de México solamente puede calificarse de trágico. El déficit en cuenta corriente provocado por el desbalance fiscal

¹ Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial*, México, Tusquets, 1997, p. 419.

tenía que financiarse con crédito externo contratado en moneda extranjera. Y en moneda nacional, el déficit fiscal se financiaba con emisión primaria de la banca central sin que la institución pudiera resistirse. Y con las consecuencias inflacionarias que cabía esperar.

Con la perspectiva de la posteridad, el balance económico del sexenio del presidente López Portillo resulta relativamente fácil de hacer. Lo que no es sencillo de lograr es el análisis de las motivaciones psicológicas e ideológicas profundas que movieron en el ejercicio del poder a José López Portillo. En cuanto al balance económico, “como en tiempos de Echeverría, pero con una capacidad crediticia mucho mayor, se hacían gastos e inversiones de baja productividad inmediata (o nula, o negativa) con ingresos frescos o con créditos a corto plazo avalados por las reservas petroleras”.² Todo, bajo el supuesto de que los precios del petróleo seguirían creciendo de manera ininterrumpida. En el orden económico, un perfil altamente narcisista y con inclinaciones metafísicas le imponía sus visiones personalistas a la marcha del gobierno que encabezaba. La extraña incapacidad de López Portillo para comprender los intrincados problemas de la ciencia económica se hizo evidente desde su arribo como secretario de Hacienda durante el sexenio de Echeverría. Su inclinación a desdeñar la opinión de economistas con buena formación se manifestó explícita en las diferencias que afloraron con el director general del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado. Y el gran desplome sobrevino cuando López Portillo requirió de explicación para la crisis económica en que había terminado el sexenio de su antecesor Echeverría. Aunque en ese ámbito, había explicaciones técnicas clarísimas para el fenómeno, López Portillo prefirió la mística metafísica. Y apeló a su libro, el inescrutable *Don Q*, en la búsqueda de orientación. Se entiende que así haya sido y por esas preferencias no logró vislumbrar las ominosas implicaciones para su propio gobierno.

El gobierno de Luis Echeverría terminó sumido en una intensa crisis y marcado por un gran desprestigio. En ese contexto, fue un verdadero logro que el discurso inaugural de José López Portillo resultara tan exitoso. Cabe atribuir el éxito de aquel discurso de inicio de sexenio a muchas razones, pero en la esencia cabe destacar dos. Primera, la buena manufactura literaria de la pieza y también la forma adecuada como fue pronunciada. Pero desde

² *Ibid.*, p. 427.

una perspectiva histórica, en aquella obra de oratoria política es, asimismo, posible detectar las deformaciones doctrinales y los errores de política económica que darían lugar a la tremenda crisis en que terminó su sexenio López Portillo. En cuanto al problema de la inflación, el falso supuesto de que la política monetaria no era clave para combatir ese fenómeno y la falacia de suponer que ésta tendría que ser necesariamente restrictiva. Segunda, la incapacidad para reconocer que, en lo fundamental, habían sido causas económicas las que provocaron las fugas de capital y su consecuencia en devaluación. José López Portillo siempre fue un escéptico y un conocedor muy superficial de las fuerzas del mercado. Por esto último, es que puso tanto énfasis en aquel programa dirigista de la Alianza para la Producción para conseguir una ampliación de la inversión productiva. Sin duda, mediante ese programa se impulsaron muchas inversiones y se crearon múltiples empleos. No obstante, la Alianza terminó muy mal y una de las razones es que fue el canal por el cual López Portillo indujo al sector privado a incurrir en endeudamientos externos masivos. Y además, el propio presidente utilizó defectuosamente a la Alianza para intentar frenar por ese conducto las fugas de capital, que se volvieron masivas.

El capítulo “Arranque de sexenio” es particularmente fundamental para la comprensión y consideración de lo que fue la política económica desestabilizadora con que se gestó la gran crisis en que terminó el sexenio de José López Portillo. El capítulo empieza con un rescate de la figura histórica de Gustavo Romero Kolbeck, a quien ese presidente designó para encabezar al Banco de México. Efectivamente, Romero Kolbeck carecía de preparación especial en las materias de política monetaria y banca central. Sin embargo, con apoyo en su inteligencia al poco tiempo se hizo un banquero central muy comprometido y terminó convertido en una figura trágica, sacrificada por el propio López Portillo. La gestación del desastre se produjo cuando a finales del año 1978, esa administración decidió romper con el programa económico que se había acordado con el FMI y lanzó a la economía interna por la senda de un expansionismo que derivó pronto en sobrecalentamiento. Sobrecalentamiento combinado con la idea de que el tipo de cambio podía mantenerse constante. El rompimiento con el organismo internacional pudo ser posible por el acceso al crédito internacional que permitió el descubrimiento de ricos y nuevos yacimientos petroleros en un contexto de

petroprecios al alza. Todavía en el invierno del año 1979, en el informe que presentó una misión del FMI se expresó la advertencia sobre las consecuencias de gravedad que podría traer la situación de sobrecalentamiento en la que ya se encontraba la economía mexicana. Y como reza el refrán: sobre advertencia, no hay engaño.

El gobierno del presidente López Portillo hizo de la oportunidad que brindaba el petróleo la principal carta de estrategia económica para su administración. Imposible que en una crónica histórica escrita desde la perspectiva de la banca central no se hiciera referencia a tan determinante asunto. La posibilidad petrolera dentro de aquella administración tuvo consecuencias de gravedad, tanto en el orden de la política pura como en el de la marcha de la economía. El factor clave fue que no se cumplió el tan anhelado supuesto de que se mantendría de manera indefinida la elevación de los precios de los hidrocarburos. Esa perspectiva se basaba en el poder de mercado que supuestamente poseía la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). La esperanza del presidente de que los petroprecios seguirían creciendo no se cumplió. Y la noticia dio lugar a la destitución del ingeniero Díaz Serrano en su calidad de cabeza de Pemex y también a la frustración de sus aspiraciones como precandidato a la presidencia de la República. En el frente económico, la caída de los precios del petróleo a mediados de 1981 fue el detonante para que se iniciaran las fugas masivas de capital. En el plano administrativo, el petróleo fue también la base para el gran esfuerzo de planificación que se desplegó en aquel gobierno. Pero, lo que quedó para la posteridad fue el fracaso estrepitoso de los referidos esfuerzos de planificación. Lo cierto es que nunca los planes económicos fracasaron de manera tan ostensible como al final del sexenio de López Portillo.

En el transcurso del gobierno de José López Portillo, se concretó en México una reforma estructural de gran calado en el campo del sistema bancario: la creación de la figura de la banca múltiple. ¿Por qué razón darle tanta importancia a esa reforma estructural en un trabajo sobre la Historia del Banco de México? La razón es que el proyecto correspondiente y su puesta en ejecución derivó del esfuerzo personal de un alto funcionario en nuestro instituto central. En ese momento, el economista Miguel Mancera Aguayo ocupaba el cargo de subdirector general, aunque tiempo después llegaría al máximo nivel jerárquico posible en la institución. El proyecto

para la creación de la banca múltiple en México mostró gran calidad técnica tanto en su concepción como en su puesta en marcha. Y en ambos frentes, el banquero central Mancera desplegó un importante liderazgo. Finalmente, con la creación de la banca múltiple ya no hubo incongruencia en la legislación de bancos entre práctica bancaria y modelo de especialización. Asimismo, en ese mismo capítulo se aborda el delicado problema que significó la aplicación de las políticas de banca central en un contexto altamente expansivo y con intensas presiones alcistas. Durante los años del fuerte expansionismo fiscal y monetario del sexenio de López Portillo, la política de banca central tuvo necesariamente un fuerte sesgo defensivo. Un sesgo por tratar más de minimizar los daños que crear un entorno idóneo para impulsar el crecimiento autosostenido.

Eduardo Turrent Díaz

Primavera de 2025

EL CANDIDATO (Y PRESIDENTE)
QUE NUNCA APRENDIÓ

1. HERENCIA INFLACIONARIA

El sexenio del presidente Luis Echeverría terminó en una crisis tremenda de balanza de pagos con una depreciación del tipo de cambio de más del 100 por ciento. Esa crisis no provino del exterior ni fue orquestada por fuerzas cósmicas malignas de imposible identificación. Esa crisis se derivó en lo fundamental de la política económica desestabilizadora e inflacionista que fue aplicada por aquella administración con un desempeño y perseverancia dignas de mejor causa. En el orden de las causalidades —después de todo, la naturaleza de los fenómenos económicos es de las causas y los efectos que de ellas cabe esperar— es indispensable ubicar en primer lugar al creciente déficit fiscal y sus formas de financiamiento. El déficit fiscal del periodo tuvo como una de sus consecuencias directas que daba lugar a un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de magnitud parecida que era necesario financiar. Pero ese financiamiento era tan sólo posible hasta que se empezaba a agotar el acceso del gobierno de México a los créditos internacionales. Y a esa secuencia cabe agregar el potencial inflacionario de la estrategia que provenía de que el déficit fiscal tenía que financiarse, aunque fuese de manera parcial, con crédito primario del banco central. Así, en adición a los daños que la inflación causaba sobre la economía interna se daba también el muy pernicioso fenómeno de que el diferencial inflacionario con Estados Unidos contribuía a agudizar los problemas de balanza de pagos además de que la sobrevaluación correspondiente del tipo de cambio también llamaba, irremisiblemente, a que tarde o temprano se detonara una fuga de capitales de carácter masivo e indetenible. ¿Cómo fue posible que, con todas las agravantes del caso, la misma estrategia económica se aplicara durante el sexenio siguiente con parecido y funesto resultado en la forma de

una cascada de devaluaciones con un daño social inmenso y un desprestigio devastador para la figura histórica del presidente José López Portillo? ¿Acaso no se pudieron derivar de las traumáticas experiencias del sexenio anterior en el orden de la política económica las conclusiones debidas con la finalidad de no acabar tropezando con la misma piedra? ¿No estuvo al alcance de la administración que encabezó el presidente López Portillo tomar las providencias convenientes para no terminar en una crisis económica igual o incluso más intensa, que su antecesor y amigo Luis Echeverría?

Un punto de partida para tan necesarias reflexiones puede ser el momento en que el abogado López Portillo fue ascendido por el presidente Echeverría de cabeza de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a secretario de Hacienda. Para empezar, no había ninguna novedad en que un jurisconsulto fuese designado como jefe de las finanzas nacionales. De hecho, antes de que surgiese de manera oficial la profesión de economista casi necesariamente los ministros de finanzas de México habían sido en su gran mayoría abogados de formación. Sobresalen en ese sentido los casos de Matías Romero con el gobierno de Juárez y de Manuel Dublán y Limantour con Porfirio Díaz. Y ya después de la Revolución, fueron también jurisconsultos destacados otros titulares de esa importante secretaría. Tal fue desde luego el caso de don Luis Cabrera en el gobierno de Venustiano Carranza, además de Narciso Bassols y Eduardo Suárez con Lázaro Cárdenas y quien continuó en esa cartera durante el mandato del general Manuel Ávila Camacho. A continuación, en el sexenio del presidente Miguel Alemán ocupó tan importante cargo el también abogado Ramón Beteta y un caso semejante ocurrió durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines en el cual estuvo en el timón de Hacienda don Antonio Carrillo Flores. Y en ese mismo orden, se dio a continuación el ejemplo del muy brillante Antonio Ortiz Mena: el secretario de Hacienda del Desarrollo Estabilizador. De hecho, hubo otros casos anteriores de ocupantes de esa cartera que tuvieron otra formación profesional como fue el ejemplo del ingeniero Alberto J. Pani durante los periodos 1923-1927 y 1932-1933 y en igual sentido, en el lapso intermedio, del contador público Luis Montes de Oca. Y después de la segunda etapa de Pani, fungió brevemente como jefe en Hacienda el ingeniero agrónomo Marte R. Gómez. Pero después de ese recuento sintético el punto a destacar es que el abogado López Portillo

llegó en junio de 1973 al cargo de secretario de Hacienda prácticamente sin ningún conocimiento, sin alguna preparación previa o experiencia alguna en la materia hacendaria: finanzas públicas, impuestos y crédito. Y el argumento central en que se apoya el texto a continuación es la incapacidad manifiesta de ese personaje para obtener los aprendizajes fundamentales en esos temas. Como una madera imposibilitada para recibir barniz. Negado. A las pruebas hay que remitirse.

La historia consigna que los cinco antecesores inmediatos de López Portillo como cabezas de la Secretaría de Hacienda fueron abogados de profesión. La diferencia se marcó en todos esos ejemplos en cuanto a la capacitación previa, tanto académica pero principalmente empírica, que habían adquirido en las materias del ramo hacendario. Para comenzar, y sólo como ilustración inicial, cabe destacar que previamente a ser designado Ramón Beteta como ministro de esa cartera en el sexenio del presidente Miguel Alemán, durante la presidencia de Ávila Camacho había ocupado en esa misma secretaría el importante cargo de subsecretario del ramo. Algo debió haber aprendido sobre los temas hacendarios durante esos seis largos años. Y el argumento se refuerza en el ejemplo todavía más reciente de Antonio Carrillo Flores que sucedió a Beteta como jefe de las finanzas nacionales en la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). En la hoja de servicios profesionales de Carrillo Flores, rebosante de elevados cargos y distinciones intelectuales, un primer contacto con los temas hacendarios se dio en la tesis que escribió para obtener la licenciatura en Derecho y que llevó por título “El impuesto sobre la renta”. Más adelante, durante la breve gestión hacendaria de Narciso Bassols, Carrillo fue designado como ponente de la ley correspondiente y después fungió como magistrado fundador del Tribunal Fiscal Federal. E inmediatamente después, con el sucesor que fue Eduardo Suárez, Carrillo fue nombrado director general de Crédito. A continuación, en el sexenio del presidente Alemán, seguramente mediante la recomendación de su colega y amigo Ramón Beteta que quedó a la cabeza de Hacienda durante esa administración, Carrillo fue designado en calidad de director general de Nacional Financiera, el banco de desarrollo encargado de impulsar la industrialización de México. Por cierto, ya sabiendo que sería ministro de Hacienda en el gobierno de Ruiz Cortines, Carrillo operó hábilmente para conseguir que Rodrigo Gómez quedara

en el timón del Banco de México. Y la historia registra que formaron una falange de eficacia formidable.¹

En una semblanza magistral de Antonio Ortiz Mena intitulada “El presidente que no fue” que el historiador Enrique Krauze escribió para su libro “Mexicanos Eminentes”, se señala: “... la trayectoria de este abogado sagaz que aprendió economía en la práctica es una muestra que el servicio público, en todos sus niveles, no requiere tanto de títulos como de esas raras cualidades entrevistas por Lucas Alamán desde el siglo XIX: probidad, inteligencia, decoro y, sobre todo, experiencia”. Así, teniendo como fuente la hoja de servicios de Ortiz Mena es posible deducir al menos cuatro vectores que pudieron haber impulsado el aprendizaje de la economía que aquel abogado consiguió “en la práctica”. Un primer vector, muy evidente, provino de los cargos que ocupó aquel “abogado sagaz” y que tuvieron una orientación hacia la economía y las finanzas. En ese orden cabe destacar su nombramiento como subdirector de Banobras (el banco oficial para el apoyo de las obras públicas) y también como director general del Seguro Social durante el sexenio de Ruiz Cortines (1954-1958). Y un segundo vector de mucha importancia fue la fina inteligencia para comprender todos los fenómenos de cualquier naturaleza y en particular los económicos y financieros. Y en un tercer orden destaca una relación familiar de mucha importancia: su hermano Raúl, economista sobresaliente que siempre estuvo en disposición para asesorar y orientar al abogado en los temas de su especialidad. En un momento clave, con base en ese parentesco, por convocatoria de su hermano se concretó el cuarto vector para que el abogado Ortiz Mena afianzara sus conocimientos de economía “en la práctica”. Se trató de la redacción del programa de política económica que el candidato presidencial Adolfo López Mateos le solicitó a su colega y amigo director del Seguro Social para ponerlo en ejecución durante su sexenio. Los objetivos generales planteados por el candidato López Mateos para su programa económico fueron lograr un crecimiento elevado y sostenido del producto y de los salarios reales. La historia consigna que esas metas se alcanzaron de manera muy exitosa durante los doce años de 1958 a 1970, aunque el licenciado López Portillo nunca adquiriera conciencia de ese importante logro histórico.

¹ Vanesa Jannett Granados Casas, “Antonio Carrillo Flores: vida académica y su paso por la Hacienda Pública”, en María Eugenia Romero *et. al.*, *El Legado Intelectual de los Economistas Mexicanos*, México, UNAM, 2014, pp. 408-418.

El caso del también abogado Hugo B. Margáin se asemejó al de su antecesor en la titularidad de la Secretaría de Hacienda. Ello, en la medida en que de parecida forma se dio en la práctica profesional del abogado Margáin un importante aprendizaje en las materias hacendarias habiendo resultado su principal campo de especialización el tema tributario. Así, en el ejercicio de su profesión el primer contacto de Hugo Margáin con el ámbito de las finanzas y las contribuciones tuvo lugar cuando de 1947 a 1952, o sea durante la mayor parte del sexenio del presidente Miguel Alemán, ocupó precisamente en la Secretaría de Hacienda el cargo de director del Impuesto Federal sobre Ventas al Menudeo. Contaba con apenas 34 años de edad cuando fue designado para esa encomienda y posiblemente en ella haya tenido posibilidad de interactuar con el propio ministro Beteta y con los dos funcionarios que ocuparon en la administración la subsecretaría del ramo: Eduardo Bustamante (1946-1948) y luego Rafael Mancera Ortiz (1948-1958). A continuación, de 1952 a 1958, o sea durante todo el sexenio de Ruiz Cortines, Margáin fue designado para encabezar también en Hacienda la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta. Y a ese periodo, concretamente en los años de 1952 a 1956, corresponde el importante antecedente del curso de Derecho Fiscal que el abogado Margáin impartió en la Facultad de Contaduría y Administración de su *alma mater*: la UNAM. De sus experiencias en esos dos cargos hacendarios y de aquel curso universitario se explica que Margáin haya también escrito varios libros en derecho fiscal como lo hace contar en sus biografías de personajes de México Roderic A. Camp. Ya en el periodo del presidente López Mateos (1958-1964) el funcionario público Hugo Margáin pasó a prestar sus servicios en la Secretaría de Industria y Comercio dependencia en la cual se desempeñó primero como oficial mayor (1959-1961) y después en calidad de subsecretario (1961-1964). Finalmente, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz el abogado Margáin dio el salto a la diplomacia y se desempeñó todo el periodo como embajador de México ante los Estados Unidos con sede en Washington D.C. Y por último, para el sexenio del presidente Luis Echeverría, Margáin fue traído de la capital estadounidense para que fungiera como secretario de Hacienda. Lo fue hasta que en junio de 1973, por causa de un desacuerdo de fondo con ese presidente respecto de la forma en

que se estaba conduciendo la política económica, ese titular tuvo que abandonar su importante puesto de gabinete.²

¿Pudo haber actuado con irresponsabilidad el presidente Echeverría al designar como secretario de Hacienda a un individuo —José López Portillo— sin experiencia y preparación algunas en las materias hacendarias de impuestos, crédito e ingreso y gasto público? Posiblemente sí hubo irresponsabilidad en ese nombramiento, aunque también debe ser claro otro punto a manera de atenuante: la insuficiente preparación del abogado López Portillo para tan elevado cargo tampoco era una sentencia definitiva que lo condenaba a un desempeño inadecuado. Ciertamente, el desenlace de crisis severa en que acabó el sexenio de 1970 a 1976 pudo haber sido en parte atribuible al desempeño de ese funcionario al frente de la Secretaría de Hacienda pero asimismo también entraron en acción otras fuerzas que contribuyeron al despeñadero. Entre ellas y de manera muy importante, el enfoque de pensamiento en materia de política económica que decidió hacer suyo el propio presidente Luis Echeverría y que estuvo impulsado todo el tiempo por integrantes muy importantes de su administración con capacidad para influir sobre la estrategia económica que se seguía. Entre estos colaboradores se encuentra el caso insuficientemente estudiado del tristemente célebre Horacio Flores de la Peña. Él, se ha dicho casi unánimemente, fue quien desde la Secretaría de Patrimonio Nacional encabezó un fuerte movimiento de cabildeo que terminó en la destitución como ministro de Hacienda de Hugo B. Margáin. Y ya sin Margáin en el camino, quedó aún más abierta la vía inflacionaria para la política económica del régimen en el rumbo a su desembocadura inexorable de severa crisis de balanza de pagos con macrodevaluación.

La hoja de servicios profesionales del abogado López Portillo ofrece como primera revelación que su entrada al servicio público tuvo lugar relativamente tarde en su vida: cerca de los cuarenta años de edad. Así, después de un breve periodo en la Secretaría de Educación en el que se le encomendó un proyecto de reglamento para el Plan Educativo de Once Años, en 1959 ingresó en calidad de asesor jurídico a la Secretaría de Patrimonio Nacional. Ése fue su trampolín para al poco tiempo ser designado dentro de esa misma secretaría como director de las Juntas Federales de Mejoras

² Roderic A. Camp, *Biografías de Políticos Mexicanos 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Materiales, cargo que en sus memorias López Portillo calificó de carácter “administrativo, técnico y político”. Incidentalmente, fue durante esa experiencia profesional que López Portillo desarrolló su antipatía en contra de la Secretaría de Hacienda y del secretario Ortiz Mena, al quedar disminuida la operación de esas Juntas por el lanzamiento del Programa de Desarrollo Fronterizo patrocinado en lo personal por aquel ministro. A continuación, luego de participar en la campaña del presidente Díaz Ordaz vino su designación como jefe del Departamento Jurídico en Patrimonio Nacional y después su acenso a la Dirección en esa misma área. De ese puesto se dio su gran brinco en 1969 como subsecretario de la Presidencia cuando el titular, Raúl Ortiz Mena, cayó gravemente enfermo. A continuación, de ahí fue designado por un lapso breve como interino en esa secretaría para al poco tiempo regresar a la de Patrimonio Nacional en calidad de subsecretario. Esa última designación ya se le otorgó al abogado López Portillo (JLP) siendo Luis Echeverría presidente de la república y fue ese mismo mandatario quien en el año 1973 lo envió sorpresivamente al timón de la Comisión Federal de Electricidad. ¿Cuáles méritos personales en términos de conocimientos técnicos o experiencia tenía JLP para ser designado a ese alto cargo? La verdad es que ninguno absolutamente, pero ese mismo patrón se repetiría para el siguiente nombramiento que recibiría, también altamente sorpresivo y sin ningún antecedente: a la cabeza de la Secretaría de Hacienda.³

Indudablemente, pudo haber sido una irresponsabilidad que el presidente Echeverría designara a su amigo, el abogado López Portillo, para ocupar la cabeza de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, e incuestionablemente también a manera de agravante, esa misma pauta se repitió en esa administración para otros cargos de elevada importancia en entidades con una función de tipo económico. A manera de ejemplo también muy destacado, ese fue el caso ya mencionado del profesor Horacio Flores de la Peña al momento de ser designado como secretario de Patrimonio Nacional. De Flores de la Peña cabe señalar con todo realismo no que se tratara de un improvisado o de un economista con una formación débil. Sin embargo, lo que revela su hoja de servicios es en lo principal su inclinación a las actividades de corte académico y su muy escasa experiencia en el sector público

³ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Eds., 1988, t. I, pp. 267, 269, 274, 296, 308, 311, 312, 329, 340 y 361.

de México. Se aprecia así que frente a una muy generosa obra escrita de dos libros y casi una docena de ensayos publicados en distintas revistas especializadas, para el periodo de 1953 a 1976 su hoja de servicios tan sólo presenta dos intervenciones laborales: una en el Banco de Crédito Agrícola de 1953 a posiblemente el año de 1959 y la siguiente en la Secretaría de Patrimonio Nacional en el Departamento de Control de Empresas. Y ésa fue su principal ocupación profesional hasta que a mediados de la década siguiente fue designado director de la entonces todavía Escuela Nacional de Economía en la UNAM. Previamente, tan sólo había prestado sus servicios profesionales en el Departamento de Desarrollo Económico y Estabilidad de la ONU después de terminar un posgrado en la American University de Washington de 1947 a 1949. Y el caso de Francisco Javier Alejo es todavía más nítido del fenómeno que se quiere ilustrar. Alejo se encontraba involucrado en sus estudios para obtener un doctorado en la Universidad de Oxford cuando el presidente Echeverría lo mandó traer de su aislamiento académico en la Gran Bretaña. Ya en México, extrañamente Alejo fue colocado como director de la editorial Fondo de Cultura Económica en donde se dedicó a publicar todo tipo de pasquines y opúsculos sobre el Tercer Mundo —tema de inmenso interés para el presidente Echeverría— y también a escribir documentos de asesoría para ese mandatario. De esa posición, el joven Alejo fue literalmente catapultado por ese presidente para suceder a Flores de la Peña en enero de 1975 como secretario de Patrimonio Nacional cuando contaba con apenas 32 años de edad. Innegablemente, eventos extraños en un sexenio sumamente singular.

Por las circunstancias que se vivían, por la correlación de las fuerzas doctrinales en el gabinete económico del presidente Echeverría y por su indudable novatez, al recién nombrado secretario de Hacienda López Portillo le habría resultado imposible literalmente tratar de influir en la determinación de la política económica que se seguía en el sexenio. En particular, había una ruta cuyo seguimiento le habría significado un suicidio político. Esa ruta era precisamente la que había decidido seguir el secretario Hugo Margáin y que había desembocado en su destitución: la opción de la defensa de los equilibrios macroeconómicos y de la lucha contra la inflación. Y una vez que Margáin quedó destituido, al presidente Echeverría se le ocurrió declarar que de cualquier manera “las finanzas se manejan desde Los Pinos”.

En su torpeza, tal vez ese mandatario no se dio cuenta de la descalificación implícita que infligía a la figura histórica de López Portillo, toda vez que si “las finanzas se manejaban desde Los Pinos” para qué se requería de un nuevo secretario de Hacienda. Realmente, en esa coyuntura la única alternativa digna que le quedaba al abogado López Portillo era la de renunciar. Pero esa salida le habría resultado prácticamente imposible por dos razones. En primer lugar, por las relaciones de muy profunda amistad que lo ligaban con el presidente Echeverría y del cual no se podría distanciar por una renuncia. Y en segundo lugar, dadas las condiciones prevalecientes marcadas por un régimen político marcadamente presidencialista. Sencillamente, al señor presidente nadie la decía que no ni le declinaba un nombramiento. De esa forma, López Portillo llegó a la cabeza de la Secretaría de Hacienda con dos grandes desventajas: primera, su nula preparación y experiencia en las materias hacendarias; segunda, la descalificación que le había aplicado el propio presidente de la República, descalificación que casi equivalía a un ninguneo.

De cualquier modo, si bien López Portillo llegaba a la cabeza de la Secretaría de Hacienda sin méritos previos propios, sin conocimientos ni experiencia personal en las materias hacendarias y también con las manos atadas para tener alguna influencia sobre las consideraciones de estrategia, esa elevada posición le otorgaba, sin embargo, una perspectiva de gran privilegio para observar, para informarse, para analizar, para sacar conclusiones. En otras palabras, para aprender. Ese esfuerzo de aprendizaje, que según todas las evidencias nunca ni siquiera intentó, debería haber empezado por preguntarse cuáles motivaciones habían llevado a dos funcionarios de tan elevada preparación como Hugo Margáin en Hacienda y Ernesto Fernández Hurtado en el Banco de México a tratar de detener la política económica que esa administración había decidido seguir a partir del año 1972, basada en el expansionismo fiscal y monetario que sólo conducía a una inflación desenfrenada. Con apoyo en sus muy sólidas preparación y experiencia, Margáin y Fernández Hurtado sabían muy bien que del expansionismo fiscal y monetario que se había desatado sólo cabía esperar a la larga cinco resultados dañinos: inflación, crecimiento exponencial de la deuda externa, déficit muy elevado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, desintermediación financiera con fuga de capitales y una sobrevaluación muy marcada de

la moneda nacional. Y aunque nunca se pudo confirmar con toda certeza, es muy posible que en esa muy delicada coyuntura inflacionaria Fernández Hurtado le haya presentado su renuncia al presidente Echeverría pero que éste se la haya rechazado por razones políticas. No obstante, según todas las evidencias, desde su elevada atalaya en la Secretaría de Hacienda López Portillo nunca ni siquiera se planteó estas consideraciones tan trascendentes. A mayor abundamiento, en su participación en las sesiones del Consejo del Banco de México en su calidad de ministro de Hacienda y presidente de ese órgano colegiado, en todo momento López Portillo prestó oídos sordos a los intentos por parte del director general, Fernández Hurtado, de por al menos moderar el ritmo de la política económica y tratar de evitar la debacle que al final inexorablemente sobrevino. A diferencia, a lo largo de esas sesiones López Portillo le fue cobrando a Fernández Hurtado una gran antipatía personal y ya hacia finales del sexenio, en su calidad de presidente electo hizo circular la calumnia de que ese banquero central se había apropiado para su peculio personal de 300 millones de dólares.⁴

El abogado López Portillo efectivamente contó con largos 24 meses al frente de la Secretaría de Hacienda para obtener los conocimientos en la materia hacendaria de que evidentemente había carecido cuando fue designado para el cargo. Sin embargo, al parecer tampoco tuvo intención visible de hacerlo. ¿O tal vez lo que pasó es que predominaron más en su intelecto y en su corazón los prejuicios, las animadversiones y las preconcepciones doctrinales? El destacado banquero central Sergio Ghigliazza del Banco de México recuerda un episodio muy ilustrativo y también cargado de malos augurios; anunciador de tragedias pues. Se celebraba una reunión prácticamente de gabinete económico ampliado que encabezaba ya siendo presidente de la República el abogado López Portillo. La finalidad de la reunión era que cada uno de los titulares de las principales entidades con una repercusión económica informara sobre los avances y logros de los principales proyectos desarrollistas a su cargo. Convocado a esa reunión el director general Romero Kolbeck en representación del Banco de México pidió al economista Ghigliazza que lo acompañara y toda vez que en la mesa rectangular que se había preparado para la sesión únicamente se habían previsto lugares para las cabezas de sector hubo dificultades para encontrarle

⁴ Entrevista Ernesto Fernández Hurtado—Eduardo Turrent Díaz (ETD), agosto de 1998.

un lugar a Ghigliazza e incluso en acomodados que se produjeron sobre la marcha tuvo que ser reubicado más de una vez. Llegó en la agenda el turno de presentación al Banco de México y Romero Kolbeck cedió la palabra a su acompañante para que diera el punto de vista de la banca central sobre la situación en que se encontraba la economía del país. Acto seguido, cuando en línea con las funciones propias de la banca central, Ghigliazza empezaba a explicar la situación de amplio déficit en que se encontraban las finanzas públicas y las repercusiones alcistas que se estaban observando sobre los índices de precios, el crédito y las cuentas externas del país fue interrumpido y silenciado de manera súbita y abrupta por el propio presidente López Portillo seguido de un golpe sobre la mesa. El argumento de aquel mandatario fue más o menos que “no le trajeran, porque no le interesaban ni los quería escuchar, problemas y dificultades de naturaleza monetaria y financiera”. Él lo que quería escuchar era el reporte de “avances de proyectos, de empleos que se creaban”, de cuellos de botella que se estaban supuestamente “superando”. Así era López Portillo: ¡le gustaba la práctica del avestruz que ante el golpe de la tormenta hunde resignadamente la cabeza en la tierra! ¡Como si la no mención de los problemas los fuera a borrar o hacer desaparecer!⁵

El presidente Echeverría pudo haber pensado en el momento e incluso posteriormente, no haber sido un error designar al frente de la Secretaría de Hacienda a un improvisado como lo había sido claramente el abogado López Portillo. Con mayor razón, pudo haber insistido en la idea de su inocencia aún ante la escasa capacidad de ese abogado para el aprendizaje en los intrincados asuntos de las finanzas, la economía, el crédito y la moneda. Esto último, por una simple razón de naturaleza psicológica: porque al mismo, Luis Echeverría, se le había también siempre dificultado inmensamente la comprensión de los asuntos económicos. En vida, Antonio Ortiz Mena recordaba con toda nitidez cuando siendo ambos secretarios de Estado en un desayuno privado le había resultado imposible hacerle entender a su colega Echeverría cómo una devaluación cambiaria daba lugar a una reducción de los salarios en términos reales.⁶ Pero volviendo a los sucesos del sexenio 1970-1976, según todos los indicios el presidente Echeverría nunca estuvo interesado en que su amigo, el abogado López Portillo, aprendiera

⁵ Entrevista Sergio Ghigliazza García-ETD, noviembre de 2018.

⁶ Entrevista Antonio Ortiz Mena-ETD, junio de 1990.

economía y se especializara en las profundidades de las materias hacendarias. Sin embargo y en compensación, siendo un maestro consumado de la maniobra política, Echeverría había necesitado maquiavélicamente de ese perfil en López Portillo para conducir a la siguiente presidencia a un candidato sin merecimiento propio alguno, sin grupo político y carente de apoyos reales. Es decir, a un candidato completamente dependiente de su mano y en cuya presidencia pudiera él mismo seguir teniendo influencia y capacidad de intervención.

En el muy interesante libro “La Herencia” de Jorge Castañeda, por el propio testimonio del expresidente Echeverría es posible saber que ya hacia las postrimerías del sexenio se mostraban tres candidatos como finalistas en la carrera por la sucesión: Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación; Porfirio Muñoz Ledo, secretario del Trabajo y Previsión Social; y Javier García Paniagua, quien ocupó cargos directivos en el partido oficial PRI, y después la Dirección Federal de Seguridad. La maniobra hábilmente urdida por el presidente Echeverría había consistido en engañar para que la embestida de los búfalos se cargara abiertamente en favor de los candidatos que se veían poderosos, con grupo político y con méritos propios para la sucesión. Este último fue principalmente el caso de Moya Palencia a quien el presidente dejó en apariencia correr libremente por la pista de la sucesión con la vista bien puesta en la ansiada meta. De todos esos precandidatos, seguramente el más afín a seguir una política expansionista propicia a generar inflación habría indudablemente sido Muñoz Ledo. Era el más abiertamente izquierdista y quien había instrumentado desde la Secretaría del Trabajo las embestidas del régimen en contra de los empresarios y que se concretaron en movimientos de huelga apoyados por el gobierno. En contraste, Moya Palencia, el candidato que Echeverría utilizó como señuelo para engañar a la opinión pública en favor de López Portillo, se presentaba más moderado hacia el centro del espectro ideológico. En su libro “La Herencia”, Jorge Castañeda relata cómo Mario Moya Palencia había decidido como estrategia para llegar a la Presidencia la vía de “la creación de una fuerza política propia”. En ese sentido, señala Castañeda, “Moya agrupó a gobernadores, diputados, senadores, dirigentes priístas locales, empresarios, al sector financiero de la administración pública a través de Mario Ramón Beteta y

Ernesto Fernández Hurtado...”⁷ Esta última afirmación indudablemente es de gran importancia. De haber sido cierto que Fernández Hurtado y Beteta eran cercanos a Moya y que éste les brindaba reconocimiento intelectual y profesional, posiblemente habría sido indicativo de que en caso de llegar a la presidencia la administración moyista habría seguido una política económica más parecida a la que se había aplicado durante el Desarrollo Estabilizador. Es decir, una estrategia en la cual se prestara mayor atención al cuidado de los equilibrios macroeconómicos y de la estabilidad de precios. En otras palabras, en un futuro no del todo infundado, tal vez si Moya hubiera sido presidente quizá la tremenda crisis económica de 1981-1982 no habría estallado o habría resultado de mucho menor intensidad.

⁷ Jorge G. Castañeda, *La Herencia*, México, Extra Alfaguara, 1999, p. 355.

2. CAMPAÑA

José López Portillo llegó a la Secretaría de Hacienda, ya se ha dicho, prácticamente sin conocimiento alguno sobre la materia hacendaria. Asimismo, su trayectoria como funcionario público había sido muy breve. Casi podría decirse que fue su amigo Luis Echeverría quien lo sacó del anonimato desde su primer cargo elevado que ocupó como subsecretario de Patrimonio Nacional. Pero esos dos hechos no significan que López Portillo fuera un individuo de escasas luces e inclusive un mediocre. Ese abogado tuvo entre sus prendas intelectuales una pluma competente y además buenas dotes para la oratoria. De ese primer talento emanó una biografía y un testimonio político cuyas líneas relativas a episodios de importancia histórica a veces despiertan estremecimiento en el lector. A las pruebas nos remitimos. Y de su talento para la oratoria se derivó la que tal vez haya sido la característica más notable de su campaña presidencial: su inclinación por la improvisación al momento de pronunciar discursos. En sus pormenorizadas memorias López Portillo explicó haberse visto ante un dilema en el punto de arranque de su campaña: “El Partido, con insistencia, quería que leyera discursos previa y colegiadamente elaborados. Yo prefería improvisar, a pesar de todos los riesgos que ello trae implícitos”. El enfoque tuvo desde luego sus ventajas desde el punto de la efectividad y del efectismo político. Pero también, entre los riesgos implícitos en el enfoque estaba que no se podía esperar un tratamiento suficientemente cuidadoso y además con profundidad analítica, sobre todo en los temas con un elevado contenido técnico. Es decir, la decisión de la improvisación en la retórica dio lugar a que en aquella campaña el candidato prescindiera de “la eficiencia de un equipo”, según la propia expresión de López Portillo en sus memorias.¹

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Editores, 1988, t. I, pp. 410-411.

El otro punto, más de fondo que de forma, era el relativo a los fundamentos intelectuales y psicológicos en se apoyó esa decisión del candidato López Portillo en favor de la improvisación ante los compromisos de oratoria. Según lo revela el propio López Portillo en sus memorias, en esos fundamentos parecía haber fisuras y fracturas. Así, en sus palabras, "... opté, fundamentalmente por las ricas posibilidades de la improvisación porque sabía que había reunido en mi existencia, información, motivos, propósitos, ideales y reflexiones para que, cuando las necesitara, llegaran a mi voz con oportunidad y acierto. En pocas palabras improvisaba yo porque no me consideraba un improvisado. Un sólido basamento me permitía hacerlo con seguridad y aplomo". La declaración claramente conlleva un gran exceso intelectual, una desmesura. ¿Ese caudal de "información, motivos, propósitos, ideales y reflexiones" era tan exhaustivo y tan omniabarcante que debía llegar a su "voz con oportunidad y acierto" en la totalidad de los temas que se tienen que abordar en una campaña presidencial? ¿Podía estar plenamente seguro el candidato López Portillo que ese "sólido basamento" de todos los conocimientos que había logrado reunir durante su existencia y que le permitirían ser un orador fundamentalmente improvisado, incluían también a los intrincados temas de la política económica necesaria para obtener un desarrollo sostenible y de las políticas fiscal, monetaria y crediticia apropiadas para esa finalidad? Del mismo modo, explicaba López Portillo en sus memorias que en el orden psicológico la improvisación tenía un gran valor político, "algo parecido a la magia o el magnetismo". Eso "políticamente vale mucho" y "bien lo sabían y lo enseñaban los sofistas". Y al escuchar esa afirmación la conclusión es casi escalofriante: ¡En materia de retórica y por tanto de política, López Portillo se había conducido durante su campaña y posiblemente también posteriormente ya en la presidencia, inspirado en los sofistas, embusteros habilísimos que tenían la capacidad para hacer aparecer a la mentira con visos de verdad!²

De manera indudable, el candidato López Portillo había tenido ese talento para improvisar al momento de pronunciar discursos. Sin embargo, tampoco contamos con evidencias que permitan sobrevalorar las excelencias de esa virtud que evidentemente ese abogado convertido en político al vapor poseía. Solo un ego en ascenso meteórico como el que tenía López Portillo

² *Ibid.*

pudo haber pretendido que él encarnaba al Demóstenes bendecido del sistema político mexicano, al orador estrella del régimen de la Revolución. Consulto con gran interés unas publicaciones del PRI de la época que se editaron bajo el título de “José López Portillo. Su Pensamiento”. Editadas con párrafos y frases recogidas de esos múltiples discursos que pronunció durante su campaña con base en la improvisación y lo que se puede encontrar es algo muy distinto a una colección de perlas de sabiduría admirable dignas del recuerdo universal. En realidad, lo que en general se recopiló en esas publicaciones es un recuento, a veces repetido *ad nauseam*, de lugares comunes típicos de la retórica oficial del sistema político mexicano, vaguedades genéricas que por serlo eran de automática validez universal o simples recursos retóricos sin fondo pero de fuerte impacto efectista. En particular, un conjunto de lugares comunes y generalizaciones obvias es lo que puede leerse en esos textos sobre los temas que en materia económica se tocaron en aquellos discursos de campaña: empleo, el campo, justicia distributiva, economía mixta, ramas económicas importantes, planeación y reforma administrativa y financiamiento del desarrollo. En rigor, en este ámbito de la economía se vertió en aquellos discursos de campaña tan solo una idea verdaderamente novedosa: la del uso de la concertación social para fines de desarrollo económico. De esa idea de López Portillo emanó el proyecto de la Alianza Popular para la Producción y que tan buenos resultados brindó hasta que la inflación desbordada en ese sexenio la descarriló en definitiva. Como un caso de particular atención, en ese torrente de generalidades, para el buen entendedor también se recogieron en esos discursos de campaña de López Portillo amenazas veladas que en el momento nadie advirtió. A manera de ilustración, en octubre de 1975, ante los empresarios de Guanajuato el candidato López Portillo advirtió respecto del sistema de economía mixta: “... el sistema es mixto si cada quien –gobierno y sector privado– hace su parte. Si alguien falla de alguna manera tiene que ser sustituido, y esta sustitución no siempre es sana, pero hay ocasiones en que la sustitución es el menor de los males posibles”. La amenaza estaba clarísima para quien la quisiera ver. La forma legal de esa sustitución únicamente podía ser mediante la expropiación.³

³ PRI., *José López Portillo. Su Pensamiento*, México, (s.e.), (s.f.), pp. 116 y 182.

Lo más razonable habría sido que en la preparación de los discursos de su campaña el candidato López Portillo hubiese optado por un método dual. Por un lado, para las alocuciones sencillas y directas no podía negarse la efectividad y el impacto de la pieza improvisada. Como bien lo expresaba en sus memorias, aunque de ninguna manera era el enfoque idóneo para todos los discursos, en infinidad de situaciones la expresión improvisada “permite que se establezcan corrientes ocultas de comunicación por medio no solo de la voz, sino de los ojos, del gusto, de la espontaneidad de la presentación. Los que escuchan saben que el que está hablando es uno y que nadie le ha preparado lo que dice. Que es él; que es su capacidad; que es su responsabilidad; que es su autenticidad”. El argumento contiene en realidad una exageración y también una falsedad. Un discurso escrito también puede ser totalmente auténtico y responsable si fue preparado con todo cuidado, con todos los fundamentos de la técnica y de la ciencia. De hecho, aunque la pieza hubiese sido preparada por otros, el hombre de Estado la hace suya por el solo hecho de haberla pronunciado, de haberla dado a conocer. Y de manera muy clara, en el caso de asuntos de fuerte profundidad técnica es siempre claramente superior el otro enfoque: el de los “discursos previa y colegiadamente preparados” (la expresión es de López Portillo en sus memorias). Y para que esas alocuciones se elaboraran con toda exactitud y fundamento —es decir, para que fueran responsables en una redacción “previa y colegiada”— debían participar en su preparación expertos técnicos en sus respectivas especialidades. “Claro —dice López Portillo—, el documento leído anuncia la eficiencia de un equipo y eso, también es importante”.⁴ Pero en contraposición, la verdad era que el candidato López Portillo parecía tener muy escasa inclinación a dejarse asesorar por los expertos y en particular cuando las ideas de éstos no parecían coincidir con sus preconcepciones. Es decir, parecía muy clara la existencia en él de una renuencia muy profunda a consultar y a escuchar. Y este rasgo intelectual se mostraba en muchas áreas de especialización, en particular en materia de banca central.

De manera específica, en los temas de moneda, crédito y banca el candidato presidencial José López Portillo debió haber convocado para la preparación de sus discursos de campaña la asesoría del director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado. Pero según todas las evidencias,

⁴ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., pp. 410-411.

nunca lo hizo. De hecho la relación de ese candidato con aquel banquero central no fue de respeto intelectual e institucional sino lo contrario. Así, de manera un tanto eufemista López Portillo llegó a escribir en sus memorias que con Fernández Hurtado del Banco de México había llegado a “establecer términos armoniosos superando problemas viejos”. Sin embargo, con muy alta probabilidad la realidad había sido muy diferente y las razones fueron expuestas por el propio López Portillo en esas mismas memorias. Y esas razones habían sido textualmente que siendo el secretario de Hacienda no había coincidido con Fernández Hurtado “en la apreciación sobre las formas y los conductos para ejercer la lealtad a las instituciones”.⁵ La frase es suficientemente vaga como para buscar la no comprensión del lector. Si López Portillo hubiese querido ser claro debió haber escrito en ese texto autobiográfico que Fernández Hurtado, al igual que Margáin, habían intentado moderar la política económica fuertemente expansionista que se estaba siguiendo durante esa administración del presidente Echeverría y que el desenlace final había sido exactamente el que esos dos funcionarios habían intentado evitar: el de una muy intensa crisis de balanza de pagos, con cierre del crédito externo y devaluación de la moneda nacional.

Sin embargo, no hay duda del distanciamiento inexorable que se produjo entre ese banquero central y el secretario de Hacienda en razón de que López Portillo, extraño individuo, interpretó los esfuerzos de Fernández Hurtado para al menos moderar las presiones inflacionarias que desataba la política expansionista que se seguía como de falta de lealtad y de subordinación que debía a autoridades superiores. Es decir, tal vez José López Portillo nunca había oído hablar en su vida de la autonomía de muchos bancos centrales del mundo y de la razón de ser de esa figura legal aunque en México el banco central no gozara de esa prerrogativa. El caso se aclara en el apunte personal que hizo López Portillo ya siendo presidente del 22 de abril de 1977:

“El Banco de México se autorige en ‘guardián supremo de la economía’ y actúa por su cuenta. Era la vieja práctica de Fernández Hurtado para asustar a los políticos y manejarlos a su antojo. Lo intuía yo, como Secretario de Hacienda. Incluso tuve un choque con Fernández Hurtado cuando, sin autorización, hizo públicas sus reflexiones sobre el gasto público. Entonces le reclamé y me

⁵ *Ibid.*, p. 430.

contestó que él tenía dos lealtades: una con el Gobierno y otra con el país, y que ésta era la importante. Entonces le dije que si formaba parte del Gobierno, su lealtad al país debía someterse a las jerarquías del Gobierno sin erigirse en juez de lealtades, salvo que renunciara al Gobierno. En fin, tuve problemas, por lo que no lo confirmé (como Director del Banco de México)”.⁶

En una entrevista periodística el día de su destape como candidato presidencial y poco después en su discurso de aceptación de la candidatura, López Portillo emitió un voto de plena aprobación al Plan Básico de Gobierno que su partido había preparado para que le sirviera de guía para su gobierno. En tal sentido, en la entrevista periodística expresó que “el Plan Básico elaborado por el PRI (era) coincidente con (sus) convicciones y con los planteamientos que su política le impone, así como con las circunstancias nacionales”. Y en el discurso aludido de aceptación de la candidatura López Portillo ratificó: “No reconocemos otro imperativo que los grandes objetivos nacionales que en el Plan Básico están consignados y que desde el 25 de septiembre hice míos. Es obra de los mejores hombres del partido”.⁷

Bonitas frases las anteriores, pero con un valor tan sólo retórico. ¿De verdad fue tan estricta la fidelidad del primero candidato y después presidente electo de una muy importante propuesta en materia de política fiscal contenida en dicho Plan Básico en cuanto a la necesidad de “contar con finanzas públicas sanas...”? Y poco más adelante en el cuerpo de ese Plan Básico venía la propuesta de política monetaria para el sexenio que comenzaría a partir del 1° de diciembre de 1976 y la cual resultó mucho más amplia y específica que para la política fiscal. Así, según ese documento la política monetaria a aplicarse en la siguiente administración debería alejarse “por igual, de una ortodoxia monetarista que convierte en fin lo que es instrumento, y de un paternalismo populista que cree en el milagro de la emisión... Una política monetaria para nuestro desarrollo económico acorde con nuestras necesidades y que busque la creación de riqueza nacional y no de falsa riqueza monetaria”. Y ya entrando en mayor precisión se agregó en ese Plan Básico que “en materia monetaria, los financiamientos que el Banco de México conceda al sector público y a la banca privada deben ajustarse estrictamente a la capacidad de ampliar el medio circulante sin

⁶ *Ibid.*, p. 573.

⁷ PRI., José López Portillo. *Su Pensamiento...*, op. cit., p. 129.

propiciar aumentos inflacionarios en el nivel de precios...”. Sin embargo, lo que sucedió en los frentes fiscal y monetario durante el sexenio de López Portillo, sobre todo después de haberse salido del programa que se tenía con el FMI, desmiente plenamente lo que se escribió sobre esas materias en el mencionado Plan Básico. En el sexenio de López Portillo ni hubo “finanzas públicas sanas” ni tampoco un manejo según el cual los financiamientos del Banco de México se ajustaran “estrictamente a la capacidad de ampliar el medio circulante sin propiciar aumentos inflacionarios...”⁸

En su libro *La Herencia*, Jorge Castañeda explica que el presidente Echeverría colocó a su amigo López Portillo en Hacienda por razones principalmente políticas: “lo nombró secretario de Hacienda porque lo pensaba hacer presidente, no fue presidente por haber fungido como secretario de Hacienda”. Asimismo, si López Portillo no fue ubicado por el presidente Echeverría en otra cartera alternativa, digamos Presidencia o Patrimonio Nacional, fue porque sólo desde esa “poderosísima Secretaría de Hacienda podía contrarrestar entre los empresarios y gobernadores, la tremenda ventaja acumulada por Mario Moya en la contienda”. Al parecer, López Portillo debió haber cumplido ese papel satisfactoriamente, pero a la vez también pudo haber aprovechado la oportunidad para compenetrarse en la profundidad de los problemas hacendarios y en general en los problemas de la política económica. Para tal fin tuvo una magnífica oportunidad en la persona de su subsecretario del ramo, Mario Ramón Beteta, individuo inteligente y con una muy vasta preparación en ambas materias. Pero evidentemente, ese secretario improvisado no aprovechó tan importante oportunidad aunque al presidente Echeverría si le haya sido de gran valía esa posición en la estructura administrativa para fortalecer la perspectiva de su elegido secreto, de su caballo negro pues. Así, según Castañeda, cuando ya en retrospectiva el expresidente Echeverría explicaba “—como explicó a Moya el 23 de septiembre de 1975 durante una breve conversación en Los Pinos después del destape— que el candidato triunfador era el más enterado en materia de economía” se aprecia que ese elector tenía su argumentación perfectamente preparada. La caída de su antecesor Margáin y otros factores como sus inclinaciones ideológicas o la influencia de su hijo José Ramón hicieron que en Hacienda López Portillo se inclinara radicalmente por el bando de los

⁸ PRI., *Plan Básico de Gobierno 1976–1982*, México, (s.e.), 1975, pp. 49 y 52–54.

inflacionistas. Dice al respecto Castañeda que todavía hasta mayo de 1973 se discutían en el Gabinete Económico los temas de la inflación, el endeudamiento externo y los problemas de balanza de pagos que incluían de manera ominosa la posibilidad de una devaluación. Sin embargo, agrega ese autor, una vez designado López Portillo se siguió la práctica del avestruz y se omitió sistemáticamente incluso la mención de tan amenazadoras cuestiones. Según Castañeda, “el propio López Portillo verbalizaba su situación mejor que nadie, advirtiéndole a sus colaboradores cercanos que ni le hablaran de la ‘deva’, y diciéndole a Porfirio Muñoz Ledo en abril de 1975, en medio de fuertes presiones contra el peso, que ‘aquí no se devalúa nada, porque aquí hay muchos huevos’”. Pero la historia cuenta que esos huevos no durarían de manera indefinida.⁹

“Los huevos” para impedir que hubiera devaluación se terminaron en definitiva cuando López Portillo ya era presidente electo. Atrás habían quedado, para no regresar, los tiempos de la campaña y de la propia elección. Desde esa atalaya tan importante como era ser presidente electo López Portillo debió estar muy atento y reflexivo sobre la forma tan dramática en que terminaba el sexenio de su antecesor y amigo. Aquél cuyas intervenciones directas le habían dado la candidatura presidencial. Pero lo que puede apreciarse en forma retrospectiva es que esa actitud de reflexión nunca apareció en la persona de López Portillo o si apareció lo llevó a conclusiones totalmente erróneas. Castañeda dice en su libro que “la traumática devaluación del peso del 31 de agosto —la primera en 22 años— hundió al sexenio en la histeria y la zozobra, y exacerbó las tensiones entre la administración agonizante y los sectores desencantados desde antes”.¹⁰ Con buena memoria, como la tenía, en su autobiografía López Portillo consigna la gravedad de la crisis y la forma en que “cundía el temor. La sociedad mexicana estaba asustada, aterrorizada por rumores y congestionada de chismes”. Asimismo consigna ese testigo privilegiado que “vino la fuga de capitales, se agravó la inflación; se impuso la devaluación y la búsqueda del equilibrio salarios-precios”. Sin embargo, extraña mente la de López Portillo, la claridad del análisis se pierde totalmente a partir de ese punto. López Portillo registra efectivamente a continuación que “como siempre las fuerzas económicas

⁹ Jorge Castañeda, *La Herencia*, México, Extra Alfaguara, 1999, p. 367.

¹⁰ *Ibid.*, p. 378.

del capital se comportaron desobligadas, volubles, agresivas y beneficiadas con el desorden inflacionario”. Pero sorprendentemente nunca se pregunta ese memorialista cuáles pudieron haber sido las causas de ese “desorden inflacionario” y por cuáles razones, en ese preciso momento de la historia económica de México y no antes durante los 22 años previos, “los especuladores de siempre le hicieron el juego a intereses extraños y jugaron contra el peso...”. ¿A aquel presidente no se le ocurrió pensar que esas fugas de capital nunca entraron en acción para hacerle “el juego a intereses extraños”, sino que simplemente los tenedores de esos fondos que se habían fugado lo habían hecho para conservar el valor de sus ahorros en moneda extranjera? Cualquier economista con dos dedos de frente le hubiera podido anticipar a López Portillo esa conducta por parte de los agentes económicos ante una apreciación tan marcada del tipo de cambio real de la moneda mexicana como la que había tenido lugar. Esa apreciación que había sido provocada por la inflación interna, era la causa que había dado lugar al muy dañino fenómeno al cual hace alusión aquel memorialista en su autobiografía del “rompimiento del tradicional entendimiento tácito entre el sector privado, el obrero y el público...”. La inteligencia de López Portillo no había sido insuficiente sino, extrañamente, impedida casi ontológicamente para involucrarse en procesos analíticos relativos a fenómenos de la realidad con sus respectivas causas y efectos.¹¹

La prueba de fuego para el exsecretario de Hacienda, candidato presidencial y expresidente de la República, José López Portillo, respecto de la comprensión de los orígenes de las dos muy profundas y traumáticas crisis cambiarias en que terminaron los sexenios 1970-1976 y 1976-1982 está contenida en los pormenorizados apuntes autobiográficos que el personaje publicó hacia el año 1988. Los pasajes correspondientes están contenidos en el breve capítulo que lleva por título “La conjura contra Echeverría. Dramático fin de sexenio”. En términos generales, el contenido de ese capítulo parece más propicio para la mirada de un psicólogo que de un historiador o de un estudioso del pasado económico de México. Por desgracia, lo mismo podría decirse desde la perspectiva de un experto en literatura esotérica o en realismo fantástico. Y prácticamente igual puede opinarse si el enfoque es el de la economía *vudú*. Así, cuando el compromiso narrativo oscila sin rumbo

¹¹ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., pp. 430-431.

entre los extremos de la obsesión metafísica y la iracundia de un Savonarola incendiado, se pierde toda capacidad para el análisis objetivo, para lo que los historiadores llaman heurística. En esa tónica, las explicaciones que el memorialista López Portillo aportó para la crisis en la que terminó el sexenio del presidente Echeverría no tienen desperdicio en el sentido más negativo que puede tener el término. Merecen la cita completa:

“Es difícil lo que sigue, pero creo que debe decirse. Pareciera como si algún propósito externo, inteligencia muy bien organizada, hubiera encontrado los resortes ocultos que mueven a la sociedad mexicana y su idiosincrasia, y los hiciera funcionar periódicamente para orientar y proteger los rumbos o las garantías favorables a sus propios intereses y seguridades. Eso suena, sin duda a política ficción. [Pero] hay cosas que se sienten, especialmente cuando tiene uno la visión y la sensibilidad de la cumbre. Algo amorfo, innominado que se mueve, que actúa en la sombra o en el rincón y que conoce nuestro modo de ser; nuestros miedos; nuestros pánicos; nuestra crueldad; nuestra maledicencia; nuestra autodenigración, nuestra falta de solidaridad; nuestro egoísmo. En fin, qué sé yo, resortes implícitos pero ya experimentados. Hasta creo que técnicas clasificadas en manuales, con especialistas fríos y atentos que hacen sus fórmulas y las aplican en recíproca compañía, aunque suene grotesco. Fórmulas de debilitamiento y sumisión, de dependencia, sin riesgos de acciones expresas; sin compromisos políticos, sin tener que contestar preguntas, sin usar la fuerza, ni explicar su uso; algo, en suma aséptico, sutil, inteligente y odioso. Fórmula Poinsett y Texas. Nosotros contra nosotros. Divididos y vencidos”.¹²

Así, dada la muy singular forma de pensar del memorialista López Portillo, lo segundo que cabe destacar en su enfoque es el espíritu maniqueísta con el que escribió sus memorias. Obsesionado con la idea de que el mundo en general y la historia de México están siempre determinados por una separación dialéctica tajante entre buenos y malvados, esa visión le agrega dioptrías a la miopía analítica que ya padece de antemano ese cronista. Y con base en esa visión maniquea, en la crisis de finales del sexenio de Echeverría, en las filas de los malvados se ubicaban inexorablemente “los especuladores de siempre” quienes, como había sido imposible evitar, “le hicieron como siempre el juego a intereses extraños y jugaron contra el peso aprovechando las ventajas del

¹² *Ibid.*, pp. 431-432.

régimen jurídico de propiedad...”. Pero siendo jurista de formación, ¿por qué denunciaba López Portillo la conducta de los especuladores que a final de cuentas habían actuado de conformidad con el régimen de derecho vigente? Si ese comportamiento de jugar “contra el peso” no había sido ilegal, lo más lógico habría sido preguntarse cuáles incentivos habían llevado a esos especuladores a sus acciones especulativas. Asimismo, en esa concepción maniqueísta del devenir económico de México, en el bando de los malvados López Portillo también ubicó necesariamente a los banqueros. Éstos acudieron en noviembre de ese año fatídico de 1976 ante el presidente electo quejándose de que los bancos estaban empezando a sufrir una corrida masiva de depositantes de grandes dimensiones y que no contaban con los recursos líquidos para hacerle frente a los retiros. Y señala entonces iracundo López Portillo respecto de dicha situación: “Entendí, claramente, que los banqueros, presas del terror, querían transferirle al Gobierno, como culpa, los riesgos de un pánico, curándose en salud, lavándose las manos”.¹³ En realidad, lo que pasó es que ese presidente electo no entendió nada. Cuando se desata una corrida bancaria masiva en cualquier parte del mundo el único actor capacitado para intervenir es el gobierno, a través de la acción de un órgano de Estado que es el banco central. Éste, en su calidad de prestamista de última instancia, debe suministrar todo el efectivo que se requiera para atender los retiros hasta que se logre abatir el pánico. En realidad, en esa delicada coyuntura aquel presidente electo lo que debió haber hecho era congratularse de que el Estado mexicano contase con un banco central debidamente organizado para hacer frente a una corrida de magnitud sistémica. Pero no estaba en el horizonte intelectual ni psicológico de López Portillo hacer ese reconocimiento. Asimismo, tampoco nunca le interesaría conocer el libro clásico de Sayers donde quedó tipificada esa función tradicional de la banca central.

No es de extrañar que dada la cercanía filial, el hijo de López Portillo –José Ramón– también compartiera esa visión maniquea de la historia y de la política tan característica en su padre. Así, según el testimonio de José Ramón, en su paso por la Secretaría de Hacienda en calidad de ministro su padre nunca pudo superar ni tampoco procesar “la polarización entre los técnicos ortizmenistas de Hacienda, anteriormente encabezados por el secretario saliente, Hugo Margáin, y los nacionalistas económicos de la Secretaría de Patrimonio

¹³ *Ibid.*, p. 431.

Nacional de dónde venía López Portillo, liderados por Flores de la Peña”. Por un lado, explica José Ramón, “su falta de experiencia en los asuntos financieros y en las negociaciones internacionales lo alentó a conservar a los técnicos, sin desbandarlos como lo esperaba Flores de la Peña”. Pero de manera adicional, hay otras consideraciones que no se hizo José Ramón. Una de ellas, que López Portillo nunca hubiera podido deshacerse de esos técnicos sin la autorización expresa del presidente Echeverría y además porque posiblemente éste, con cierta intuición política, tal vez pensó que la destitución de esos técnicos pudo ser mal vista por la opinión pública e incluso despertar mucha desconfianza entre los agentes económicos. Y además, en última instancia, lo que se sabe es que ni el propio presidente Echeverría como tampoco López Portillo estuvieron anuentes a prestar oídos a los puntos de vista de esos técnicos supuestamente ortizmenistas, en particular después de la destitución de Margáin.¹⁴ En adición, en sus memorias López Portillo consigna que ya siendo presidente electo y en plena crisis económica solía recibir a esos técnicos en las personas del secretario Mario Ramón Beteta, del subsecretario Miguel de la Madrid y de Fernández Hurtado del Banco de México. Y a continuación agrega que llegaban a visitarlo a su casa “con cara de circunstancias y rictus de angustia”. Pero en rigor también pudo haber leído en los rostros de aquellos funcionarios otro mensaje: un “se los advertimos. Todos nuestros temores de una gran devaluación se han materializado”.¹⁵

Desde luego, ya se ha visto, uno de los componentes de esas elucubraciones esotéricas que López Portillo discurrió para explicar la dramática crisis en la que terminó el sexenio de Echeverría fue el maniqueísmo: la separación del mundo entre buenos y malos. El otro componente fue su propia psicología. Mente retorcida y confusa —no hay en esos párrafos extraños y enredados el más mínimo intento de explicación racional para los fenómenos— de comprensión. Las obsesiones metafísicas con resabios diabolistas impiden ni tan siquiera el más leve intento de análisis explicativo y de documentación ilustrativa sobre el fenómeno, reiterado secuencialmente en la historia de la civilización, de las crisis económicas. ¿Exageraciones? No: oigamos al memorialista López Portillo:

¹⁴ Castañeda, *op. cit.*, pp. 367-368.

¹⁵ López Portillo, *Mis Tiempos...*, *op. cit.*, p. 430.

“Hay una inteligencia detrás, organizada para alcanzar sus propios fines que actúa, evidentemente, y de cuya existencia y personajes sabemos y sus acciones ignoramos. Es siniestro. Y lo grave es, que la materia prima que se usa es nuestra, somos nosotros. No necesita más. Un rumor, una insidia, una calumnia, una difamación sembrada, ‘filtrada’ en medios de comunicación internos y externos, dóciles o malévolos;... Y basta. El resto lo hacemos nosotros con nuestras inseguridades, maledicencias y complejos holocáusticos o de inferioridad, y vienen y van los rumores enervantes; los terrores estrujantes; los pánicos aniquilantes; las fugas y los negocios contra el país y en favor de otros al abaratar nuestra economía, mano de obra, recursos naturales y ceder la autonomía y firmeza de nuestras políticas. Y así sentía yo la final del sexenio de Echeverría. Algo nos manipulaba en la sombra a través de nosotros mismos”.¹⁶

Es posible una aproximación de análisis crítico, que por brevedad no se intenta aquí, para esas reflexiones de López Portillo con base en el método puntual. Sin embargo, para fines tan sólo de ilustración dos ejemplos. Dice equivocadamente ese memorialista que la devaluación abarata nuestros recursos naturales. Falso, si esos recursos naturales son bienes comerciables como el petróleo, siempre tienen una cotización en divisas dada por el mercado internacional. Lo que sí era cierto es que la devaluación abarata la mano de obra local al reducir los salarios en términos de poder de compra como lo hace en general también la inflación. Pero si no se deseaba que los salarios reales se deterioraran, ¿por qué se seguían políticas expansionistas conducentes precisamente a que se generara inflación y se produjera eventualmente devaluación cambiaria? En fin, mente retorcida y confusa que en lugar de buscar explicaciones creíbles prefería, con marcada tendencia a la paranoia, elucubrar en términos esotéricos “complejos holocáusticos...”. Y en esa eventualidad, concluía con fatalismo aquel memorialista desorientado, “tendríamos que meditar en idiosincrasias trascendentales y misteriosas de las que Moctezuma fue protagonista y víctima. Sería interesante”. Tal vez sí interesante en términos de literatura fantástica, pero totalmente inútil desde el ángulo de la interpretación histórica.

Si bien una crisis de balanza de pagos muy severa, como la que ocurrió a finales del sexenio del presidente Echeverría, es siempre un fenómeno que tiene complejidad explicativa tampoco es, como lo sugieren las

¹⁶ *Ibid.*, p. 432.

reflexiones de López Portillo, un evento cósmico o metafísico imposible de estudiar: de “circularidad impenetrable” según la frase famosa de la maestra Joan Robinson. Es decir, para López Portillo era perfectamente concebible que hubiera “algo siniestro”, “una estructura intencionada” que daba lugar a “esa tendencia mexicana a los ciclos holocáusticos...”. A continuación, a partir de esas premisas cuasimágicas se lanzaba a la descripción de una serie de conductas desestabilizadoras y especulativas para cuya ocurrencia no podía encontrar explicaciones racionales. Entre esas conductas posibles consideraba “un artículo sobre la situación económica y sus riesgos publicado en periódicos extranjeros, en los sitios y en las oportunidades catalogadas”. Y posteriormente abundaba: “Una composición de tesorerías de empresas transnacionales; una compra apresurada y ostentosa de dólares, un manejo malévolo del precio del peso en bolsas remotas; un fruncimiento de cejas del real patrón de la empresa extranjera de la que los nuestros son testaferrros; un comentario sórdido sobre alguna línea política o algún personaje”. ¿Todas esas conductas —y muchas más de parecida naturaleza— eran totalmente incomprensibles e inexplicables desde un punto de vista racional? De ninguna manera. Bastaba con que se entendiera la muy marcada apreciación que había tenido el peso mexicano durante los años precedentes para que se dedujera que los agentes económicos quisieran proteger sus fondos de los riesgos de una devaluación que se sentía inminente. ¡Nada más! ¿Cómo pudo haberse combinado en un solo individuo tanta confusión mental con un indudable talento literario? Más aún: ¿cómo una persona tan obnubilada por los oscurantismos —de intelecto tan obtuso— pudo haber llegado a cargos tan elevados en la administración pública e incluso a la Presidencia de la República?

Respecto de la ola de rumores, chismes y chistes que se desató en cascada durante aquel fin del sexenio del presidente Echeverría, ¿por qué no se admitía, con todo realismo, que en buena medida había sido detonada por el propio “estilo personal de gobernar” de ese mandatario? En un esfuerzo de análisis biográfico magistral, el brillante historiador Daniel Cosío Villegas había descubierto en el perfil del presidente Echeverría rasgos de excesiva locuacidad, oscuridad, simpleza, ingenuidad, ignorancia, desorden, prisa, torpeza.¹⁷ En realidad, los rumores y chismes que se intensificaron de

¹⁷ Daniel Cosío Villegas, *El Estilo Personal de Gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1973.

manera terrible a lo largo del fin de ese sexenio se habían iniciado desde mucho antes. Y las principales razones habían sido los rasgos en la personalidad del presidente Echeverría y que habían sido puestos en descubierto por el historiador Cosío. De hecho, ya se ha dicho, esa ola de rumores y chistes había empezado desde mucho tiempo antes en el sexenio de que estallara la crisis cambiaria en 1976. Sin embargo, es evidente que los sucesos de esa crisis habían exacerbado de forma muy importante la intensidad de los rumores. Todo ello había ocurrido, en vez de la peregrina idea de López Portillo de que “algo nos manipulaba desde la sombra a través de nosotros mismos. Rumores a veces hasta infantiles: golpe de Estado, fuga de capitales, chismes, chistes”. La verdad desnuda es que con sus conductas, sus desplantes y su retórica el propio presidente Echeverría había motivado esa avalancha de rumores y chismes. Además, con la política económica que había decidido seguir durante su sexenio y su escandalosa declaración de que “las finanzas se manejan desde Los Pinos” había detonado de manera indirecta la fuga de capitales que años después su amigo López Portillo se permitió atribuir a “una fatalidad que, rítmicamente, se reitera y que pudiera ser fijación multigeneracional de teogonías tan remotas como los orígenes”. Así, de esa mente propicia a imaginar las conjuras cósmicas más extrañas e increíbles salió también la extraña idea de que a finales de ese sexenio operó una inteligencia “organizada para alcanzar sus propios fines...”. De esa inteligencia oculta se habían supuestamente derivado todos los males que desembocaron en esos muy duros días en que terminó el gobierno del amigo Luis. Pero el destino tenía reservado que el suyo terminaría aun peor.

INAUGURACIÓN

3. EL DISCURSO DE TOMA DE PROTESTA

La sociedad mexicana salió del sexenio del presidente Luis Echeverría muy desgarrada, desconcertada, dividida y sumida en la incertidumbre. Pero en su rescate el presidente entrante le tendió un puente de plata. Así, su discurso de toma de posesión empezó con una suerte de tabla de salvación para el presidente Echeverría que terminaba su sexenio en un marco de muy profunda impopularidad. Como primer intento de reivindicación, López Portillo expresó que relevaba en el poder “a un Presidente patriota y lleno de pasión creadora”. A continuación agregó, en un “homenaje de admiración y respeto”, que su predecesor siempre había enfrentado con valor los problemas y que había conseguido superar los obstáculos. Según López Portillo, con el presidente Echeverría los mexicanos habían ganado en “conocimiento de nosotros, de nuestra situación y de nuestras posibilidades y la sociedad mexicana se encuentra mejor preparada para enfrentar los retos presentes y por venir”. Y entre los avances conseguidos durante su régimen se contaba que había logrado derrumbar “estructuras mentales anquilosadas”, despertar “la conciencia de los mexicanos y su responsabilidad”, hacer “más grande el territorio nacional” y “más sólida su base” además de habernos llenado “de orgullo al proyectar los ideales de nuestra Revolución al ámbito internacional con vigor y lucidez sin precedentes”. Echeverría, para entonces ya muy vituperado, despreciado y escarnecido, debió sentirse agradecido. Tal vez en ocasión de esa ceremonia de toma de posesión recogería la última probada de las mieles del poder y el último aplauso público.¹

¹ Discursos pronunciados por el licenciado José López Portillo, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Aniversario, diciembre 1976-1977, México, (s.e.), (s.f.), p. 3.

Indudablemente, aquel discurso de toma de posesión fue una bella pieza de oratoria política que surtió el efecto mágico de convocar a la reconciliación de los mexicanos y a la recuperación de la esperanza nacional en esa coyuntura transexenal tan pletórica de incertidumbres y pesimismo. Sin embargo, en sentido retrospectivo López Portillo no parece haber cobrado mucha conciencia de las razones por las cuales su discurso inaugural había resultado tan exitoso. Esa reflexión no aparece en forma directa en las memorias que escribió López Portillo, pero sí hay ahí la valiosa indicación de que para emprender su preparación había elegido el camino de la construcción positiva: “Escogí la esperanza, pedí tiempo, propuse programas, alianzas, levanté expectativas reales, asumí responsabilidades”. En contraste, según sus memorias, para la preparación de ese discurso rechazó “el asustar más a una sociedad, porque no quería dañar la historia, no acolchar mis riesgos, por la posibilidad pasajera de derribar para sobresalir de las ruinas o iluminarme con rajas del árbol caído”. Pensó que en la preparación de ese discurso inaugural se le abría la opción, que desechó, de “imputar responsabilidades al régimen saliente para líbrame así de cargos y construir mi prestigio sobre el desprestigio, partiendo del terror, la exageración o aun la difamación...”. A diferencia, dice que escogió “cultivar la esperanza, ratificar el destino con optimismo; reafirmar la fe y lanzar al país a una esforzada acción compartida, racional, posible, común y clara”. En términos del memorialista, esa propuesta se lanzó bajo la divisa general que había guiado a su campaña de que “la solución somos todos” y “todos teníamos responsabilidad sin agobiarnos buscando o inventando culpables. Todos éramos responsables de que México viviera”.²

Como se aprecia en las líneas anteriores, López Portillo explica, —con bastante claridad, por cierto— el enfoque que usó como guía para la preparación de su discurso inaugural. Sin embargo, ya se ha señalado, no aborda para nada el tema de las razones que explicaron el indudable éxito de esa alocución. ¿Por cuáles razones tuvo ese discurso un impacto tan positivo? Una de esas razones, muy evidente al leerlo desde la posteridad, fue su buena manufactura. El abogado López Portillo tenía incuestionablemente una pluma ágil y se nota en ese texto, sobre todo estilísticamente. Y un elemento también clave fue el mensaje de reconciliación que envió, de hermandad y

² José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Eds., 1988, t. I, p. 460.

unión entre todos los mexicanos. Sólo mediante la solidaridad sería posible sacar a México de la postración en que se encontraba. Y otra de esas claves, se advierte con precisión en las citas anteriores del expresidente, consistió en enviar una convocatoria de optimismo constructivo: había que ver a la crisis como oportunidad y a los retos como motivo de superación. Y desde luego, habiéndose tratado de un discurso popular, otra de las claves fue la empatía que logró despertar: usar la emoción colectiva para mover a las almas y así restaurar la confianza y la autoestima de los mexicanos. En ese discurso, López Portillo consiguió levantar el convencimiento de que en el sexenio que estaba por comenzar habría, en su oferta personal, un liderazgo constructivo en el cual la ciudadanía podía confiar. Un liderazgo que se utilizaría para hacer renacer la solidaridad y la unión de todos los mexicanos y lo más importante: para llevar a cabo un buen gobierno con base en una programación muy cuidadosa y responsable. Y como broche de oro hubo en ese discurso una exaltación muy conmovedora de la mexicanidad, del alma de una nación única y excepcional de la que había que sentir un inmenso orgullo. Sin embargo, frente a todas esas virtudes de la retórica es posible encontrar en ese discurso de toma de posesión la esencia del veneno. Y por esa esencia del veneno deben entenderse las deformaciones doctrinales, los sesgos ideológicos y los errores intelectuales de cuya conjunción práctica se derivaría el desastre en que terminó el sexenio del presidente López Portillo.

La principal virtud que se derivó de aquel discurso de inauguración fue la convocatoria a una reconciliación nacional. Es casi seguro que esa intención fue explícita en López Portillo y el tema fue abordado desde los primeros párrafos. Para empezar, la conciliación debería derivarse del propio cumplimiento de la Carta Magna. “He protestado —expresó enfático aquel presidente en su toma de protesta— cumplir y hacer cumplir la Constitución. Eso significa que mi responsabilidad es cuidar la unión de los mexicanos, que sin ella no habría más México”. Y ya hacia el cierre del discurso se volvió a abundar en esa idea: “Tenemos un gran país. Superar los problemas actuales depende solo de nosotros mismos, de nuestro trabajo, responsabilidad, disciplina, seguridad y prudencia, empezando por el propio gobierno y por las clases que tienen más recursos. Cada quien tiene algo que hacer. Me corresponde señalarlo”. La salida de la crisis y el avance a estadios superiores de desarrollo debería fincar en un trabajo muy efectivo del gobierno con el

fin de “impulsar la colaboración dinámica y eficaz de todos los sectores de la población, reconocer la función social de la propiedad y garantizar la que está constituida conforme a nuestras leyes”. En ese sentido y con esa guía, “todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo..., sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista”. En muy buena medida, esa conciliación debía darse en beneficio de las clases menos favorecidas: “Esta es la primera solidaridad a que convoco a los mexicanos: organizarnos a partir y a pesar de la crisis, para que los niveles mínimos de vida y de dignidad alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados, para abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a sectores y regiones del país”. Y de manera muy importante, trascendental podría decirse, se dio el llamado a la conciliación entre los factores de la producción: a “obreros y empresarios les preciso que el problema principal no se da entre ellos sino en todo el aparato productivo de la nación como tal y el exterior. Sería necio suponer que la respuesta es el enfrentamiento que reduce o hasta cancela nuestra capacidad de producción y competencia como país... con jaloneos entre los sectores no saldremos de la acechanza. Ello está demostrado hasta la saciedad: esa absurda carrera suicida entre devaluación—precios—salarios—devaluación, que expropia y exporta la riqueza nacional y no lleva a lugar alguno”.³

Otro de los aciertos notables en aquel discurso de toma de posesión fue su capacidad para transmitir optimismo, para despertar esperanza por el hecho de que se iniciaba un nuevo gobierno con una promesa de mejoría y avances. Desde el propio principio de la alocución López Portillo arengó: “He protestado lealtad y patriotismo, servir al bien y a la prosperidad de la unión, al desarrollo democrático, popular e independiente. Me corresponde ahora y aquí declarar ante esta soberanía, como los procuraré..., pues no es esfuerzo ni responsabilidad de uno solo, hazaña participativa de todos”. Y desde luego, la oportunidad que ofrecían los tiempos difíciles que corrían y que “ponen a prueba instituciones, sistemas, solidaridad y carácter”, era propicia para hacer despertar esperanzas: “El pueblo, en su circunstancia, nos exige que no haya disimulos ni demagogias. Nos pide congruencia entre el deber y el hacer revolucionario; entre palabra y acción. Afrontar, sencillamente y con madurez nuestra verdad. Por ello siempre partiremos de lo cierto para

³ Discursos pronunciados por José López Portillo, *op. cit.*, pp. 5, 10, 11, 12, 34 y 36.

alcanzar lo justo, perseverando en nuestra libertad. Ni análisis triunfalistas o superficiales, ni remedios fáciles o precipitados”. De hecho, si una de las intenciones era lograr que floreciera la esperanza, qué mejor posibilidad que ofrecer un horizonte de bienestar: “Ante la limitación de recursos que caracteriza al subdesarrollo se pretende, siquiera, alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación. Hemos de organizar nuestra convivencia para que, por el solo hecho de existir en ella, cada posibilidad de trabajo honesto satisfaga aquellas necesidades primordiales y pueda así, en la equidad, disfrutar las otras de la vida, esencia misma de la dignidad humana”. Así, en ese intento de despertar esperanzas una veta estupenda la ofrecía la alternativa de una programación eficaz orientada a la acción. “Nuestro propósito —explicó López Portillo— es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad, todas las acciones que emprendamos dentro de cada sector y entre ellos, converjan a los mismos fines complementándose y apoyándose recíprocamente, en un afán de racionalizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país”. ¿Y qué mejor manera de despertar optimismo que extendiendo una promesa personal de compromiso y sacrificio? “Es un privilegio en los difíciles tiempos de crisis servir a mi patria. Entrego para ello toda mi voluntad. De los mexicanos, de todos, solicito que crean en mi buena fe. Mi capacidad y mi razón tendré que acreditarlas con mi servicio. Para ello necesito tiempo, concédanmelo”.⁴

Tratándose de un mensaje de naturaleza política, había que mover almas, generar emoción, llegar a esa cumbre de la comunicación que es la empatía. ¿Cómo lograrlo? Un primer vehículo, ya se ha visto, fue despertar esperanza; un segundo residió en detonar electrificación en la audiencia como medio para ir construyendo un liderazgo funcional. En este último sentido, un primer llamado fue en favor de la Constitución como vínculo de referencia para los mexicanos: “La unión constitucional no es un capricho sino una consecuencia de la historia, norma que nos da sustancia y proyección, nos preserva y al mismo tiempo nos hace evolucionar en derechos, obligaciones y valores... acordamos la unión para superar con su fuerza los riesgos de la vida, conservarnos, perpetuarnos, perfeccionarnos”. Adicionalmente,

⁴ *Ibid.*, pp. 3, 4, 10, 12 y 33.

sobre el tema de la Carta Magna, López Portillo agregó: “saber que hay algo que une a los mexicanos y les permite enderezar su actuar; que esa unión es la Revolución hecha gobierno por su Constitución; que somos capaces de resolver las contradicciones y deformaciones de lo urgente sin olvidar lo importante, de modo que las desordenadas angustias del corto plazo no cancelen las expectativas justas del largo plazo”. En suma, en ese discurso se hicieron muchas promesas con el fin de convocar adhesión: “Hoy, ante el pueblo de México y después de haber pulsado su sentir, afirmo la plena validez y vigencia de los principios de nuestra Revolución social, el profundo contenido de nuestra democracia, crisol para consumarnos y cauce para resolvernos como nación soberana y así incorporarnos a la convivencia internacional”. Y desde luego, los contenidos de emoción se intensificaron hacia el final del discurso: “Hagamos una tregua inteligente para recuperar serenidad y no perder el rumbo. Tregua que no sea renuncia o claudicación, sino oportunidad de reencuentro y reconciliación”. Y efectivamente, solicitar concordia y unidad llamaba al centro del corazón: “A todos les pido que participen ahora y siempre. Que nadie se sienta solo. Hagamos de nuestra solidaridad nuestra fortaleza, de nuestro amor a la patria baluarte de nuestra conciencia nacional. Integremos con todos los ‘yo’ un ‘nosotros’. Esta es la solución”.⁵

Había que conciliar, brindar esperanza y emocionar para construir un liderazgo. Para encabezar, para arraigar en los mexicanos un sentido de misión, de cruzada; para poder poner en ejecución un programa de gobierno que aparentemente se había preparado con todo cuidado. Como punto de partida, se hizo ver que el liderazgo implicaba antes que nada compromiso. Así, López Portillo expresó: “Me comprometo a un esfuerzo sistemático de coherencia entre nuestra filosofía política y el país que queremos y podemos ser; a buscar el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria. A apoyar y apoyarme en las causas populares”. Y avanzando por esa senda, el liderazgo también implicaba necesariamente responsabilidad: “Compatriotas: Ahora como cada seis años, se renuevan los principios, las tareas y expectativas legítimas de nuestro pacto democrático. Es un privilegio en los difíciles tiempos de crisis servir a mi patria. Entrego para ello toda mi voluntad”. Así, en aras de hacer un buen gobierno, se prometió en aquel

⁵ *Ibid.*, pp. 5, 6, 37 y 41.

discurso inaugural: “Ofrezco un proyecto racional y razonable de esfuerzo compartido. No puedo prometer milagros, solo realismo y congruencia entre lo que creemos y decimos y lo que hacemos”. Y el liderazgo que se solicitaba tenía una finalidad concreta: conducir al país a un cambio que ya era ineludible. En ese sentido: “El país ha venido demandando un cambio de procedimientos y actitudes que seguramente incidirán más allá del sexenio que hoy se inicia para modelar la sociedad mexicana de finales de este siglo. Ello implica dar sentido y consecuencias a las acciones que de otra suerte parecerían confusas y caprichosas”. Y ese cambio que se ofrecía tenía supuestamente sus fundamentos en un análisis realista del pasado: “la agonía de la estrategia económica seguida desde la Segunda Guerra Mundial reveló insuficiencias para estimular la producción y la capacidad de inversión. Reclamo ahora delinear nuevas políticas”.⁶

El aspecto sentimental o emocional del discurso se cerró con una exaltación del factor de identificación fundamental que une a los mexicanos: la Patria. El enfoque tenía sentido: la exaltación de la Patria podía ser la piedra de toque para la afirmación de la soberanía nacional, de la autonomía imprescriptible, de la autodeterminación de México. En consecuencia, respecto de este último punto López Portillo manifestó con aplomo: “Seguiremos siendo los mexicanos quienes planteemos nuestros problemas y los resolvamos con nuestros propios recursos e instituciones, para mantener nuestra independencia política y económica. Así entendemos nuestro nacionalismo”. Más adelante, la elevación de la Patria se volvió a reafirmar cuando el presidente López Portillo se refirió a “la concepción dinámica de las comunicaciones y transportes” como instrumento para el desarrollo del país. Oigámoslo: “El beneficio de este sector debe extenderse a todo el ámbito de la nación, para acabar con el aislamiento de muchos compatriotas; para crear a México y creer en él como un cuerpo erguido y vigoroso; para ir y venir; para llevar el mensaje de solidaridad a todos los hombres de nuestra patria y para abrir al mundo nuestra vocación mestiza por su raza cósmica”. Y según ese discurso inaugural, México también se merecía ser paladín en el gran concierto internacional de los países: “Indeleble es la huella que México ha plasmado en la historia de las naciones porque siempre ha inspirado su conducta en estos valores —la solidaridad y la unión— y en el respeto.

⁶ *Ibid.*, pp. 6-8 y 33-34.

Ofrecemos amistad a todos los pueblos de la Tierra que acepten con reciprocidad nuestro trato. No exigimos lo que no estamos dispuestos a dar”. Pero la exaltación de la Patria hizo asimismo las veces de un llamado para cerrar filas. Cerrar filas contra los poderes imperialistas, contra las fuerzas hegemónicas, contra los enemigos naturales, entre ellos el capitalismo saqueador y los especuladores desnacionalizados. Así, “en renovado imperativo descolonizador, rechazamos toda forma de sumisión hegemónica o imperial, cualquiera que sea su signo o propósito. Concurriremos a los foros internacionales donde se expresen propósitos diáfanos. Rechazamos la manipulación; el interés que no se confiesa; la consigna que no se expresa, formas todas de sumisión”. Y afinando la puntería, López Portillo pronunció una condena específica en denuncia de los especuladores, con una dedicatoria muy nítida: “A los desnacionalizados, les pido que al abandonar los esfuerzos solidarios por México, no nos estorben. Así nos ayudarán”. ¿Pero cómo explicar el fenómeno de la fuga de capitales cuando la propia política económica interna generaba los incentivos para que hubiera especulación?⁷

En términos de estructura, aquel discurso inaugural puede dividirse en tres partes: introducción, cuerpo principal y conclusiones. Como ya se ha visto, fue en lo fundamental en la apertura y en la coda en donde se incorporaron los contenidos de conciliación, emoción y sentimentalismo. Por su lado, el cuerpo del discurso, más tecnocrático, tiene un enfoque principalmente programático. De hecho, así lo confirmó el propio López Portillo al señalar que las propuestas de política, las reformas legales y las estrategias sectoriales se habían tomado en lo fundamental “del programa que durante la campaña preelectoral y después como presidente electo he venido conformando para entregarlo a quienes van a ser mis colaboradores”. En particular, en ese programa de gobierno se incorporaron los pormenores de la reforma administrativa que ese candidato deseaba poner en ejecución. Es importante mencionar a dicha reforma pues como parte de ella se incluyó una de las propuestas más controvertidas de principios del sexenio lopezportillista: la de fragmentar a la Secretaría de Hacienda para que de esa separación surgiera otra que se encargaría de la programación, presupuesto y gasto público y que se denominaría Secretaría de Programación y Presupuesto.⁸ Fue en esa

⁷ *Ibid.*, pp. 6, 29, 37, 38 y 40.

⁸ *Ibid.*, p. 21.

forma en que se convirtió en política pública con una expresión organizacional la animadversión personal que López Portillo había desarrollado en su alma en contra de la Secretaría de Hacienda y en lo individual en contra de don Antonio Ortiz Mena, que encabezó a esa entidad por un largo periodo de dos sexenios (de 1958 a 1970). De manera un tanto simplista, López Portillo siempre pensó que esa secretaría era demasiado poderosa y por tanto que quizá debía ser debilitada. Pero la razón personal de fondo provenía de las dificultades que había sufrido en su calidad de jefe de las Juntas Materiales de Mejoras en la Secretaría de Patrimonio Nacional, a raíz de que esas entidades quedaron relegadas ante la puesta en ejecución por parte de Hacienda del programa de Desarrollo Fronterizo que Ortiz Mena había lanzado con su patrocinio personal.⁹

Pero una lectura muy cuidadosa —con lupa— de ese cuerpo central del discurso inaugural de López Portillo revela otras fracturas. Revela en particular imprecisiones de tipo técnico, errores de reorganización y lo más importante: promesas que se incumplirían impunemente. Respecto de las imprecisiones de tipo técnico, es seguro que en su momento no se encomendó a un economista con buena formación la revisión del discurso desde el punto de vista de su consistencia lógica en esa materia. De haber sido de esa forma, seguramente no se hubiera dejado pasar el dislate de proponer una política de utilidades a la cual tocaba, al alimón con las políticas de precios, salarios y fisco (*whatever that last thing means*), “evitar el deterioro de la distribución del ingreso y controlar las presiones inflacionarias”. El error es flagrante. En una economía de mercado no es posible implementar una “política de utilidades”. Ello dado que la tasa de ganancia de las empresas no se puede programar, ni inducir directamente. Al igual que la tasa de crecimiento, ese indicador es una resultante de todas las demás fuerzas económicas y sociales y, por tanto, no es posible planificarlo, controlarlo o manipularlo. En parecido sentido, ese supuesto economista revisor tampoco hubiera dejado pasar el despropósito que ahí dijo López Portillo respecto de la política salarial: “En cuanto a los salarios, deberán moverse en función del costo de la vida y de un código de incentivos, estableciendo índices indiscutibles de precios regionales por tipos de consumidores para proporcionar elementos confiables de juicio en las negociaciones respectivas”. La incongruencia era visible.

⁹ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., pp. 274-284.

¿Cómo se iba a determinar el movimiento de los salarios? ¿“[E]n función del costo de la vida y de un código de incentivos” o mediante la lucha de clases que se expresa en las negociaciones entre trabajo y capital?¹⁰

De manera parecida, también es posible descubrir en ese discurso inaugural fallas de tipo administrativo y promesas que nunca se cumplieron. En lo relativo a errores de reorganización un contemporáneo de JLP me hizo ver alguna vez la equivocación que significaba la absorción de la Secretaría de Recursos Hidráulicos –de alto y reconocido nivel técnico– con la de Agricultura, Ganadería y Pesca, fatalmente atrapada en la intensidad de las luchas políticas. Y de manera complementaria, también cabe destacar el muy importante caso de las promesas que no se cumplirían. En este último supuesto se ubicaron, en particular, las promesas relativas a una administración prudente de la deuda pública y al equilibrio con el que supuestamente se manejaría al sector petrolero. En cuanto a la política de endeudamiento externo, López Portillo prometió: “con el programa y el fortalecimiento de la estructura productiva en general será posible hacer manejable la deuda pública...”. Ello, a manera de “hacer compatible la disponibilidad de divisas con el desarrollo económico y no a la inversa. Para un país del tamaño y recursos del nuestro ésta solo puede ser un apéndice del crecimiento y no su eje”. Y en lo referente a la medida con la cual hipotéticamente debería administrarse el sector petrolero, aquel presidente que empezaba anunció: “Tenemos hidrocarburos suficientes para afirmar su participación preponderante en el desarrollo industrial y en el logro de los objetivos nacionales”. En tal sentido, y para “mejorar el uso que hagamos de los energéticos no renovables”, en materia de petróleo se buscaría un balance entre “la exploración, la explotación y la exportación de nuestros hidrocarburos...”. Supuestamente, ese balance se sometería a los principios de la austeridad republicana, “no como un estilo, una moda o una disciplina coyuntural sin destino, sino como una forma de vida”, y además “sin romper el equilibrio que la naturaleza entraña y que tiene límites...”. Como es ampliamente sabido, precisamente lo que no se hizo ni se intentó hacer en ningún momento en ese sexenio.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, pp. 17, 18 y 31.

¹¹ *Ibid.*, pp. 25, 14, 22 y 26.

Para mayor claridad, en razón de los errores técnicos que es posible detectar en las entretelas de ese discurso, por las deformaciones intelectuales, por los sesgos ideológicos ya es posible anticipar la estrategia desestabilizadora que llevaría al gobierno de López Portillo a otra tremenda crisis de final de sexenio de signo semejante a la de 1976 aunque de mayor magnitud. Todo empieza en el tratamiento que López Portillo da al fenómeno de la especulación cambiaria y de quienes la llevaban a cabo: “los desnacionalizados” que habían abandonado sus “esfuerzos solidarios con México”. Al menos ocho referencias explícitas o implícitas hay en ese discurso inaugural a tan controvertido tema. De ese tamaño era la importancia que asignaba ese presidente a dicho asunto como causa de la crisis en que había terminado el sexenio anterior del presidente Luis Echeverría y como amenaza que había que conjurar para su propio sexenio. Pero la dificultad residía en que López Portillo veía a la especulación cambiaria exclusivamente como un fenómeno de carácter legal y moral. No imaginaba, tan siquiera, que detrás de ese fenómeno pudiera haber también causas económicas y que los especuladores respondieran a incentivos de ese orden para sus acciones especulativas. Así, según López Portillo, desde la perspectiva jurídica había que darse “cuenta de que la fuga de capitales y la dolarización [eran] consecuencia de un sistema de libertades bien meditado, pero constituyen un serio peligro para nuestra soberanía”. Y la otra y única explicación era de tipo ético: “... la falta de solidaridad con el país al sacar recursos que son necesarios” para el desarrollo interno. Asimismo, en su limitado intelecto, López Portillo también atribuía tan solo a “la falta de solidaridad” la práctica que había surgido en el país de “regir nuestras transacciones con monedas extranjeras”. En ningún momento pareció ocurrírsele a ese presidente que esa práctica, al igual que la de la dolarización, había tenido como causa la inflación interna y la cual había dado lugar a que la moneda nacional perdiera efectividad como unidad de cuenta, patrón de pagos, reserva de valor y referencia para los pagos futuros. No se le ocurrió pensar a ese presidente que la vía lógica para evitar la fuga de capitales sólo podía ser una política económica eficaz para combatir la inflación, que había sido la causa original de los males explicados.¹²

Habría sido imposible que en su discurso inaugural José López Portillo no hiciera referencia al fenómeno de la inflación. Sin embargo, ya se ha

¹² *Ibid.*, p. 15.

dicho, es bastante sintomático que no planteara también una conexión entre las presiones alcistas y la especulación cambiaria a la que tanta repugnancia le tenía. Sin embargo, a su juicio, sin duda alguna, la inflación era un fenómeno dañino. En palabras de JLP, de la inflación había derivado el “disparo de los precios, la devaluación del peso e hizo evidente la vulnerabilidad del sistema financiero frente al rompimiento de la estabilidad”. Evidentemente, ese presidente intuía que la inflación era un mal económico que había que impedir. De ahí la promesa de que la inflación sería controlada. Así, “El control de la inflación y el mejoramiento de nuestra balanza comercial con el exterior son a corto y mediano plazo factores determinantes del futuro de nuestra economía”. ¿Pero por qué el control de la inflación era únicamente necesario para los plazos corto y mediano? ¿Quería sugerir esa expresión que por omisión el control de la inflación no era necesario para el largo plazo? No obstante y volviendo al caso general, si el control de la inflación era necesario ¿cuáles debían ser los medios para asegurarlo? Es precisamente en este punto donde se manifiesta la gran fisura en el pensamiento económico de López Portillo y seguramente también en el de sus asesores más cercanos. En su opinión, debería tocar a las políticas de “utilidades, precios, salarios y fisco evitar el deterioro en la distribución del ingreso y controlar las presiones inflacionarias”. ¡Sorpresa y desconcierto! ¡Un paquete de políticas para controlar las presiones inflacionarias en el cual no aparecía la política monetaria! La omisión era altamente preocupante: es ampliamente sabido que en lo principal la inflación es un fenómeno de naturaleza monetaria al cual no se le puede combatir de manera efectiva prescindiendo de la política correspondiente. Y a continuación, el error más flagrante, o si se quiere, la concepción más sesgada imaginable: el control de la inflación no podía delegarse “en la restricción monetaria y crediticia, en razón de que no es capaz de resolver por sí sola el problema”. La afirmación requiere indudablemente de un análisis cuidadoso. En primer lugar, era parcialmente cierto que el control de la inflación no podía conseguirse dependiendo únicamente de la política monetaria. Pero debe agregarse que tampoco puede hacerse sin ella, puesto que es necesariamente la principal acción en un paquete que también debe estar apoyado por las políticas fiscal y salarial. Y para cerrar el círculo la interpretación más errónea: una política monetaria orientada al control de la inflación tenía que ser en apariencia necesariamente restrictiva.

La concepción es desde luego equivocada: la postura de la política monetaria debe ser en todo momento la adecuada para conseguir su principal fin que es procurar la estabilidad de los precios. Nada más. Así, dependiendo de las condiciones generales y del momento del ciclo donde se encuentre la economía, la postura de esa política puede ser restrictiva, neutral o incluso expansiva para resultar congruente con la conservación de la estabilidad. Pero desde luego, una postura demasiado expansiva y permanente es un boleto asegurado sin regreso a la crisis de balanza de pagos con devaluación. Así fue de hecho como ocurrió más adelante durante ese sexenio de JLP.¹³

El principal logro del discurso inaugural del presidente López Portillo, ya se ha dicho, fue su mensaje de reconciliación nacional. Pero esa intención de reconciliación tuvo una interlocución especial con el único grupo de la sociedad con el que la administración precedente de Echeverría había entablado una confrontación abierta: con la clase empresarial. Esa confrontación tuvo diversas manifestaciones, pero cabe destacar en especial tres. Primeramente, las andanadas retóricas recíprocas; segundo, los ataques contra los derechos de propiedad; y tercero, las huelgas apoyadas desde el gobierno para conseguir aumentos salariales. Con buen juicio, López Portillo decidió que la reconciliación tuviera una expresión especial en el caso de los empresarios. Así, en la convocatoria de solidaridad colectiva con la que inició la parte final de aquel discurso inaugural, después de solicitar el respaldo del “pueblo todo”, de las mujeres, de la juventud, de los pesimistas y críticos, de los “trabajadores del campo y la ciudad”, vinieron los empresarios. Al respecto, dijo en especial JLP: “A los empresarios y a los que tienen, les pido su capacidad para organizar y crear empleos para generar prosperidad compartida; para darle función social a la riqueza y para tener derecho de pedirles a todos que trabajen, tanto a los ricos como a los pobres”. Como se aprecia, la reconciliación con los empresarios había respondido a varias finalidades. Entre ellas, lograr que todo el país pudiera “organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios...”. La expresión programática de esa reconciliación fue “la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción que implica ofrecer a todos alternativas viables...”. De manera particular, López Portillo ofreció apoyar “a las empresas que de buena fe se vieron forzadas

¹³ Discursos pronunciados por José López Portillo, Primer Aniversario 1976-1977, México, (s.e.), (s.f.), pp. 7, 17-18 y 27.

a endeudarse en dólares, para evitar la elevación de costos y su descapitalización”. Y dentro del programa para impulsar a la industria, se prometió que se respaldaría en especial “a los pequeñas industriales y mineros. Nos proponemos integrarlos verticalmente mediante acciones concertadas...; estimular la creación de empresas de ingeniería, utilizar más eficazmente la capacidad instalada y perfeccionar los procedimientos de otorgamiento de crédito y de participación de capital en nuevas empresas...”¹⁴

¹⁴ *Ibid.*, pp. 12, 14, 27 y 39.

4. LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN

Indudablemente, uno de los programas favoritos de gobierno del presidente López Portillo, o quizás el favorito, fue ese que llamó en su discurso inaugural “Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción”. En sus memorias, el expresidente hizo una reflexión muy encomiástica de ese programa aunque nunca explica cómo se había gestado y cuáles fueron las fuentes para su inspiración. Con todo, es evidente que cuando se inició la campaña esa idea ya se encontraba en el radar del candidato y que la expuso reiteradamente en sus discursos de camino. Al respecto, con sorpresa se descubre que no hay mención alguna a ese programa en el pormenorizado Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que el Partido Revolucionario Institucional le preparó a su candidato López Portillo, de lo cual se deduce que la idea de la Alianza fue más bien propia que de un esfuerzo institucional organizado. ¿Cómo pudo haberse gestado esa idea? En respuesta, en sus memorias López Portillo habla de la que pudo haber sido la inspiración fundamental: “Especial importancia le di a ciertas reuniones sin precedente en campañas políticas y que nos dieron excelentes en todos los órdenes y todos muy constructivos: las que llamábamos Juntas de Alianza para la Producción... para establecer compromisos productivos”. Según el expresidente, se trató de una de las modalidades más importantes de su campaña, “que trascendió al Gobierno y sus programas”, y cuya finalidad fue que se pudieran asumir “recíprocamente compromisos entre industriales, obreros y campesinos con el Estado para producir con eficacia y eficiencia”.¹

Sin embargo, es posible advertir dos fisuras que vale la pena destacar en el lanzamiento de ese programa. La primera, de menor importancia, proviene

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Editores, 1988, t. I, p. 420.

de una imprecisión en el lenguaje respecto de su designación oficial. Si se analiza con toda precisión, el objetivo de esa Alianza era para impulsar la inversión, no la producción. Y si ése fue el caso, así también debió haberse denominado: Alianza para la Inversión. Segunda y de mayor profundidad, que en el lanzamiento de ese programa ya se manifiesta en el discurso del presidente un rasgo que caracterizaría a su forma de pensar a todo lo largo de su presidencia y el cual se exacerbaría de manera marcada durante la crisis final y al cual se le puede denominar, por falta de una mejor referencia, arrogancia ideológica. Desde luego, la arrogancia ideológica no era la única forma de soberbia que era posible detectar en la psicología de José López Portillo. Una variante que se manifiesta con mucha obviedad y reiteración en las páginas de sus memorias es la de la simple y pura vanidad personal. Ciertamente, hay en él manifestaciones de un narcisismo bastante acendrado cuando, por ejemplo, expresa en esos apuntes autobiográficos que durante su campaña recorrió todos los rincones del país, “las ciudades, los pueblos, villorrios y aun ranchos”, y que “en muchas partes” literalmente “las mujeres me gritaban elogios que, por pudor, no consigno”.² Pero regresando a los asuntos de mayor sustancia, al hablar López Portillo en su discurso inaugural del modelo económico que traía en mente y dentro del cual se enmarcaría la Alianza para la Producción, explicó: “Todo el país debe organizarse... conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios o temores pueriles e infundados”. ¿No obstante, cómo era ese modelo propio capaz de levantarse “por encima de intereses sectarios”? La respuesta era que se trataba del de “nuestra economía mixta sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista”. Así, la advertencia estaba claramente dada, aunque de manera sutil. Una advertencia en contra de los mecanismos de mercado, de la práctica empresarial autónoma de acuerdos y concertaciones con el gobierno y de las conductas de negocios independientes que de espaldas a la “firmeza nacionalista” pudieran interpretarse como “intereses sectarios o temores pueriles e infundados”.³

Desde el punto de la ciencia política, la Alianza para la Producción se inscribió en lo que los politólogos solían llamar el pacto social que existía en el sistema político mexicano. Implícito en ese concepto estaba la idea de que

² *Ibid.*, pp. 422-423.

³ Discursos pronunciados por José López Portillo, Primer Aniversario 1976-1977, México, (s.e.), (s.f.), p. 12.

el Estado contaba con la capacidad para dialogar y concertar con todos los sectores de la sociedad y con todos los grupos de poder y de interés. Aunque la inmensa mayoría de las investigaciones sobre el tema habían centrado la atención en el caso de las relaciones entre el Estado y los grupos gremiales, también hubo ejemplos en los que la atención se centró en los vínculos entre la parte gubernamental con el empresariado. Desde la conclusión de la Revolución y a lo largo de las décadas, esas relaciones mostraron ser siempre complejas, fluctuantes y también asimétricas en razón de que no es lo mismo el poder político que el poder económico. En particular, cabe recordar dentro de esa relación, los episodios de enfrentamiento entre los empresarios y el Estado durante los sexenios de Lázaro Cárdenas, Adolfo López Mateos y desde luego el de Luis Echeverría. Es decir, detrás del pacto político entre el Estado mexicano y los grupos empresariales subyacía un importante componente de conflicto dialéctico. Así, siguiendo esa línea de análisis, tiempo después un investigador de nombre Rogelio Hernández Rodríguez intentaría explicar las causas de la expropiación bancaria que el presidente López Portillo decretaría hacia el final de su sexenio.⁴

Según Hernández Rodríguez, desde el ángulo político la Alianza para la Producción que lanzó el presidente López Portillo respondió precisamente a la finalidad de restaurar la confianza entre el gobierno y los empresarios, la cual había quedado tan debilitada durante el sexenio del presidente Echeverría. Pero quizá de mayor importancia fueron las motivaciones económicas de dicha concertación. En términos del secretario de Patrimonio Nacional, José Andrés de Oteyza, la Alianza debía “convertir a cada ciudadano en promotor del crecimiento y de la justicia”. Y en la presentación pública de dicho programa que tuvo verificativo a tan sólo diez días de la toma de posesión, el presidente López Portillo agregó que “el programa de la Alianza presupone el concurso consciente, responsable y decidido de cada uno de los mexicanos...”. La Alianza era vista por aquel mandatario como una solución para “resolver las contradicciones entre un modo de desarrollo que ya se agotó y el modelo de país al que aspira la Revolución Mexicana”. Y desde el ángulo operativo la clave de la Alianza residiría en “conjugar las intenciones de distintos sectores para armonizar idénticos propósitos: para procurar

⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982)*, México, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1988.

lo que necesitan los más desprotegidos, para eliminar artículos suntuarios, para que las clases de altos ingresos inviertan más y gasten menos, para racionalizar los procesos de elaboración y comercialización”. En conclusión, la Alianza para la Producción debía verse como “una modalidad de acción concertada que persigue el desarrollo equilibrado del país”.⁵

Y en particular había que resaltar la esencia de concertación en que se sustentaba dicho acuerdo, expresada en la confluencia de los tres sectores participantes en el proceso productivo: “al Estado, al sector privado y a los trabajadores”. Y a continuación, se definieron explícitamente las obligaciones contraídas por cada uno de esos sectores dentro de la Alianza. En esa forma, el Estado se obligó a “manejar el gasto público con eficiencia y austeridad” así como a “reorganizar la administración pública”. Por su parte, los trabajadores moderarían sus demandas salariales a fin de “evitar que, por aumentos excesivos, se intensifique el proceso inflacionario” a la vez de proteger el empleo que era una de las variables que se querían impulsar. Y de manera complementaria, los compromisos que asumía el sector privado se especificaron con mucha precisión. En el contexto de la Alianza, ese sector debería “invertir en ramas social y nacionalmente necesarias, incrementar su producción para abatir costos y estimular la creación de empleos”. De manera especial, cabe recordar la convocatoria que en ocasión de la presentación oficial de la Alianza lanzó a los empresarios el presidente López Portillo: “Me importa mucho –de ahí que haya una invitación calurosa a los señores industriales, a los señores comerciantes, a los señores empresarios de todo México– que con la mayor responsabilidad social respondan a este llamado que estimo fundamental para el futuro de nuestro país, de nuestra Nación con su estructura social e institucional resultado de nuestra historia”.⁶

Aunque, como ya se ha visto, el lanzamiento oficial de la Alianza se hizo a principios de diciembre de 1976, la estrategia empezó a ponerse en ejecución desde el periodo de López Portillo como presidente electo. Tal fue la importancia y la esperanza que se depositó en este programa. De ahí que uno de los principales actos en aquella ceremonia de lanzamiento haya sido la ratificación de diez convenios que ya se habían concertado previamente con diversos segmentos del sector industrial “para el impulso y desarrollo

⁵ Revista *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976, p. 991.

⁶ “Razones, convenios, problemas y esperanzas de la Alianza para la Producción”, *Comercio Exterior*, mayo de 1977, p. 538.

de áreas prioritarias de nuestra economía”. Dichos convenios, todos ellos suscritos durante los últimos meses del sexenio de Echeverría (1976), fueron como sigue: con la industria petroquímica (22 de septiembre), industria de bienes de capital (5 de noviembre), industria mediana de bienes de capital (8 de noviembre), industria maquiladora (8 de noviembre), sector turismo (17 de noviembre), industria de las oleaginosas (18 de noviembre), cemento (19 de noviembre), automotriz de autopartes (26 de noviembre), minería (29 de noviembre), y automotriz terminal (30 de noviembre).⁷

Y lo que cabe resaltar en particular de dichos convenios son los compromisos de expansión que por ese conducto adquirieron los sectores firmantes.⁸ Así, la industria mediana de bienes de capital se comprometió a hacer inversiones para “triplicar cuando menos la producción correspondiente durante este sexenio”, la maquiladora acordó “crear 175 mil nuevas plazas durante los próximos seis años, así como incrementar las exportaciones de 480 millones de dólares en 1975 a 1 500 millones para 1982”. Para el sector turístico la meta fue “duplicar la afluencia de turistas para el país, elevándola a 3.5 millones de personas, e incrementar el movimiento de turismo nacional a más de 27 millones de mexicanos”. Por su parte, los industriales de las oleaginosas se comprometieron “a realizar un desarrollo planificado” y alcanzar la autosuficiencia. Para los industriales del cemento la meta fue hacer inversiones “por 10 500 millones de pesos a fin de incrementar la producción anual en ocho millones de toneladas durante el periodo 1977-1982”. El compromiso de la industria automotriz de autopartes fue poder suministrar a la industria terminal los insumos necesarios, en tiempo y cantidad suficiente, y el de esta última fue “satisfacer la demanda de transportación terrestre en forma económica”. Fijándose como metas de corto plazo “obtener el equilibrio de la balanza comercial por empresas y en lo posible un saldo positivo a través de exportaciones”. Por último, en el convenio firmado por los industriales de la minería se acordó “duplicar la producción y exportar 4 800 millones de dólares en el periodo 1977-1982”.⁹

Pero las anteriores fueron tan sólo las acciones acordadas para poner en marcha la Alianza para la Producción. En la práctica, éste fue un proyecto evolutivo que se fue fortaleciendo a lo largo del sexenio mediante

⁷ “Reunión de la Alianza para la Producción”, *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976, pp. 992-994.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Comercio Exterior*, enero de 1977, pp. 47-49.

aproximaciones sucesivas. En sus memorias, el ex presidente López Portillo dejó constancia del lanzamiento de ese programa y de dos avances que a su juicio debieron haber sido muy importantes. Uno de ellos, de junio de 1978, fue el compromiso firmado con el gobierno por la Asociación de Banqueros “para derivar recursos al campo y pesca, pequeña y mediana industria, asistencia técnica y vivienda popular”. Pero mucho más trascendente fue, a su juicio, el acercamiento que había tenido tiempo atrás, en el contexto de la Alianza, con los empresarios de Monterrey. En esa ocasión López Portillo les reconoció su nacionalismo —“no eran testaferros ni prestanombres de intereses extranjeros”— y explicó que su motivación era “apoyar las coincidencias para sacar adelante al país”. La idea era que “representantes auténticos de capital mexicano, y de calidad empresarial bien calificada, se aliaron en el esfuerzo productivo”.

En ese mismo sentido, otro gran paso adelante en el despegue de la Alianza fue la suscripción de un convenio entre el gobierno de Nuevo León y los empresarios de la entidad para invertir 100 mil millones de pesos y generar 315 mil empleos durante el sexenio que apenas empezaba. Según algunos pronósticos, esas inversiones les permitirían producir bienes y servicios con valor de “470 mil millones de pesos y una exportación equivalente a 5 mil millones de dólares”. Y al calor del acto, el líder empresarial Bernardo Garza Sada, del Grupo Alfa, declaró, entusiasmado, ante el presidente López Portillo: “lo que el empresario ofrece, aquí y ahora, es un esfuerzo de inversión, de productividad, de eficiencia, de organización y de justicia”. Por su parte, el mandatario mostró su reciprocidad al apuntar: “Éste es un acto para mí muy importante, porque se da en Monterrey y frente al característico, recio, macizo y, ¿por qué no decirlo?, difícil, grupo de empresarios regiomontanos”.¹⁰

Otro logro de la alianza a principios del sexenio fueron los acuerdos y compromisos con los sectores siguientes: industrias silvícolas, agro, pesca, minería, turismo, comercio, empresarios mexiquenses y exportación. Así, en mayo de 1977, los empresarios de las industrias derivadas de la silvicultura se manifestaron dispuestos a crear 2.6 millones de empleos directos e indirectos, “siempre y cuando se dé oportunidad para utilizar todo el volumen aprovechable de los bosques”. Y en el ámbito de la agricultura, la Cámara

¹⁰ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. I, pp. 560-561; t. II, pp. 736-737.

Nacional de Industria de la Transformación (Canacintra) ofreció una inversión de 60 mil millones de pesos, “si la legalidad esclarece el panorama del campo real y definitivamente”. Por su parte, el comercio de la Ciudad de México informó que invertiría 6 mil millones de pesos en más de 4 mil nuevos negocios, y en el Estado de México, los empresarios de la entidad se comprometieron “con un programa de inversiones para el año de 1977... del orden de 8 a 10 mil millones de pesos”. El “pacto para la exportación” propuesto por la Concamin fijó metas, pero la convocatoria estuvo dirigida “a todos los sectores involucrados en el comercio exterior”.¹¹

El ímpetu que se imprimió a la Alianza para la producción no decayó a lo largo de ese sexenio, excepción hecha del último año, cuando estalló la crisis, la cual se intensificó con el paso de los meses. En *Gobierno Mexicano*, publicación que da cuenta de todos los actos del titular del Ejecutivo, quedó abundante evidencia de las reiteradas alusiones de López Portillo a este tema a lo largo de su mandato. De particular relevancia fueron las reuniones de evaluación de la Alianza para la producción celebradas cada año hasta 1980. Asimismo, el asunto fue siempre objeto de atención en el texto principal de los informes presidenciales y en sus anexos, como lo anota el ex presidente en sus memorias, e indica también que, a pesar de que “el propósito era comprometido, el resultado fue asombroso: ... la planta productiva se duplicó en cuatro años de acción, en los cuales se generaron cuatro millones de empleos”.¹²

Así, en los cinco informes presidenciales que presentó López Portillo después de 1977, el documento principal vino acompañado de un detallado anexo sobre la marcha de la Alianza para la Producción. El correspondiente al último año del sexenio, fechado en septiembre de 1982, hace las veces de resumen y de colofón. Basta ver el índice de ese volumen para comprobar la relevancia que tuvo esa política en la administración de López Portillo. La cobertura sectorial del programa incluyó los sectores agropecuarios y forestales, comercio, industria, turismo y financiero. Los dos capítulos restantes del volumen están dedicados a las acciones emprendidas para solucionar “cuellos de botella”, así como a las estrategias y los programas nacionales prioritarios. Desde una perspectiva programática, cabe destacar

¹¹ “Razones, convenios, problemas y esperanzas...”, *op. cit.*, p. 541.

¹² López Portillo, *Mis Tiempos...*, *op. cit.*, t. 1, p. 487.

el Programa Nacional de Productos Alimenticios y Básicos 1981-1982, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el Programa Nacional de Productividad, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo y el Sistema Alimentario Mexicano, entre otros.¹³

En particular, vale la pena recordar el pormenor de los acuerdos suscritos por el sector financiero al amparo de la Alianza para la Producción. Éstos se concretaron en apoyos de carácter crediticio por parte de la banca y en estímulos fiscales ofrecidos por el gobierno dentro de los programas que se determinaron en función de tres referencias: los fines establecidos en el Plan Global de Desarrollo, los planteamientos del Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Productos Básicos. Por su parte, los programas correspondientes fueron los siguientes: Apoyo a la Producción y Distribución de Productos Básicos, Promoción y Apoyo a la Industria Minera, Promoción de la Industria del Cemento, Promoción y Apoyo a la Industria Petroquímica, Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital, Desarrollo de la Industria Automotriz, Promoción de la Industria Maquiladora, Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana industria, Promoción del Turismo, Programas de Apoyo al Sector Laboral y Convenio de Cooperación entre el Gobierno Federal y la Asociación de Banqueros de México, A.C. En el marco de estos últimos acuerdos se extendieron apoyos para la vivienda de interés social, pequeña y mediana empresa, rehabilitación de sistemas de riego y agroindustrias. En particular, a las tres últimas actividades se canalizaron créditos por más de 23 mil millones de pesos.¹⁴

El presidente López Portillo hizo un balance de la Alianza para la Producción en su último informe de gobierno, con saldos altamente favorables desde cualquier ángulo que se les vea. Otro punto cuya importancia no puede ser soslayada por el hecho de que, para llevar a cabo las inversiones necesarias para alcanzar los compromisos asumidos, las empresas privadas contrataron un monto muy importante de deuda externa. El episodio fue ampliamente conocido por la opinión pública. En un momento del sexenio cuando la economía interna se encontraba ya muy sobrecalentada los líderes empresariales se acercaron al presidente López Portillo: “Señor, no podemos continuar con los compromisos de la Alianza en razón de que las fuentes de

¹³ José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, anexo IV, “Alianza para la Producción”.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 212-217.

crédito están secas: no hay crédito”. Y fue entonces en que ese propio mandatario les recomendó que recurrieran al financiamiento del exterior. El argumento fue que si México disponía de mucho petróleo y la perspectiva de los petroprecios era de ascenso ininterrumpido no había problema para que al igual que el Gobierno, el sector privado del país recurriera en forma masiva a los financiamientos del exterior en moneda extranjera. Se gestó así el peligro de grandes riesgos cambiarios en el sector privado de México, pero al parecer nadie se lo advirtió al presidente López Portillo. Éste únicamente se mantuvo obsesionado en “lograr índices elevados de crecimiento convocando para ello a trabajadores y empresarios”. Las prioridades fueron alimentos y productos energéticos. En cuanto a alimentos, para 1981 se alcanzó la autosuficiencia en maíz, frijol y arroz, y en 1982 se logró el trigo; en el sexenio, la oferta de alimentos industriales se incrementó en 42%; la de productos pesqueros procesados, en 83%; y la de manufacturas básicas, en 40%. En cuatro años se crearon 4.3 millones de empleos y se consiguió reducir el desempleo abierto de 8.1% a 4.5%. También se logró que la economía creciera por encima del 8% anual y duplicar el tamaño de la planta industrial.¹⁵

Con todo, a pesar de esos porcentajes de éxito, las relaciones del presidente López Portillo con los grupos empresariales se fueron amargando en forma alarmante hacia los últimos meses de 1981 y a todo lo largo de 1982. Rogelio Hernández Rodríguez califica a la Alianza para la Producción como un fracaso, con base, no en las cifras, sino exclusivamente en la retórica intercambiada entre el sector privado y el gobierno en el lapso final del sexenio.¹⁶ Incluso, cabe destacar que aun en los tiempos más cordiales de la administración de López Portillo subsistió algo del encono que caracterizó las relaciones entre ambos entes durante la administración anterior. Sin embargo, tampoco hay que darle a las palabras más importancia de la que tienen. Lo relevante, lo verdaderamente importante, son los hechos. Y lo cierto es que la expansión de las inversiones tuvo lugar y, más trascendente aún: también el sobreendeudamiento con el exterior de las principales empresas mexicanas. Un caso paradigmático —o quizá extremo— fue el del Consorcio Alfa de Monterrey, que financió con crédito externo una expansión verdaderamente frenética.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 126.

La Alianza para la Producción parecería así un gran éxito si solamente se le evalúa desde la perspectiva —¿estrecha?— de los montos invertidos y del crecimiento de la producción. El problema es que, hacia finales de su sexenio, el presidente López Portillo empezó a juzgar a la concertación social de la Alianza desde otros ángulos, en particular desde uno que se convirtió para él en una verdadera obsesión: el de las fugas de capital que amenazaban con causar una gran devaluación. Pero los empresarios seguramente nunca apreciaron a la Alianza desde esa perspectiva y no tenían por qué hacerlo. Los compromisos de ese proyecto de concertación social habían tenido una finalidad muy clara: elevar las inversiones y la producción, nada más. Pero lo cierto es que aquella fisura de desacuerdo se fue ampliando hasta convertirse en un verdadero abismo. La razón es muy sencilla: en su esencia la concertación social no es y no puede ser un instrumento eficaz de política para defender una paridad o un régimen cambiario, cualquiera que sea éste. En sus memorias, el expresidente habla de que la Alianza fue un éxito durante la campaña y tiempo después, “en rigor hasta 1981”. ¿Pero qué fue lo que descarriló a dicha modalidad? Según López Portillo, que en ese año de 1981 “se intentó una ‘nueva alianza’ que se precipitó por traición y cobardía”.

De este desacuerdo —el de dos visiones irreconciliables— se derivó que el distanciamiento entre el presidente López Portillo y los grupos empresariales crecería gradualmente hasta desembocar en un franco rompimiento. Tal vez la última oportunidad de reconciliación se presentó en marzo de 1982 cuando los grupos empresariales encabezados por Manuel Clouthier se acercaron a ese mandatario para ofrecerle una nueva alianza. Ésta consistiría en lo siguiente:

“en mantener la prioridad del empleo, restaurar, vía salarios, el poder adquisitivo de los ingresos laborales derivado de la devaluación, agregar a precios sólo el aumento de costos; más productos básicos; mantener las inversiones privadas al nivel de 1981 e incrementar en 3% las exportaciones de productos manufacturados”.¹⁷

López Portillo recuerda que, en esa coyuntura, los empresarios ofrecían un aumento salarial del 8 por ciento, pero él ya se había comprometido con otra

¹⁷ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, p. 1193.

propuesta, sugerida por José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial: otorgar incrementos salariales de 10, 20 y 30 por ciento. Y a partir de ahí, el desencuentro se hizo abismal. Lo dijo López Portillo en sus memorias: “la solución de 1982 en materia salarial define mi rompimiento final con los empresarios”. El viraje era claro. La “nueva alianza” consistió en que el presidente se pasara del lado de los sindicatos, quizá anticipando el aplauso que requeriría para cuando anunciara la expropiación de los bancos y la implantación del control total de cambios.¹⁸

Si acaso el presidente López Portillo llegó a pensar que la ofensiva especulativa podía frenarse mediante acciones de concertación, pecó de ingenuo. Sería imposible sentar a una mesa de negociación, o mandar llamar al despacho privado, a la totalidad de las personas que están en posibilidad de adquirir divisas en cantidades importantes. El mero intento de negociar en esa materia sería señal inequívoca de que es el momento indicado para huir de la moneda nacional. Incluso, aunque se hubiera podido convocar el compromiso sincero de los líderes empresariales para esa finalidad, éstos habrían estado en la imposibilidad práctica de imponer esa disciplina sobre sus miembros. Las organizaciones empresariales son esencialmente asociativas y de representación. No eran, ni nunca lo podrán ser, como una burocracia o un ejército, conformaciones en las que existen compromisos de obediencia y procedimientos disciplinarios eficaces de la jerarquía hacia abajo.

Pero existe además otra línea de argumentación. Al núcleo, a la élite de la clase empresarial no le convenía ni que se desatara una gran fuga de capitales hacia las postrimerías del sexenio de López Portillo como tampoco que desembocara en una devaluación. No le convenían ambos fenómenos ni a la banca como tampoco a la gran empresa. En cuanto a la banca, debería ser claro que en la medida en que los capitales se fugaban del país los perdía la propia banca para intermediarlos con su clientela en la forma de créditos. Y en cuanto a las grandes empresas, la mayoría se habían endeudado mucho a lo largo del sexenio y mucha de esa deuda se había contratado en moneda extranjera con fuentes del exterior. En buena medida así había ocurrido, convocada por el gobierno en nombre de la Alianza para la Producción. Al actuar así, la mayoría de ellas habían asumido un gran riesgo cambiario pues el grueso de sus ventas se liquidaba en moneda nacional. En caso de

¹⁸ *Ibid.*, pp. 1193-1194.

producirse una devaluación importante, como al final efectivamente ocurrió, sus pasivos se incrementarían en sus balances poniendo a muchas de ellas incluso en situación de quiebra técnica.

La explicación anterior se refuerza con un hecho adicional: los empresarios no fueron el único segmento de la población que especuló en esa coyuntura. En la especulación cambiaria —la compra de dólares— se involucraron todos los ciudadanos con un ahorro formado que proteger y muchos más. Entre éstos, muchos que sin ser empresarios tenían un capital que salvaguardar, entre ellos rentistas, herederos o practicantes de las profesiones liberales. Pero a esos contingentes habría que sumar otra franja de la sociedad: los integrantes de la clase política. La política era una actividad que llevaba décadas en la que se podían acumular fortunas considerables. ¿Por qué el presidente López Portillo no acusó a los políticos de haber estado azuzando para que se produjera el saqueo del país? En rigor, en ese fin de sexenio todos los segmentos de la población se involucraron en la especulación cambiaria en la medida de sus posibilidades. El atractivo era grande: absolutamente todos los bienes habían subido mucho de precio, excepto uno: el dólar. El gobierno lo había mantenido artificialmente barato. Era la gran barata del sexenio y las grandes mayorías acudieron en masa a comprarlo. La especulación fueron todos.¹⁹

¹⁹ *Ibid.*, p. 420.

ARRANQUE DE SEXENIO

5. FUNDAMENTOS

Ernesto Fernández Hurtado ya no fue redesignado para continuar como director general del Banco de México durante el sexenio del presidente José López Portillo. Para ocupar ese cargo fue nombrado desde la toma de posesión de esa administración el economista Gustavo Romero Kolbeck. En sus memorias, el expresidente López Portillo da cuenta del episodio y de las razones en que se apoyó para justificar no haber reconfirmado a Fernández Hurtado en esa posición. Según López Portillo, en su desempeño como cabeza de la banca central Fernández Hurtado siempre se había conducido a manera de que el Banco de México se autoerigiera en “guardián supremo de la economía”. Ello, al actuar “por su cuenta” mediante la vieja práctica que había caracterizado a Fernández Hurtado de “asustar a los políticos” con el fin de poder “manejarlos a su antojo”. Según puede apreciarse, la explicación dada por López Portillo es suficientemente críptica como para, realmente, no decir nada. La verdadera razón del disgusto de López Portillo con Fernández Hurtado era que éste, desde su cargo a la cabeza del Banco de México, había intentado si no impedir, por los menos moderar, la política económica abiertamente inflacionista que se alentaba desde Los Pinos y que había sido secundada sin ningún reparo por la Secretaría de Hacienda. Dándole la razón a Fernández Hurtado, aunque fuese de manera indirecta, esa estrategia intensamente inflacionista había terminado por provocar la severa crisis de balanza de pagos que estalló hacia las postrimerías del sexenio del presidente Echeverría, siendo ya López Portillo presidente electo después de su paso por la Secretaría de Hacienda durante más de dos años.¹

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Editores, 1988, t. I, p. 573.

En las memorias de López Portillo es posible encontrar unos muy interesantes pasajes relativos a los criterios en que se apoyó para la integración del gabinete en el gobierno que presidió. Entre esos criterios cabe en primer lugar destacar el relativo a la consideración de un “núcleo básico de compañeros” con los cuales él, López Portillo, había “trabajado en la administración pública” y que se habían desempeñado en ella durante mucho tiempo y en diversos cargos logrando de esa manera probar su valía. Y en segundo lugar, ese “núcleo básico tenía que combinarse con aquellos miembros prominentes del Partido que habían conducido la dirección de la campaña y que, coincidentemente, habían sido miembros del Gabinete de Echeverría y precandidatos”, como había sido el caso del propio López Portillo. A continuación, aquel memorialista hizo mención del tercer criterio de selección que en su momento había seguido para integrar a su gabinete. Y éste se había referido al círculo que se había conformado con aquellos funcionarios o personas “a quienes conocía por su capacidad y con los que tenía vinculaciones de agradecimiento, afecto y amistad, que aseguraban recíprocas lealtades...”. Así, fue en ese círculo donde ubicó López Portillo a Gustavo Romero Kolbeck a quien decidió designar como director general del Banco de México en remplazo del incómodo Fernández Hurtado quien había osado ejercer algo de autonomía en la conducción de la política monetaria. Incidentalmente, en ese círculo ubicó asimismo el presidente López Portillo al ingeniero Jorge Díaz Serrano que ocuparía la cabeza de Petróleos Mexicanos y sería un funcionario de gran influencia durante una fase muy prolongada de ese régimen.² Con respecto al economista Romero Kolbeck, indudablemente se trataba de un profesionista destacado, una persona con una formación sólida y una trayectoria sobresaliente en el servicio público y en la diplomacia. Sin embargo, al momento de su nombramiento en el timón del Banco de México no era realmente un funcionario que contara con una experiencia profesional propiamente de banca central como tampoco tenía una formación especializada en política monetaria y crediticia. Lo más cerca que Romero había estado hasta entonces del Banco de México es que en su calidad de director general de Nacional Financiera había fungido en esa institución como integrante del Consejo de Administración en calidad de consejero por la serie A representativa de las

² *Ibid.*, p. 473.

acciones del gobierno. Este cargo lo había ejercido desde mayo de 1974, a lo largo del resto de la administración del presidente Echeverría.

Resulta de interés consultar desde la actualidad la semblanza biográfica que en su momento compiló para Gustavo Romero Kolbeck (R.K.) el académico estadounidense Roderic Ai Camp. En ella puede leerse que R.K. terminó la licenciatura en economía en la UNAM con mención honorífica (1946) y que en materia de formación escolar posterior realizó cursos de posgrado en la Universidad de Chicago y en la Universidad de Georgetown, Washington D.C., en los años 1947-1948. Y partir de ahí, el futuro banquero central inició una carrera profesional con dos características distinguibles: un ascenso continuo y una amplia cobertura sectorial. Así, en cuanto a su participación en el sector privado primero fue jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México (1949-1954) y años después director fundador del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado CEESP (1962-1965). Y en el orden docente y académico, Romero Kolbeck impartió cátedra de economía en la UNAM (1966-1970), fue director de la entonces todavía Escuela Nacional de Economía (1967-1969) y miembro del Consejo Universitario ahí mismo en su *alma mater* (1967-1969). Pero el grueso de la trayectoria profesional de R.K. se había llevado a cabo en el sector público, empezando por una encomienda inicial en calidad de investigador en la Secretaría del Patrimonio Nacional (1948). De ahí, su segundo cargo en el sector público fue como subdirector en la Comisión Nacional de Inversiones (1954-1958) y como director de Inversiones Públicas (1959-1961) en la Secretaría de la Presidencia. Posteriormente, ya en la década de los setenta trabajó como asesor en la Presidencia de la República para después pasar, como ya se ha mencionado, a la dirección general de Nacional Financiera a partir de enero de 1974. Por último, en el campo de la diplomacia, la hoja de servicios de nuestro hombre sólo cita un breve tránsito como embajador ante Japón en el año 1973. Y en resumen, como agente activo en el Banco de México, de Gustavo Romero Kolbeck únicamente cabe citar una estancia laboral muy corta en calidad de economista novato mientras estudiaba su licenciatura en la UNAM (1944-1946) y su ya mencionado periplo como consejero mientras se desempeñó como cabeza de Nacional Financiera (1974-1976).³

³ Roderic Ai Camp, *Biografías de Políticos Mexicanos, 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 504-505.

Pero en esa pormenorizada semblanza que pudo compilar el académico Roderic Camp no aparecen algunos de los rasgos personales que mostró en vida el economista Romero Kolbeck y los cuales vale la pena recordar aquí en razón de que fueron de importancia en el desarrollo de su carrera profesional. De esos rasgos sabemos por referencias confiables –y también por observaciones directas– que Romero Kolbeck fue siempre reconocido y recordado como un individuo de trato humano muy fino y eficaz; como una persona muy competente para las relaciones públicas y para la diplomacia. Asimismo, también se le recordaba por su bonhomía en el trato social. Simpático, divertido y ameno fue siempre el llamado “Güero” Romero. Y en paralelo con la anterior, aunque definitivamente de mayor trascendencia, otra de las virtudes que lo adornaron en vida destacó su destreza para la operación política. Romero Kolbeck se movía hábilmente y con fluidez en las aguas procélicas de los altos círculos y su cercanía con el poder y con los poderosos. En sus inicios como cabeza del Banco de México se dieron dos anécdotas que lo retratan de cuerpo entero en las facetas mencionadas. Así, cuentan las referencias que en sus primeros días en el instituto central Romero Kolbeck mandó llamar a su oficina a los funcionarios de más alto rango y les informó que, dada su gran capacidad profesional, las medidas que se tomaran en materia de política monetaria y crediticia serían propuestas por ellos pero que él, en su calidad de director general, sería el encargado de darlas a conocer. Asimismo, casi simultáneamente se dio a la tarea de revisar los tabuladores de sueldos y la nómina de la institución y cayó en la cuenta de la forma en que la inflación de los años precedentes había deteriorado las remuneraciones del personal del Banco de México. Acto seguido, acordó un aumento general que le valió un caluroso agradecimiento y mucha popularidad entre la gran familia Banxico.⁴

Gustavo Romero Kolbeck era, indudablemente, un buen economista, un profesionista con una formación sólida y un funcionario público con una trayectoria sobresaliente. Con todo, su perfil se diferenciaba de manera clara del que había tenido en igual circunstancia su antecesor inmediato como cabeza del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado. Es decir, al momento de ser designado para encabezar al Banco de México, Romero no contaba propiamente, como ya se ha mencionado, con una experiencia profesional de

⁴ Entrevista Jonathan Heath–Eduardo Turrent Díaz (ETD), 1994.

banca central ni tenía una formación especializada en política monetaria y crediticia. Sin embargo, todos los indicios apuntan a que sobre la marcha fue adquiriendo esa formación y ese perfil. En particular, en su calidad de director general del Banco de México tuvo siempre una actitud de gran respeto y cuidado por la institución. Asimismo, y de manera todavía más importante, siempre actuó –con bastante destreza, por cierto– en defensa de los principios fundamentales de la banca central y al hacerlo en una situación histórica muy desfavorable para esa tarea terminó como figura trágica y fue destituido anticipadamente a la conclusión de su encomienda con el fin de sexenio. De manera reiterada, en las sesiones del Consejo en las cuales comparecía ante la presencia del secretario de Hacienda su mensaje de conclusión se refería a la importancia de perseverar en la defensa de la estabilidad y en el combate a la inflación. A guisa de ejemplo, en una sesión de Consejo de agosto de 1980 se señaló que en el informe que había presentado el director general Romero Kolbeck sobre la evolución de la economía interna durante los seis meses previos, se había destacado “con una mayor presencia que en informes anteriores el problema de la inflación y las distorsiones que está ocasionando en diversos sectores de la economía...”. Y en reacción a dicha aseveración, reza el acta correspondiente, dicho funcionario había respondido que “efectivamente la inflación es preocupante y de aumentar podría dañar el empleo y la producción”.⁵ Y en conclusión, si esos llamados a la defensa de la estabilidad hubieran sido escuchados tal vez no habría habido crisis de balanza de pagos de fin de sexenio o la que estalló habría sido de mucha menor intensidad.

Gustavo Romero Kolbeck, ya se ha dicho, fue un buen director general del Banco de México. Lo fue en el contexto de unas circunstancias muy difíciles en razón principalmente de la política económica por la cual optó el presidente José López Portillo, en particular a partir de su rompimiento con el FMI a partir de finales de 1978. Y una de las razones por las cuales ese funcionario puede ser considerado un buen líder de la banca central mexicana en su periodo fue por su institucionalidad. Al respecto, se tiene la referencia de que a pesar del gran poder con el que contó al momento de ser designado, actuó siempre con gran respeto a la organización y trajo consigo para incrustarlo en la estructura a nivel jerárquico elevado a tan solo un

⁵ Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, acta 2459, agosto 4, 1980, Libro X, p. 5.

funcionario. Fue el caso de Agustín López Munguía, alias “el Chapulín”, a quien se colocó al mando del área administrativa del Banco y que tuvo ahí un desempeño aceptable. En este sentido, en su momento y posteriormente también se habló del caso del economista Carlos Bazdresch quien al igual que López Munguía se incorporó a las filas del Banco de México a principios de esa administración nada menos que en calidad de subdirector de Investigación Económica, o sea de economista en jefe de la institución. Pero cabe hacer la precisión que esa designación se debió más bien a la influencia de que gozaba el economista Leopoldo Solís quien hizo fuerza en favor de ese nombramiento desde su elevada posición como par de Miguel Mancera en su calidad de también subdirector general de la institución. Pero volviendo al tema del temple humano de Romero Kolbeck, ya avanzada su administración tuvo lugar otro episodio que habla de su estatura moral. Todo empezó cuando el economista David Ibarra llevaba ya algún tiempo de encabezar la Secretaría de Hacienda en reemplazo del destituido Julio Rodolfo Moctezuma Cid. El hecho es que en algún momento el secretario Ibarra empezó a ejercer presión sobre Romero Kolbeck para que destituyera de su cargo como subdirector general del Banco de México al destacado funcionario Miguel Mancera. Posiblemente, la finalidad de esa maquiavélica maniobra era la de ejercer presión para que en esa alta posición en el banco central fuese colocado alguien del grupo cercano a aquel ministro. Sin embargo, con loable institucionalidad y gran entereza política Romero Kolbeck decidió defender la permanencia de Mancera en su cargo y logró que finalmente Ibarra cesara de su turbia intención.⁶

El punto de partida básico para la política económica en el sexenio 1976-1982 fue el programa de apoyo que México había suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por la administración saliente del presidente Echeverría y que el gobierno siguiente del presidente López Portillo aceptó refrendar de manera oficial. Es decir, mediante el reconocimiento y la firma del convenio que el gobierno del presidente Echeverría había tenido que solicitar a ese organismo a causa de la crisis de balanza de pagos con devaluación que había estallado durante los meses finales de su sexenio. Así, en el programa de Facilidad Ampliada que se suscribió con dicho organismo se estableció un monto total de apoyos por 518 millones de Derechos

⁶ Entrevista Miguel Mancera Aguayo-ETD, noviembre de 2018.

Especiales de Giro, DEG, (para la época, aproximadamente 650 millones de dólares) que se dispondrían de la manera como sigue: 1977, 200 millones de DEG; 1978, 181 millones y la cantidad restante de 137 millones se dispondría en el tercer y último año del programa, o sea, en 1979. Con respecto a esa programación, cabe agregar que toda vez que en abril de 1978 estaba calendarizada para entrar en vigor una nueva cuota de México en el FMI, el saldo del programa podría ampliarse a 749 millones de DEG con disposiciones posibles para 1978 y 1979 de 274.5 millones de DEG cada una. Los objetivos que se buscaban alcanzar con el programa eran, primeramente, un crecimiento del PIB para 1977 de 4 por ciento en términos reales, de 5 por ciento para 1978 y 6.5 por ciento para 1979. En cuanto a inflación se programaron unas metas anuales de 30 por ciento de incremento del deflactor implícito para 1977, y de 17 y 12.5 por ciento respectivamente para 1978 y 1979. Y de manera muy importante se buscaba que los ajustes requeridos por el programa principalmente en los frentes de política fiscal, monetaria y salarial pudieran reducir el déficit en cuenta corriente al 2.3 por ciento sobre el PIB en 1977 y en los dos años subsiguientes a 2.8 y 2.2 sobre el PIB.⁷

A continuación, de ese programa de Facilidad Ampliada con el FMI lo que cabe poner de relieve son las condiciones que se acordaron. O para decirlo de manera más directa, los “candados” que se determinaron como consecuencia de la llamada condicionalidad que exigía el organismo en todos los programas de apoyo que concedía para los países miembros que los solicitaban. En primer lugar, en materia de política monetaria se determinó para 1977 un techo para el incremento de la base monetaria no mayor a la acumulación de reservas internacionales que se lograra en el año. Para los años de 1978 y 1979 ese techo se elevó al doble de la acumulación que se consiguiera de reservas internacionales. Y en cuanto a política fiscal —o sea, a manera de llamado para la Secretaría de Hacienda— se acordaron dos candados. El primero, sobre la reducción que debería lograrse en el déficit económico del sector público el cual debería bajarse en 1977 a 6 por ciento del PIB a partir del 9 por ciento que había alcanzado en el último año del sexenio del presidente Echeverría. A continuación, para 1978 ese indicador que originalmente se programó para cerrar en 4 por ciento del PIB se flexibilizó

⁷ Banco de México, Cuadro Comparativo del Programa de México con el FMI en 1977, 1978 y 1979, 28 de noviembre de 1978, en Archivo Histórico del Banco de México (AHBM).

para que se ubicara en 5.5 por ciento. Y para 1979 también se corrigió esa referencia a fin de que en lugar del 2.5 por ciento del PIB pudiera cerrar en 5 por ciento. Por su parte, con relación al incremento de la deuda pública externa los límites originales para 1977, 1978 y 1979 se fijaron, respectivamente, en 3 mil millones de dólares (4 por ciento del PIB), 2 mil millones y mil millones. Sin embargo, después de negociaciones entre las autoridades del FMI y de México esos dos últimos techos se ajustaron para quedar en 3 mil millones de dólares respectivamente para ambos años de 1978 y 1979. Y en paralelo con esos candados que tenían una expresión cuantitativa, también se acordaron otros dos de orden cualitativo. El primero, para que México se abstuviera de aplicar restricciones cambiarias y restricciones al comercio internacional de carácter no arancelario con la intención de proteger su balanza de pagos. Por último, en el convenio también quedó plasmado el derecho de México para solicitar al FMI la revisión del programa.

En el programa también se incluyeron otros pronósticos que, sin ser propiamente candados, de cualquier forma tenían importancia como referencia para el desempeño de la economía dentro del acuerdo con el FMI. La finalidad ulterior del programa, cabe señalarlo como punto de partida, era que la economía mexicana recobrase su capacidad para crecer de manera sostenible. Así, con tal finalidad en mente, en el programa se preveían acciones y metas en varios campos de la política económica. En cuanto al ámbito de acción del Banco de México, en materia de política monetaria, crediticia y cambiaria. A ello había que agregar algunas referencias adicionales que se agregaron en materia de política fiscal, política salarial y política de balanza de pagos. En cuanto a política monetaria se proyectó para 1977 un incremento anual para el deflactor implícito del PIB de 30 por ciento, una acumulación de reservas internacionales de 700 millones de dólares y en el orden de la política crediticia que las tasas de interés se fijaran a niveles que “retengan ahorro interno y alienten la repatriación de capitales”, además de canalizar volúmenes adecuados de financiamiento para el sector privado. Adicionalmente, en el ámbito de la política cambiaria se planteó que las intervenciones en el mercado de cambios se llevaran a cabo únicamente “para evitar fluctuaciones erráticas en el corto plazo”. A continuación, en el campo de la política fiscal se programó, en primer lugar, aumentar el ahorro público en 1 por ciento del PIB actuando de manera especial en las empresas

públicas además de buscar que los precios y tarifas fueran siempre congruentes con los costos de producción. En ese campo también se programó que el empleo en el sector público no aumentase en más de 2 por ciento por año así como mejorar el perfil de la deuda externa pública a la vez de no contratar créditos de corto plazo. Y de manera complementaria, en cuanto a política salarial se acordó “la intención de limitar los aumentos a niveles de los países con los que se comercie, ajustados por productividad”. Finalmente, en lo relativo a Balanza de Pagos figuraba la intención de llegar al cierre de 1977 a un déficit aproximado en la cuenta corriente del 2.3 por ciento del PIB.

A pie de página, en el documento interno ya mencionado del Banco de México relativo al programa de Facilidad Ampliada suscrito con el FMI, hay una nota en que se explica que los candados anuales acordados en ese programa con el organismo incluían metas trimestrales y que su incumplimiento daba lugar a que el país no pudiera realizar disposiciones ulteriores de recursos aunque las mismas estuvieran predeterminadas en el programa (es decir, la condicionalidad del FMI mordía). Se señala asimismo en dicha nota de pie de página, que la modificación de esas metas trimestrales y anuales sólo podría ser acordada por la máxima autoridad en el organismo, que era el director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. Esta última referencia es de importancia en razón de que ofrece un primer indicio respecto de las posibles fricciones que pudieran haber aflorado entre el gobierno de México y las altas autoridades del FMI durante la vigencia de aquel programa de Facilidad Ampliada, cuyo plazo de vigencia sería el trienio de 1977 a 1979.

Así, cabe recordar que en cuanto a deuda pública externa el tope para el endeudamiento externo neto en el año 1977 se fijó en 3 mil millones de dólares, equivalente a 4 por ciento del PIB. En ese respecto, en el documento aludido se señaló que de enero a abril de 1977 el endeudamiento externo de la banca oficial se había incrementado en tan sólo 9.7 miles de millones de pesos en contraste con 16.8 en el mismo periodo de 1976, en línea con “el convenio de Servicio Financiero Ampliado que se tiene concertado con el FMI”. Y todavía con mayor exactitud, más adelante en dicho documento se hizo la precisión con respecto al endeudamiento “del sector público no financiero y de la banca nacional (excluido el Banco de México)” que las estimaciones señalaban que en los primeros cuatro meses del año se

había incrementado en alrededor de 800 millones de dólares, cifra inferior al tope establecido de 1 000 millones de dólares para el primer trimestre de ese año de acuerdo con el programa. Por su parte, como se recordará el candado respecto de política monetaria se había establecido en la forma de que la emisión de billetes no debería ser superior al incremento que mostrara la reserva internacional en términos netos. Por desgracia, en el documento citado no hay una referencia explícita al cumplimiento de este candado aunque es posible hacer deducciones indirectas. Al respecto, cabe destacar primeramente una afirmación en dicho documento respecto de que durante los primeros meses de 1977 “se registró un notable desatesoramiento de billetes en dólares en poder del público, lo cual permitió elevar las reservas internacionales del Banco de México”. Así, de manera importante, mientras en ese primer cuatrimestre de 1977 los billetes y monedas en poder del público sufrieron una contracción por razones estacionales de 2.4 miles de millones de pesos, el saldo neto de la reserva internacional se incrementó en 9.2 miles de millones de pesos. Es decir, se cumplió con amplitud el candado correspondiente.⁸

En el *Informe Anual* del Banco de México correspondiente a 1977 se dice con relación al Convenio de Facilidad Ampliada que se había suscrito con el FMI que el país había cumplido en ese año de manera satisfactoria con las metas acordadas. Sin embargo, no se precisa en dicha publicación cuáles eran esas metas y el detalle de la forma en que fueron cumplidas en el año.⁹ Felizmente, la omisión pudo ser subsanada mediante la consulta del reporte que se preparó en el organismo a mediados de 1978 en cumplimiento con las obligaciones de consulta establecidas en el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Al respecto, se menciona en dicho documento que los objetivos del programa para México dentro del mencionado acuerdo de Facilidad Ampliada eran tres: 1) la reducción de la inflación interna a un nivel semejante al de los principales socios comerciales del país (léase claramente Estados Unidos), 2) corrección del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos a un nivel que fuera sostenible en el mediano plazo y 3) recuperación de la capacidad histórica de crecimiento de la economía mexicana con el fin de poder “generar oportunidades de empleo adecuadas

⁸ *Ibid.*, pp. 2, 3 y 11.

⁹ Banco de México, *Informe Anual*, 1977, p. 37.

para una fuerza de trabajo en rápida expansión”. Así, en la búsqueda de esos objetivos mediante el programa con el FMI las autoridades de México habían recurrido a una utilización activa de los instrumentos de intervención disponibles en los campos de las políticas de ingresos, fiscal, monetaria y comercial. En general, se señaló en el citado documento del FMI, los resultados conseguidos por la política económica de México durante 1977 habían sido satisfactorios y en línea con lo establecido en el acuerdo con el FMI.

Y en relación con el cumplimiento con las metas determinadas en el programa, en un informe de julio de 1978 el personal técnico del Fondo hizo primeramente referencia a los logros que se habían conseguido en el frente de la política de ingresos. En este último sentido, se dijo en el documento del FMI que después de un ajuste salarial importante en respuesta a la devaluación de septiembre de 1976, en enero de 1977 los salarios mínimos se habían incrementado en 10 por ciento y que ése había sido el dato para el establecimiento por parte del gobierno de una referencia general para las negociaciones salariales en el sector privado para el resto del año. Y en línea con esa referencia, también el incremento anual para los sueldos de los empleados públicos se determinó de manera acorde y a satisfacción de las autoridades. En cuanto a la corrección de las finanzas públicas, en 1977 el déficit del sector público no financiero cerró en 6.6 por ciento del PIB, no muy lejos de la meta de 6 por ciento que se había establecido en el programa. Por su parte, el objetivo de que el endeudamiento público externo se mantuviera por debajo de 3 mil millones de dólares también se cumplió. Y según los técnicos del FMI, esto se cumplió en buena medida gracias a que “el incremento de las reservas del Banco de México fue más elevado que lo previsto y ello permitió a la vez ampliar la capacidad de crédito al sector público no financiero”. En concreto, el incremento de la reserva internacional neta del Banco de México fue en 1977 de 715 millones de dólares, según los técnicos del FMI “en términos aproximados en línea con lo establecido en el programa”. Por último, también los avances conseguidos en el frente de la balanza de pagos resultaron congruentes con lo establecido en el programa. Así, habiendo cerrado el déficit de la cuenta corriente en 1976 en 3.3 miles de millones de dólares para 1977 logró reducirse a 2 mil millones siendo que la meta en el programa se había prefijado en 2.8 miles de millones de dólares.

O sea que hasta ese momento, el programa avanzaba satisfactoriamente de acuerdo con lo planeado.¹⁰

En diciembre de 1978, las autoridades de México presentaron a la consideración del FMI una carta solicitud para el uso que se pensaba hacer de recursos del organismo durante 1979 al amparo del Acuerdo de Facilidad Ampliada en vigor desde el año 1977. En esa carta-solicitud quedó consignada la intención del gobierno de México de disponer durante el año 1979 de la cantidad de 518 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG). En el documento correspondiente a dicha solicitud preparado por el personal técnico del organismo se asentó que el programa económico de México para 1978 se había planteado con vistas a “la continuación del esfuerzo de ajuste que se había iniciado a finales de 1976 y a todo lo largo de 1977”. De esa forma, gracias al mantenimiento de ese esfuerzo, durante 1978 se había “tenido un éxito considerable en el proceso de corregir los muy severos desequilibrios que habían surgido en la economía de México durante la parte media de la década de los setenta”. Por su parte, hasta la última fecha de verificación que se tenía al momento de preparar el reporte citado, 30 de septiembre de 1978, textualmente “México había logrado cumplir con los tres requisitos del programa sujetos a verificación trimestral”. Y esos tres requisitos eran respecto de la meta de balanza de pagos, el techo fijado para el endeudamiento público externo y el tope acordado para el déficit del sector público no financiero. “Asimismo, también se había conseguido cumplir de manera consistente con el techo aplicable al crecimiento de los activos internos del Banco de México”. Y dentro del programa económico aplicado, también el país había logrado apegarse a los dos objetivos no cuantitativos acordados. Primero, en cuanto a no recurrir a controles cambiarios y segundo en lo relativo a avanzar en materia de apertura comercial. En este último sentido, se destacaba “la relajación de los derechos a la importación” que el gobierno de México “había puesto en ejecución en junio de ese año”.

Con cifras precisas, las estimaciones del personal técnico del organismo apuntaban a que al término de ese año de 1978 el saldo de la reserva internacional neta del Banco de México cerraría en aproximadamente 600 millones de dólares, o sea 100 millones por arriba de la meta originalmente

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, *Mexico, Staff Report for the 1978 Article IV Consultation*, 26 de julio de 1978, SM/78/202, pp. 2-4.

planteada para esa variable. Y la contrapartida de este logro sería que los activos internos del instituto central contarían con un margen adicional de aproximadamente 4 mil millones de pesos para apoyar con crédito la restauración del crecimiento económico. Por su cuenta, la estimación relativa al endeudamiento público externo sugería que terminaría el año en cerca del tope original de 3 mil millones de dólares. En un principio, se señaló en el documento del FMI, llegó a pensarse que para la continuación del programa bastaría con un saldo para esa variable de 2.5 miles de millones. Sin embargo, se agregó, al ver que el cierre para ese indicador tendría que elevarse al tope original, los técnicos del organismo pensaron que ese hecho tendría repercusión sobre el resultado que se alcanzara en materia de déficit fiscal. No obstante, durante los meses finales del año no se había concretado ese efecto amplificado sobre las finanzas públicas y la perspectiva era que al cierre de año ese déficit terminaría muy cerca de la meta preestablecida de 5 $\frac{3}{4}$ por ciento con respecto al PIB. Y en el lado real de la economía, el pronóstico para el PIB es que crecería un poco por arriba del 4 por ciento estimado originalmente y que la inflación descendería de 27.2 por ciento en 1976 y 20.7 por ciento en 1977 a cerca de 17 por ciento en ese año clave de 1978.¹¹

En la sesión del Directorio Ejecutivo del FMI en que se discutió la solicitud de México para disponer de recursos del organismo al amparo del Acuerdo de Facilidad Ampliada que estaba en vigor tuvo participación el economista mexicano Ariel Buira. En su calidad de director alterno en dicho órgano colegiado, Buira hizo una muy amplia exposición de apoyo a la petición que presentaba el gobierno de México y en ella puso especial énfasis en destacar que la política económica que había decidido adoptar la nueva administración estaba orientada a “restaurar un clima de confianza en el país y superar los desequilibrios económicos internos y externos que existían en la economía”. A continuación explicó ese expositor que para alcanzar tales fines las autoridades mexicanas habían definido una estrategia en tres etapas bianuales. La primera de esas etapas había estado orientada “a superar la crisis económica y restaurar el nivel de la actividad económica...”. La segunda estaría encaminada a “la consolidación de la economía y a sentar las bases para un crecimiento autosostenible y acelerado” y en la tercera etapa se buscaría alcanzar “tasas de crecimiento elevadas estimadas en 10 por

¹¹ FMI, *Mexico. Use of Fund Resources. Extended Fund Facility*, 19 de diciembre de 1978, EBS/78/692, pp. 2-3.

ciento anual para los años 1981 y 1982”. Por su parte, en el documento que el personal técnico del Fondo había preparado para analizar la solicitud de México quedó asentado que, en su opinión, el programa económico presentado por las autoridades mexicanas para el año 1979 resultaba “adecuado para alcanzar los objetivos planteados en el Acuerdo de Facilidad Ampliada convenido con el organismo”. Y estos objetivos eran los de “consolidar los avances conseguidos” para poder pasar a una nueva etapa de desarrollo más rápido y eficaz.¹²

Esa era la opinión de coincidencia y satisfacción que existía en ese momento en el organismo con la marcha de la política económica de México hasta que en algún momento las cosas empezaron a cambiar de manera tajante. Según noticias del propio FMI, el punto de ruptura se produjo hacia el trimestre final del año 1978, cuando las desviaciones se hicieron evidentes y cuando las desavenencias entre el FMI y el gobierno de México se empezaron a acumular exponencialmente ante el anuncio del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en el sureste del país. Así, mientras que en los tres primeros trimestres de ese año el déficit fiscal se había mantenido aproximadamente en línea con “su trayectoria de programa”, éste se desbordó durante el trimestre final terminando 20 mil millones de pesos por arriba de la meta de 90 mil millones. Y lo peor es que esas tendencias en el gasto público y en su déficit se mantuvieron a todo lo largo del año 1979 con su consecuente efecto sobre el nivel de la inflación y sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. Así, en términos del personal técnico del Fondo, en ese año de 1979 la tasa de crecimiento del gasto público se ubicó en 30 por ciento, “muy por arriba de la meta presupuestal de 24 por ciento”. En consecuencia, “la principal causa para la acumulación de presiones de exceso de demanda tuvo su origen en el nivel del gasto público...”. Fue entonces en esa variable en donde se manifestó con mayor énfasis “el incumplimiento con el programa, con prácticamente ninguna mejoría en el frente de los ahorros públicos”. Y en materia de inflación, “las presiones de exceso de demanda, combinadas con la elevación continua en los precios de las importaciones”, dio lugar a que los precios al consumidor cerraran en ese año de 1979 “exactamente 18.2 por ciento por arriba que el registro del

¹² FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings* 79/1, 3 de enero de 1979, pp. 3-4 y *Mexico—Use of Fund Resources—Extended Fund Facility*, 19 de diciembre de 1978, EBS/78/692, p. 16.

año anterior”. Así, la sostenida y muy visible “alta tasa de inflación interna —casi del doble que en los países de intercambio comercial con México— es evidencia de las presiones crecientes sobre la disponibilidad de recursos” y las cuales “se han desbordado hacia la balanza de pagos...”. En suma, opinaba ya con toda determinación el personal técnico del FMI, en la medida en que la economía de México fue entrando en el año 1979, “las señales de sobrecalentamiento se fueron haciendo inconfundibles”.¹³

¹³ FMI, *Mexico. Staff Report for the 1979 Art. IV Consultation*, 24 de enero de 1980, SM/80/24, pp. 2, 5 y 17.

6. ¿RUPTURA CON EL FMI?

¿Hubo realmente una ruptura entre el gobierno de México encabezado por el presidente López Portillo y el FMI? La respuesta depende del significado preciso que se quiera dar a la palabra ruptura. Desde luego, ya se ha visto en el subcapítulo anterior, no hay duda de que a partir del último trimestre de 1978 y a todo lo largo de 1979 el gobierno de México incumplió, y de manera muy amplia, con el programa económico que se había determinado dentro del Acuerdo de Facilidad Ampliada que se había concertado con ese organismo y que estaba programado para concluir en ese año de 1979. Tal vez la administración del presidente López Portillo había refrendado ese acuerdo con renuencia, pero lo había hecho de manera oficial en carta del 26 de diciembre de 1976, ya en plenas funciones. De manera complementaria o precedente está el episodio que relata el expresidente López Portillo de la indignación que despertó en él una carta del director ejecutivo del FMI, Johannes Witteveen, que llegó a su conocimiento hacia finales de abril de 1977. Lo que no se aclara en esas memorias es si hubo reacción oficial por parte de México al contenido de esa misiva en la cual, según el memorialista, “se hacían injustas e incongruentes reclamaciones a México con motivo del avance de lo convenido en el contrato de facilidades ampliadas...” (*sic.*). La otra y más profunda dimensión de esa supuesta ruptura con el FMI —o si se quiere simplemente desacuerdo— no se expresó de manera abierta o más bien debe leerse entre líneas en las fuentes que se pueden consultar sobre el tema. Y ese desacuerdo tenía que ver con la postura doctrinal en la que se debería inspirar la estrategia económica más conveniente para México. Lo que resultó al final es que implícitamente al rechazar el presidente López Portillo la postura en ese sentido que recomendaba el FMI acabó aceptando

en lo general el enfoque que se había privilegiado durante la administración precedente del presidente Echeverría y que había desembocado en una muy intensa crisis económica.

En sus memorias, el expresidente López Portillo relata en efecto que a finales del mes de abril de 1977 llegó a su conocimiento la carta arriba mencionada del funcionario de jerarquía más alta en el Fondo Monetario Internacional. Como ya se ha visto, en términos de López Portillo en esa misiva del director gerente Witteveen “se hacían injustas e incongruentes reclamaciones a México con motivo del avance de lo convenido en el contrato de facilidades ampliadas...”. Dicho episodio, si acaso ocurrió, sólo puede ser atribuible a que el gobierno de México no estaba cumpliendo de manera satisfactoria con lo establecido en el programa de política determinado al amparo de dicho acuerdo. En particular, en el convenio correspondiente se había establecido que para el seguimiento del programa y para el cumplimiento de los candados principales habría revisiones trimestrales y para tal fin había visitado México una misión del organismo que estuvo en el país en ese mes de abril de 1977. De manera que, como se verá más adelante, muy difícilmente se habría producido esa carta de protesta de Witteveen sin que se hiciera referencia a la marcha del programa de México en el reporte de misión correspondiente disponible en el archivo histórico del organismo. El otro aspecto del episodio, todavía más extraño y de imposible comprobación, es que el entonces presidente López Portillo acusó de que la iniciativa para que el director gerente de ese organismo enviara la comentada carta había sido ¡el Banco de México! Es decir, esa iniciativa había emanado del director general de la institución, Romero Kolbeck. El argumento parece increíble: ¿con cuál motivación podría haber solicitado esa carta dicho funcionario del banco central? Pero en su extraña mente, el expresidente López Portillo persistió en su descabellada idea:

“Era la vieja práctica de Fernández Hurtado para asustar a los políticos... Ahora en adaptación al medio, Romero Kolbeck cae, aparentemente, en el mismo juego para forzarme a tomar decisiones. Sin conocimiento de Moctezuma y sin duda también para asustarlo solicitan una carta, la que, de una parte, deja la impresión de que solidaridad dogmática con la posición del Fondo y, de otra, la impresión de que soy un imbécil que puede ser domeñado por cartas

intencionadas. Ello sin entrar a la consideración de que, sin duda, las autoridades del Fondo se darán cuenta de que estamos divididos en cuanto a criterios y que, además, realizamos procesos de engaño. Ayer se lo planteé a Moctezuma y a Romero Kolbeck. Moctezuma no estaba enterado. Romero Kolbeck me dio una barroca explicación. Responsabilicé en lo sucesivo a Moctezuma de la información e investigación y con base en ello actuaré. Muy desagradable, ridículo: el subdesarrollo financiero”.¹

Cabe recordar que Julio Rodolfo Moctezuma estuvo al frente de la SHCP hasta diciembre de 1977 cuando fue reemplazado por David Ibarra. En sus memorias, López Portillo consideró a esa supuesta carta del director gerente del FMI como una “intrusión” inaceptable por parte de “‘los guardianes del orden internacional’ que nos rige y agobia”. En contrario, la verdad es que al menos desde el punto de vista jurídico una carta semejante y las misiones del FMI que visitarían México y sus indagaciones mientras durara el Acuerdo de Facilidad Ampliada suscrito sería algo convenido oficialmente por ambas partes. Cuando estalló la crisis de balanza de pagos en septiembre de 1976 había sido el gobierno de México quien se había acercado al FMI en solicitud de ayuda y no al revés. Por su parte, el FMI era una organización cuyas actuaciones se apegaban necesariamente a una reglamentación muy estricta. Si el gobierno de México requería del respaldo del Fondo —la administración entrante del presidente López Portillo así lo había ratificado—, ese apoyo tendría que ser ofrecido en la forma acordada por las reglas que regían al organismo. Y esos apoyos que ofrecía el Fondo en la forma de programas de política económica se otorgaban con una condicionalidad muy rigurosa y reglamentada con minuciosa precisión de manera anticipada. ¿Por qué se llamaba a sorpresa el presidente López Portillo si esos antecedentes eran de amplio conocimiento público en el medio económico de todos los países del mundo? ¿O habrá sido que en el gobierno de México nadie se había atrevido a explicárselo o él mismo, desdeñoso, había rechazado cualquier explicación al respecto!

Sin embargo, al parecer ese mandatario decidió mantenerse en su preconcepción de que la supuesta carta de Witteveen había sido solicitada por el Banco de México y en particular por su director general, Romero Kolbeck.

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Editores, 1988, t. I, p. 575.

Por cuáles razones se había pedido al funcionario del organismo esa misiva de reclamación nunca se especifican en esas pormenorizadas memorias que escribió el expresidente. En realidad, la omisión puede tal vez deberse a que esas razones nunca existieron como tampoco la propia solicitud atribuida al banquero central. Pero ya instalado el presidente López Portillo en la creencia de que esa petición sí se había materializado, tuvo que pasar a relatar cuáles fueron sus decisiones en el momento de la verdad. A su juicio, los merecían indudablemente de una reacción en la forma de la destitución del funcionario responsable. No obstante, relata el memorialista el hecho lo había tomado de sorpresa y, según sus propias palabras, llegó a la conclusión “en que hubiera sido escandalosa, alarmante, la temprana remoción de un funcionario tan importante como el Director del Banco de México”. En caso de haberse dado esa destitución, “hubieran trascendido las razones, con implicaciones internacionales muy desagradables, por la participación en el episodio de funcionarios del Fondo”. Toda vez que una de las principales motivaciones de ese programa con el FMI era la restauración de la confianza de los agentes económicos en la economía de México, una destitución de esa naturaleza habría sido muy perjudicial para ese fin. Es decir, de haberse materializado “tal vez se hubieran reproducido desconfianzas y aun pánicos”. De manera que a final de cuantas todo quedó en “un enérgico extrañamiento” por parte de aquel presidente con respecto de su banquero central.²

En el archivo histórico del FMI se encuentran todos los documentos relativos a la misión del organismo que estuvo de visita en México del 2 al 20 de mayo de 1977 con la finalidad de dar seguimiento al programa de política económica que se había acordado con el gobierno mexicano. Esa misión estuvo encabezada por Walter Robichek del Departamento del Hemisferio Occidental y con la participación de otros cinco técnicos del organismo además del director ejecutivo Roberto Guarnieri, quien tomó parte en las discusiones finales que se tuvieron con las autoridades de México. En general, no hay en los documentos correspondientes indicio alguno de que hubiera habido o subsistiera una situación de enfrentamiento entre el gobierno de México y las altas autoridades del Fondo. Por el contrario, en el principal de dichos documentos, que era el informe que presentaba el llamado staff sobre el caso de la economía mexicana, uno de los puntos de partida era la

² *Ibid.*, p. 574.

forma en que se había podido restaurar en el país la confianza tanto interna como externa de los agentes económicos en virtud del cumplimiento de las metas y restricciones contempladas en el programa. En lo general, se dijo en ese documento, cabía destacar el cumplimiento por parte de la política económica de México de “todos los seis criterios de desempeño dentro del programa para 1977”. En lo particular, se puso especial énfasis en el cumplimiento que se había logrado para “los tres criterios de desempeño a los que debería darse seguimiento trimestral”. Éstos eran en materia de incremento del saldo de la reserva internacional del Banco de México, del endeudamiento público externo neto y del déficit neto del sector público no financiero. En cuanto al primero de esos criterios, mientras que en los primeros cinco meses de ese año la reserva internacional se había incrementado en 240 millones de dólares, el saldo de billetes y monedas en circulación había mostrado contracción. Y el incremento en ese lapso del endeudamiento público neto se estimaba en aproximadamente la tercera parte de la meta para el año que se había fijado en 3 mil millones de dólares. Y en relación al déficit público, cuyo techo anual se había fijado en 6 por ciento del PIB, simplemente se señaló de manera indicativa que “en el primer trimestre del año el desempeño financiero del sector público había resultado acorde con lo establecido en el programa”.³

Por otro lado, cabe señalarlo, no todo había sido acuerdo total, es decir “un baño de rosas”, entre aquella misión del FMI y las autoridades de México. En ese mismo reporte de misión se explicaron los desacuerdos que se habían suscitado en relación a las perspectivas que se veían para que la meta relativa al déficit del sector público pudiera ser cumplida al cierre del año. En el informe de misión correspondiente, el personal técnico del Fondo había señalado que con la tendencia que mostraba el gasto público y los pronósticos de los ingresos, al final del año el déficit fiscal podría resultar hasta 50 por ciento por arriba del techo acordado. Las autoridades de México disintieron tajantemente de esa opinión expresada por el personal técnico de la misión aunque, según el informe correspondiente tampoco estuvieron en la posibilidad de poder convencerlos de que sus estimaciones para el déficit no eran correctas. Al final de cuentas los técnicos del organismo decidieron aceptar las promesas de las autoridades mexicanas, expresadas todo el tiempo

³ FMI. *Staff Report for the Article VIII Consultation*, 16 de junio de 1977, SM/77/144, pp. 6 y 10.

con mucha vehemencia, de que las metas de finanzas públicas seguirían cumpliéndose con el esfuerzo extraordinario que se desplegaría en materia de control de los gastos públicos. Para tal fin, se señaló en el informe, se había creado en México una nueva secretaría separada de la de Hacienda y Crédito Público, la de Programación y Presupuesto, que se encargaría de esa misión. No obstante, se indica con cierta suspicacia en ese informe de misión, “está pendiente por verse en cuál medida la mencionada separación de funciones entre la administración de los gastos y la recaudación de ingresos y manejo de la deuda pública va a mejorar el control sobre los desembolsos del gobierno”.⁴

En general, no fue posible encontrar en los documentos oficiales del FMI de ese momento indicios de que hubiera habido alguna fricción importante entre las autoridades del organismo y el gobierno de México. Previamente a que en el Directorio Ejecutivo se discutiera el seguimiento a la marcha de la economía mexicana bajo el Acuerdo de Facilidad Ampliada se habían recibido por parte de las autoridades del país dos solicitudes de apoyo. Una para reinterpretar el criterio que se había adoptado en dicho programa para determinar el techo aplicable al déficit fiscal y otra para solicitar al organismo asistencia técnica en materia de impuestos. Significativamente para México, ambas peticiones se habían resuelto de manera favorable. Asimismo, y de manera todavía más relevante, cabe destacar la apreciación que se hizo en el Directorio Ejecutivo del Fondo sobre la marcha de la economía de México bajo el acuerdo en vigor. En la reunión correspondiente, después de una presentación muy pormenorizada y favorable por parte del director ejecutivo de la silla representante de México, R. Guarnieri, tomaron la palabra nueve directores ejecutivos más seis Alternos además del funcionario cabeza del Departamento del Hemisferio Occidental. La visión casi consensual fue de gran satisfacción y reconocimiento por los avances conseguidos por México. Sin embargo, en esa visión general también se insistió en que faltaba mucho por avanzar en materia de estabilización y corrección de desbalances estructurales y desequilibrios financieros para regresar a un estadio de desarrollo autosostenible. Un caso muy ilustrativo fue el del director ejecutivo L. Dini. En su intervención, ese representante empezó “extendiendo un reconocimiento a las autoridades de México por el éxito conseguido en

⁴ *Ibid.*, pp. 10 y 12.

la aplicación de la muy valiente política económica que se había adoptado en conexión con el Acuerdo de Facilidad Ampliada otorgado al país.” Sin embargo, dicho programa apenas “estaba empezando a mostrar resultados de manera clara”.⁵

En el lapso del 29 de octubre de 1979 al 17 de noviembre estuvo de visita en México una misión del FMI para dar seguimiento a la marcha de la economía mexicana de acuerdo con lo establecido en el artículo IV del Convenio Constitutivo del organismo. De manera reveladora, en el minucioso informe que preparó esa misión se señala con todas sus letras que en la medida en que la economía de México entró en el año 1979 “las manifestaciones de sobrecalentamiento se habían vuelto manifiestas”. Según dicho documento, en un principio en el transcurso del año anterior “el crecimiento del producto había sido posible por la existencia de una amplia capacidad disponible en la industria como reflejo de la recesión en que se había caído en los años previos”. Y en la medida en que la planta productiva se acercó “a su nivel de ocupación plena hacia mediados de 1978, el nivel del empleo se empezó a elevar de manera continua”. Sin embargo, el muy intenso ritmo de la expansión bajo el impulso de un gasto público desbordado llevó pronto a la situación de “sobrecalentamiento” ya expresada. De esa manera, ya en el año de 1979 el gasto privado avanzaba a toda prisa, “con una inversión en ese sector que crecía en términos reales a una tasa anual del 15 por ciento”. Por su parte el panorama en el frente del gasto público era todavía más expansionista. De hecho, en 1979 el gasto público creció más de 30 por ciento, muy por arriba del ritmo presupuestado de 24 por ciento anual. Así, se apuntó en el citado informe, fue en ese contexto de la economía mexicana en que empezaron a aparecer “cuellos de botella en sectores clave como transportes, puertos y almacenamiento además de que fueron haciéndose visibles insuficiencias en la provisión de ciertas materias primas”.⁶

La situación de sobrecalentamiento se había hecho muy evidente hacia finales de 1978 y la indicación era muy clara para una política económica de moderación y de liberación de presiones. 1979 sería el último año para el programa de Facilidad Ampliada con el FMI y seguramente con la insistencia de los representantes del organismo las autoridades mexicanas accedieron a

⁵ FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings*, 77/92, 29 de junio de 1977, p. 32, y 77/93, 29 de junio de 1977.

⁶ FMI, Mexico. *Staff Report for the 1979 Article IV Consultation*, 22 de enero de 1980, SM/80/24, p. 5.

una estrategia del corte señalado. Según el personal técnico del Fondo esa política tendría que incluir “una desaceleración en la tasa de crecimiento del gasto público y una disminución del déficit fiscal equivalente al 5 por ciento del PIB proyectado”. Sin embargo, no hay indicios de que las autoridades tuvieran nunca la intención de que la política económica interna se apegara al enfoque de moderación. Tal vez la renuencia se apoyó en la idea de que se consideraban keynesianos y por tanto pensaban que el crecimiento económico únicamente podía incrementarse por la vía de un gasto público en expansión forzada. Así, en 1979 el gasto del gobierno creció en México a una tasa anual por arriba del 30 por ciento y fue claramente en el frente fiscal en donde “el distanciamiento de la política interna se hizo más pronunciado con respecto al programa, con los ahorros del sector público apenas creciendo y de hecho quedándose muy cortos con respecto a sus metas aparte del incremento en los ingresos por petróleo...”. El elevado nivel de la inflación interna –casi del doble de los principales socios comerciales de México– “era evidencia de muy intensas y continuas presiones sobre los recursos disponibles y además se habían derramado sobre la balanza de pagos”. En suma, concluyó el personal técnico del FMI, de ninguna manera el proceso de ajuste de la economía mexicana “podría considerarse como concluido”.⁷

En su informe de misión, el personal técnico del FMI señaló con todas sus letras que hacia principios del año 1979 en la economía de México “las manifestaciones de sobrecalentamiento se habían vuelto manifiestas”. Párrafos antes ya se había apuntado en ese documento que inicialmente un crecimiento rápido del producto había sido posible por una disponibilidad muy amplia en la industria “de capacidad instalada ociosa” que había resultado del relativo estancamiento que se había observado durante los tiempos anteriores. Sin embargo, en la medida en que la economía mexicana se fue aproximando hacia mediados de 1978 a un estadio de utilización plena, el nivel de empleo se empezó a elevar de manera continua. Y el gran motor de aquel repunte que había llevado a la situación ya descrita de sobrecalentamiento había sido el gasto público con un ritmo de crecimiento muy acelerado. Y de manera inexorable, el ímpetu se había trasladado al gasto privado que para el año de 1979 ya avanzaba a tambor batiente “con una tasa de crecimiento anual superior a 15 por ciento en términos reales”. Y en

⁷ *Ibid.*, pp. 5 y 17.

dicho contexto, empezaron a aparecer “cuellos de botella en sectores clave tales como transportes, puertos de almacenamiento y en la provisión de algunas materias primas”. Como resultado los desbalances en la economía que habían empezado a reaparecer en la segunda mitad de 1978 se volvieron más pronunciados. Así, “las presiones de exceso de demanda, combinadas con una elevación continua de los precios de las importaciones dieron lugar a que en 1979 los precios al consumidor crecieran en promedio 18.2 por ciento por arriba que el año precedente”. En la medición diciembre a diciembre el índice se incrementó en 20 por ciento “aun con la presencia de controles en diversos productos”.⁸

El expresidente López Portillo dejó en sus memorias unos pasajes muy reveladores –que llaman a una reflexión muy cuidadosa– sobre las decisiones que se tomaron en su gobierno en materia de política económica en el transcurso de aquel gozne histórico que se abrió entre la segunda mitad de 1978 y el primer semestre de 1979. Lo trascendente del episodio es que fue precisamente en esa coyuntura cuando se tomó la decisión sobre la estrategia económica que debería seguirse durante aquella administración. Ya se ha visto que esa elección se decidió en abierto desafío y desobediencia con el enfoque que se había acordado en el programa que se suscribió bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional. ¿Por qué pudo darse ese desacato? En realidad, salvo la amenaza de no proporcionar al país con el que se hubiese convenido un programa los recursos acordados –es decir, de privarlo para que pudiera disponer de los préstamos otorgados– el organismo carecía de las palancas para obligar a que la política económica de ese país cumpliera con las metas predeterminadas en el acuerdo firmado. Aunque hubiese un contrato de por medio con toda la validez legal, el Derecho Internacional Público no ofrecía al organismo medios efectivos de coacción para obligar al cumplimiento. Y en esa coyuntura, el descubrimiento de nuevos y muy ricos yacimientos de petróleo le había abierto a México la posibilidad de volver al mercado de crédito voluntario en volúmenes importantes. Como ya se ha explicado, ese acceso se le había cerrado al país temporalmente a raíz de la crisis cambiaria que estallara al final del sexenio del presidente Echeverría. Pero el panorama se modificó radicalmente a partir de los nuevos hallazgos petroleros.

⁸ *Ibid.*, pp. 2 y 5-6.

“¡Tenemos petróleo! Le dijimos al mundo” escribió López Portillo en su muy pormenorizada autobiografía. Líneas atrás en ese mismo texto ya había apuntado: “Nosotros teníamos petróleo. Mucho más del que creía el Gobierno de Echeverría”. Con toda deliberación, esa administración utilizaría al petróleo con tres finalidades: como motor, como palanca y como oportunidad. Implícita en la decisión que tomó el presidente López Portillo de aprovechar el petróleo “como eje del desarrollo del país; como el recurso para desarrollar los demás recursos” se dio el reemplazo de una directriz que se había mantenido inamovible desde la expropiación: la de sólo explotar los yacimientos en nuestro subsuelo para atender el consumo interno. Sin embargo, con la nueva y muy abundante riqueza petrolera en el sureste del territorio fue posible pasar de ese enfoque a la transformación de México en una potencia exportadora de hidrocarburos. Pero asimismo, el recurso petrolero también fue utilizado como palanca. Palanca para primeramente tranquilizar a los acreedores de México para que “no sólo se tranquilizaran y renegociaran nuestras deudas, sino que nos ofrecieran nuevos créditos”. Y en parecido sentido el petróleo también sirvió de palanca para que se empezara a formar “la cola de los que nos querían comprar petróleo y de los que deseaban vendernos, hacer negocios con nosotros”. En términos de López Portillo, el caso de México se empezaba a constituir en “un fenómeno excepcional en un mundo en recesión enfrentado a un fenómeno transnacional inesperado: el alza de los precios del petróleo”. Y por último cabe hacer referencia al más controvertido de los usos de palanca a que recurrió aquella administración en una coyuntura tan llena de promesas pero también de amenazas: el petróleo para supuestamente domeñar al FMI. En ese sentido, comentó en sus memorias López Portillo, no sin euforia: “Nos dio resultado. El FMI dejó de encrespase y pudimos dialogar condiciones más convenientes, y más pronto de lo pactado, pagarle lo debido...”⁹

Pero en definitiva el uso más controvertido, más plagado de consecuencias destructivas, fue el que se dio al petróleo como oportunidad. ¿Pero oportunidad para qué? Para, en las palabras del expresidente López Portillo, estar en posibilidad de disponer “de autonomía para dirigir nuestra política”, de que México pudiera crecer y desarrollarse “conforme a su propio modelo y voluntad”. ¿Pero en qué consistió en términos prácticos ese ejercicio “de

⁹ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. I, pp. 481-483.

autonomía para dirigir nuestra política”, ese poder desarrollarnos de acuerdo a nuestro “propio modelo y voluntad”? Antes que nada –en una primera y determinante vuelta de la tuerca– en plantear un rechazo tajante a la propuesta de estrategia que impulsaba el FMI. Al respecto, señala el expresidente López Portillo en sus memorias: “La posición de mi gobierno era rigurosa pero simple: si aceptábamos las limitaciones del Fondo y las cumpliéramos estrictamente, administraríamos –como ya lo dije– nuestra resignación...”. Es decir, –se lamentaba ese presidente proestatista– “el Estado dejaría de participar activamente en el desarrollo económico y social, pues tendría severamente el gasto público (...) esperar a que el miedo y desconfianza de la iniciativa privada cesaran y volvieran a invertir...” y el círculo se completaría con abrir “las puertas de la inversión extranjera, que a eso conduce la filosofía económica liberal del Fondo Monetario Internacional”. La postura explicada significaba, en buen cristiano, una política económica sin candados ni topes al déficit fiscal y a la expansión monetaria a cargo del banco central. Y en ese mismo sentido, una política sin freno o techo al endeudamiento del país con el exterior. ¿A qué se parecía esa estrategia, que en términos de López Portillo gozaría de “autonomía” y sería conforme con nuestro “propio modelo”? La respuesta es que no únicamente se parecía, sino que era idéntica con la que se había aplicado durante el sexenio del presidente Echeverría y que había desembocado en una gran crisis de balanza de pagos.¹⁰

El presidente López Portillo hacía un juicio tajante y lapidario del enfoque que proponía el FMI pero sin esfuerzo alguno por entender los fundamentos en que se sustentaba. Su juicio era nada más doctrinario, sin vestigio alguno de racionalidad intelectual. En sus memorias ese expresidente se refiere en forma de lamento quejoso de “los escalofrantes ‘candados’ sobre déficit, endeudamiento exterior, emisión primaria, gasto público, política salarial y otras modalidades menores” sin tratar de comprender las razones técnicas que los justificaban. Y estas razones –cualquier economista de buen nivel en el FMI se lo podría haber explicado– tenían que ver con el establecimiento en la economía mexicana de un marco macroeconómico sano que hiciera posible un desarrollo autosustentable y autosostenible. En ese punto de la autosustentabilidad del desarrollo estaba la clave para entender

¹⁰ *Ibid.*, pp. 479 y 482-483.

que los candados eran la herramienta para conseguir liberar a la economía de los desbalances, interno y externo, que eventualmente llevarían a que el proceso de desarrollo quedase estrangulado. ¿Estrangulado por cuál conducto? Precisamente por el de la gestación de una crisis de balanza de pagos impulsada por una fuga masiva de capitales. Y ese marco macroeconómico sano incluía, desde luego, una situación con estabilidad de precios. En la revisión que se llevó a cabo a principios de 1980 en el Directorio Ejecutivo del FMI del último informe del programa con México la opinión fue prácticamente unánime: la economía de México no podría regresar a la senda del desarrollo autosostenido sin una consolidación definitiva de la estabilidad de precios. En ese sentido una aseveración representativa entre las expresadas por los 15 directores que tomaron la palabra en la reunión correspondiente fue la que emitió el director alterno Lang: “Él estuvo de acuerdo con el staff en que había llegado el momento para que al control de la inflación se le otorgara el más alto grado de prioridad a fin de impedir que los beneficios de los aumentos de la capacidad productiva se perdieran por el conducto de las pérdidas en competitividad”. Y muy bien podría haber agregado el director Lang que sin ese control de la inflación también se podría abrir la puerta para que se produjera una gran fuga de capitales de proporciones masivas. Y para reforzar aún más el argumento, en el resumen de las intervenciones que aportó el Chairman, J. De Larosiere, se dijo sobre este punto: “Los directores expresaron muy seria preocupación respecto de la continua elevada inflación, en particular en un momento en que las autoridades pueden encontrar difícil conseguir el apoyo de las organizaciones sindicales para la moderación salarial y cuando están pendientes un número de ajustes de precios, en particular de productos petroleros”. En lo específico el director gerente De Larosiere puso énfasis en la idea expresada por los directores de que “con una demanda boyante y una actividad económica ya en alta velocidad, una política prudente de manejo de la demanda, en particular en lo relativo al gasto corriente del sector público, incluyendo a las empresas estatales, se presentaba como esencial, si la inflación interna iba a lograr bajarse a un nivel más en línea con la que se observaba en los principales socios comerciales de México”.¹¹

¹¹ FMI, *Minutes of the Executive Board Meeting 80/34*, 7 de marzo de 1980, p. 29.

En sus memorias, el expresidente rechazó abiertamente el convenio que México había suscrito con el FMI y calificó tajantemente a su contenido y a sus disposiciones como “incongruencias...”. ¿Lo eran verdaderamente? Más bien lo que se desprende de un análisis cuidadoso del caso es que además de que ese presidente entendía poco o nada del asunto en cuestión cometía asimismo un grave error. Era un error grave pensar en la forma en que lo hacía en razón de que aun sin la existencia del FMI y de las condicionalidades en sus programas, después de la crisis cambiaria que estalló a fines de 1976 la política económica que debería seguir México tendría que ser necesariamente muy semejante a la que proponía el organismo. Es decir, a la que se determinó en el convenio de Facilidad Ampliada que la administración que encabezaba el presidente López Portillo refrendó al poco tiempo de tomar posesión. En otras palabras, había que extirpar del cuerpo de la economía mexicana las causas que habían dado lugar al estallido de esa crisis y a eso iban precisamente encaminados los candados incorporados en el programa, relativos a la disminución del déficit fiscal, el crecimiento de la deuda externa y la aplicación de una política monetaria prudente. De esa forma tenía que ser el enfoque si de verdad se quería que la economía mexicana recuperase su capacidad para crecer de manera autosostenida. La opción viable era esta última y no la pretensión puramente ideológica planteada por el presidente López Portillo de que existía el “peligro constante de entregar soberanía por estabilidad económica”. Más bien la disyuntiva era de otra forma: el deterioro de la estabilidad económica llevaba a la pérdida de soberanía.¹²

El caso de la elección de la política económica adecuada para ese sexenio puede ser también abordado desde la perspectiva del método que decidió seguir el presidente López Portillo para la integración de su gabinete económico. Al parecer fue totalmente cierta la explicación dada en ese sentido de que dicho presidente decidió conformar un gabinete dialéctico o dual compuesto por estructuralistas y monetaristas. Según López Portillo, nunca creyó “conveniente formar un Gabinete monolítico, de una sola línea común con mis pensamientos”. En ese sentido, en función de su “temperamento” y también por razones de “convicción reflexiva” López Portillo presumía tener una “tendencia al equilibrio dinámico”. ¿Pero qué podría entender ese mandatario por “equilibrio dinámico” en ese contexto concreto de la

¹² López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. I, pp. 485 y 479.

integración y el funcionamiento de su gabinete económico? Al respecto, ese presidente “estaba convencido de que podía conciliar los extremos de dos posiciones, no coincidentes, que buscaban ambas el bien del país y que ambas tenían sus propias razones”. Desde el punto de vista filosófico se expresaba en esa visión del presidente López Portillo su “afán por el equilibrio dinámico”, es decir, “estar en la mitad de las cosas, en el dinamismo de en medio... Ese ser aristotélico, si queremos ser clásicos, o condición de Géminis, si queremos ser astrológicos”. Y la finalidad de ese ubicarse “en el dinamismo de en medio” mediante la integración de un gabinete que tendía a la dialéctica era la de poder confiar en su “juicio” para tomar decisiones y en su “capacidad para ejecutar”. Sin embargo, queda muy claro que en la determinación del enfoque de política más conveniente para México en ese sexenio, o más bien durante lo que restaba de él, José López Portillo no consiguió la anhelada conciliación de “dos posiciones no coincidentes” confiando en su juicio para decidir y en su capacidad para ejecutar. En ese intento frustráneo por alcanzar el “equilibrio dinámico” lo que prevaleció, al menos en ese momento clave de las definiciones, fue una visión que llevó a que la propuesta de estrategia económica que se adoptó correspondiera casi plenamente al enfoque inflacionista basado en el expansionismo fiscal y monetario. Es decir, al mismo enfoque que se había aplicado durante el sexenio anterior.¹³

¹³ *Ibid.*, pp. 496-497.

EL PETRÓLEO COMO PALANCA Y PATENTE

7. EL RECURSO PETROLERO

“¡Tenemos petróleo! Le gritamos al mundo”, escribió en sus minuciosos apuntes autobiográficos el expresidente José López Portillo. Al respecto, explicó en esos apuntes dicho memorialista, el fundamento para tan gozoso y triunfalista grito eran los muy ricos y nuevos yacimientos que durante los años previos se habían descubierto en el sureste del país. Y fue en razón de aquellos hallazgos providenciales que López Portillo pudo escribir en sus memorias: “Nosotros teníamos petróleo. Mucho más del que creía el Gobierno de Echeverría”. Desde su campaña presidencial, López Portillo había tenido muchas conversaciones sobre el tema “con técnicos y conocedores de la materia” y de aquellos diálogos había podido confirmar “la importancia básica, trascendental, que para el país tenía en aquellos momentos el petróleo, tanto por su historia, como por su independencia y su futuro”. Se trataba de un recurso del que México había sido dotado en abundancia por la fortuna y que “en proceso de revalorización... había abierto una fisura no prevista en el muro de la economía capitalista”. De esa manera, con base en la amplia disponibilidad y en una muy favorable coyuntura de mercado, desde los inicios de su sexenio aquel presidente había tomado la decisión trascendental de, en sus propias palabras, aprovechar al petróleo “como eje del desarrollo del país: como el recurso para desarrollar los demás recursos”. Se tomó esa decisión, añadió López Portillo en las memorias citadas, a fin de poder aprovechar “el petróleo como eje del gran desarrollo. Lucharíamos. No nos resignábamos a la impotencia. Abriríamos la esperanza. Lo peor era la resignación...”. Así, en su discurso de toma de posesión ese presidente proclamó que México usaría al petróleo “como base y eje para restaurar la economía: para ampliarla, consolidarla...”.¹

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Eds., 1988, t. I, pp. 482-483.

Según todos los indicios, la decisión de hacer al petróleo “base y eje para restaurar la economía” se tomó de manera consciente, deliberada y con toda la racionalidad posible. ¿Pero cuáles eran los objetivos que se deseaban alcanzar con esa decisión tan estratégica? ¿Qué se quería conseguir? En respuesta, en sus prolijas memorias López Portillo explicó que “hacia afuera” el petróleo le permitiría a México tener una mayor presencia internacional “en una época crítica”, a fin de estar en la posibilidad de “decir el interés y la verdad de un país en proceso de desarrollo, integrado, vigoroso, dispuesto a cumplir sus compromisos, afirmar sus aspiraciones y reafirmar sus principios y derechos...”. Y hacia adentro, el petróleo serviría para que los mexicanos no se derrumbaran y afirmaran su confianza en sí mismos. En esa forma, la carta petrolera le permitiría a México replantear los términos del diálogo con sus principales interlocutores. Con sus acreedores, para que no se impacientaran en el entendimiento de que no únicamente se les iban a pagar íntegramente todas las deudas sino de que sería enteramente confiable que le volvieran a extender préstamos a México. Con el Fondo Monetario Internacional, el petróleo hizo posible conseguir “condiciones más convenientes y, más pronto de lo pactado, pagarle lo debido...”. Y adicionalmente, en los frentes comercial y de inversiones empezó, López Portillo *dixit*, “a formarse la cola de los que nos querían comprar petróleo y de los que deseaban vendernos, hacer negocios con nosotros”.²

Y en cuanto a sus fundamentos, la decisión de hacer del petróleo el eje del desarrollo en su calidad de “recurso en proceso de revalorización” encontró apoyo en tres pilares fundamentales. El primero de esos pilares, de naturaleza geológica y técnica, se derivó del descubrimiento de muy cuantiosos yacimientos de hidrocarburos en el sureste del país susceptibles de ser desarrollados y explotados en poco tiempo. Y se dice que ese pilar tenía una naturaleza geológica tan solo simbólicamente, en razón de que en última instancia sólo la fortuna podía explicar que en las entrañas del subsuelo de México la madre naturaleza hubiera decidido depositar enormes reservas de hidrocarburos. ¿Por qué en México sí y, por ejemplo, en Italia no? Y también en buena medida, esos yacimientos ubicados a gran profundidad y en zonas marítimas se volvieron desarrollables gracias a los avances tecnológicos que se habían conseguido en el campo de la industria petrolera. En

² *Ibid.*, p. 482.

cuanto al aspecto humano, López Portillo encontró en el ingeniero Jorge Díaz Serrano al hombre fundamental no únicamente para plantear la tesis de hacer del petróleo el eje del proyecto de desarrollo nacional sino también —de manera crucial— para la implementación exitosa del programa de desarrollo petrolero. Díaz Serrano se convirtió en una figura muy controvertida durante el régimen y enfrentó problemas muy serios —como aquél del pozo Ixtoc que se convirtió en el más grande accidente petrolero hasta entonces ocurrido en el mundo—, pero el proyecto para hacer de México un gran exportador de petróleo avanzó y se concluyó contra viento y marea a un ritmo sorprendente y también notable. Por último, el tercer pilar se sustentó en un hecho histórico de gran importancia en el desenvolvimiento de la industria petrolera mundial. Para reivindicar el manejo del petróleo como combustible e insumo sin sustitutos, las naciones poseedoras y exportadoras de ese recurso decidieron asociarse en lo que vino a conocerse como Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP. Y lo que consiguió la OPEP fue una elevación muy rápida de los precios del petróleo desde el establecimiento de la asociación y a todo lo largo de la década de los setenta. El gran error de Jorge Díaz Serrano, seguido de prácticamente todos en el mundo petrolero, sería suponer que esa espiral de petroprecios al alza continuaría a todo lo largo del decenio siguiente de los ochenta.

En términos de teoría microeconómica, la creación de la OPEP fue un intento de cartelización o de conformación de un cártel. Un cártel se deriva de la decisión de un grupo de productores oligopólicos (de *oligos* pocos, y *polis* productores) para, mediante la colusión, formar un acuerdo de mercado que pueda funcionar como un monopolio (un solo productor). Previsiblemente, en un monopolio la ganancia es más elevada —es decir, hay “renta monopólica”— gracias a que el monopolista tiene control total sobre la cantidad de producto.³ No hay duda de que la OPEP se estableció a partir de un oligopolio integrado por los pocos países del mundo que podían ser exportadores del hidrocarburo y con barreras de entrada muy altas. Y el intento de cartelización de la OPEP estaba precisamente dirigido a obtener rentas monopólicas con precios más elevados y tendría que apoyarse en el mecanismo de controlar el nivel de producción total. De ahí las cuotas individuales

³ Ver, por ejemplo, A. Asimakopulos, *An Introduction to Economic Theory: Microeconomics*, New York, Oxford University Press, 1978, pp. 326-332.

que se le asignaban a cada uno de los países productores. Pero a juzgar por las evidencias, no hay indicios de que a lo largo del sexenio lopezportillista en las filas de sus colaboradores hubiera conocimiento sobre los elementos explicados relativos a los cárteles, su funcionamiento y problemas y que es posible encontrar en cualquier libro de texto de microeconomía. No se conocieron esas propuestas y mucho menos se tuvo consciencia respecto de las fuerzas que suelen aparecer en todo intento de cartelización para debilitar su sustentabilidad, sobre todo en el largo plazo.

Nadie en la administración lopezportillista, cabe reiterarlo, pareció interesarse en estudiar el fenómeno de los cárteles —incluyendo, desde luego, al director general de Pemex, Díaz Serrano— y sacar conclusiones respecto del futuro de largo plazo previsible para la OPEP. Una de las amenazas que suele acecharles es el incentivo que siempre tienen los cartelistas para exceder sus cuotas de producción y así obtener ganancias adicionales a las rentas monopólicas propias del acuerdo. Es el clásico paradigma de lo que académicamente se conoce como el incentivo del *free rider*. Y otra de las amenazas que atenta contra la funcionalidad de los cárteles e incluso en contra de su eventual subsistencia, proviene de la aparición de nuevos productores independientes. Éstos ingresan al mercado atraídos por las altas ganancias —después de todo, en un oligopolio las barreras de entrada son altas pero no absolutas— y terminan debilitando al cártel en razón del aumento de oferta al que dan lugar. Es importante resaltar este último caso pues retrata con mucha fidelidad el papel que empezó a jugar México en el panorama de la OPEP cuando decidió convertirse en exportador de hidrocarburos. Así, que no es una mera metáfora decir que México se convirtió en una suerte de esquírol para esa organización. Lo fue desde su irrupción en el mercado como gran exportador y no tan sólo —según lo explica en sus memorias el expresidente López Portillo— al momento de reducir los precios de manera unilateral en junio de 1981. La creciente participación de México en el mercado mundial como oferente de petróleo fue sin duda una de las causas que dieron lugar a la caída de los precios que tuvo lugar hacia mediados de 1981, aunque sería quizás imposible intentar estimar la proporción de esa influencia. Y por último, otra causa también muy importante para el debilitamiento de la OPEP fue la reacción que se produjo del lado de la demanda. Frente a los altos precios del petróleo, los países importadores se lanzaron con toda

determinación a hacer ahorros en sus consumos y con el paso de los años lograron reducirlos de manera muy efectiva. Y ese esfuerzo también coadyuvó de manera muy importante al aflojamiento del mercado y a la interrupción a mediados de 1981 de la tendencia creciente de los llamados petroprecios.⁴

En sus muy prolijos apuntes autobiográficos, López Portillo confirma el interés que siempre despertó en él desde su campaña presidencial el tema del petróleo. Y de manera especial da cuenta de que su principal interlocutor en esta materia había sido un gran amigo, de todas sus confianzas, quien en su calidad “de técnico y contratista conocía a Pemex y era experto en el mercado petrolero”. Con base en esos antecedentes aquel presidente decidió designar al ingeniero Jorge Díaz Serrano como cabeza de la empresa petrolera de México brindándole, según expresión propia, toda su confianza. A su juicio, con aquel colaborador tendría “la seguridad de la lealtad, la eficiencia, el trabajo y la vocación común de servir a la Patria”.

En esos mismos apuntes autobiográficos, López Portillo explicó el método que había seguido para la designación de sus colaboradores más cercanos. En ese orden, el expresidente mencionó entre los criterios seguidos para ese fin a “aquellos a quienes conocía por su capacidad y con los que tenía vinculaciones de agradecimiento, afecto y amistad que aseguraban recíprocas lealtades...”.⁵ De manera explícita, López Portillo incluyó en esta categoría a Jorge Díaz Serrano. Pero por los antecedentes del caso, debe ser claro que Díaz Serrano ocupaba un nicho particularmente especial en ese elenco. El hecho, poco conocido para el público en general, es que con el abogado López Portillo el ingeniero Díaz Serrano había ido en el pasado mucho más allá de tan sólo tener vínculos “de agradecimiento, afecto y amistad...”. En cierto periodo de la vida profesional de López Portillo, Díaz Serrano había cumplido con aquél el papel de verdadera tabla de salvación. Si este último —empresario muy exitoso y acaudalado— no hubiera colocado, en cierta coyuntura difícil, en la nómina de su empresa petrolera, Permargo, a López Portillo, literalmente este último habría carecido de gasto para la manutención de su familia. ¿Quién habría podido anticipar que algún día aquel abogado desempleado, catedrático en Teoría General del Estado, rescatado de la desocupación por un amigo, por fortuna pudiente, llegaría a la

⁴ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, pp. 1059 y 1061.

⁵ *Ibid.*, t. I, p. 473.

presidencia de la República? Sabedor de este importantísimo antecedente, tal vez en su relación de trabajo con el presidente López Portillo el director general de Pemex pecó reiteradamente de exceso de confianza. Y ese exceso de confianza incluyó desdeñar en sus tratos con el mandatario al resto de los más altos colaboradores del régimen, incluyendo desde luego a los integrantes del gabinete económico y en particular a quien fungía como cabeza de sector para Pemex, el secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza. Y en este exceso de confianza se incluyó, de manera especial, su falta de cuidado con el hecho de naturaleza organizacional de que formalmente el director general de Pemex se encontraba subordinado a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por debajo del presidente de la República, con quien Díaz Serrano siempre acordó de manera directa y sin ningún cuidado de las formas burocráticas.⁶

¿Por cuáles razones Jorge Díaz Serrano aceptó colaborar con José López Portillo en calidad de funcionario público? ¿Por qué no continuar como empresario en el campo de la industria petrolera con el mismo o incluso mayor éxito económico, que el obtenido previamente? Seguramente mediaron en él las razones aducidas por López Portillo en sus memorias respecto de “la seguridad de la lealtad, la eficiencia, el trabajo y la vocación común de servicio a la Patria”. La intención de “hacer algo por México”, en el sentido histórico de don Daniel Cosío Villegas. No hay indicios en ningún sentido contrario, en razón de que Díaz Serrano era de entrada un individuo bueno y bien intencionado. Era el único de los colaboradores cercanos al presidente que llegaba a su cargo en una situación patrimonial ampliamente desahogada y seguramente sin ambición ninguna en el orden pecuniario. Sin embargo, hay que decirlo con todas sus letras, también en el camino aquel ingeniero petrolero quedó inoculado por un virus antes no conocido para él: el del disfrute y la ambición por el poder político. Pero como inspiración y timonel para aquel proyecto desbordado de desarrollo petrolero, Díaz Serrano fue ante todo un ejecutor de gran eficacia. De hecho, en el transcurso de su implementación las metas fueron modificadas al alza hasta en dos ocasiones en marzo de 1978 y en marzo de 1980 con éxito total. A lo largo de toda su carrera profesional y empresarial Díaz Serrano se había siempre manifestado como un gran organizador, un administrador

⁶ Entrevista Jorge Díaz Moreno—Eduardo Turrent Díaz (ETD), junio de 2019.

formidable, y esas virtudes las confirmó plenamente en su desempeño como cabeza de Pemex.

Así, habiéndose convertido Díaz Serrano, desde los inicios del sexenio, en una figura tan poderosa y cercana al presidente López Portillo, la envidia y el recelo en su contra se volvieron signos muy evidentes, moneda corriente, entre la clase política del país. Además del resquemor por el poder y la visibilidad adquirida, se le sintió también como un advenedizo político, como un intruso, un improvisado. En particular, Díaz Serrano se convirtió desde temprano en la administración en un actor político muy controvertido en razón de su propuesta proclamada a los cuatro vientos de hacer de México un gran exportador de petróleo y la cual sonó mucho a herejía en términos del culto que se había construido, en particular a partir de 1938, respecto del nacionalismo revolucionario en el sector petrolero. Su proyecto de orientar a Pemex hacia el exterior y convertir a México en una potencia exportadora de hidrocarburos sonó mucho en los oídos de no pocos de esos fieles a casi traición. A regresar a los tiempos ya idos, gracias a la expropiación decidida por Cárdenas, de las empresas petroleras extranjeras e incluso del odiado porfiriato cuando se les extendieron títulos de propiedad sobre los yacimientos petroleros, riqueza inalienable de la Nación. Y en ese panorama de muy amplia exposición pública, gran poder y planes tan ambiciosos de expansión hacia el exterior, no tardaron en surgir los enemigos declarados de la propuesta y también los problemas para su implementación. En cuanto a los opositores, el caso más notable fue el del también ingeniero, aunque no petrolero sino civil, Heberto Castillo. Líder del movimiento estudiantil, encarcelado y después amnistiado y hombre muy conocido de izquierda que convocaba grandes respetos en los círculos universitarios, el ingeniero Castillo desplegó durante mucho tiempo una campaña muy eficaz e insistente en oposición al proyecto de expansión petrolera del sexenio. Y en el frente de las dificultades que fueron surgiendo en el camino sobresalió el accidente, ya mencionado, del pozo Ixtoc 1, la negativa del gobierno de Estados Unidos a aceptar el precio fijado por México para el gas que se les vendería a través de un gasoducto a la frontera con Texas y el poco recordado enfrentamiento que se suscitó con el gobierno del Estado de Tabasco, siendo gobernador Leandro Rovirosa Wade, por el resarcimiento de los daños ecológicos que las actividades de Pemex causaban en la entidad. Y

asimismo, en el pasivo político y personal de Jorge Díaz Serrano cabe también anotar el pacto colusivo saqueador que fraguó con los líderes del sindicato petrolero a fin de poder sacar adelante su proyecto de expansión y el cual los convirtió en verdaderos monstruos explotadores de Pemex y por ese conducto del patrimonio del país.

En cuanto al aspecto humano, López Portillo encontró en el ingeniero Díaz Serrano al hombre fundamental no únicamente para impulsar la tesis de hacer del petróleo el puntal de la estrategia de desarrollo sino también —y de manera crucial— para su implementación exitosa. Inexorablemente, Díaz Serrano se convirtió desde un principio en una figura muy polémica del régimen y enfrentó problemas muy serios —como aquél, ya mencionado, del pozo Ixtoc que se concretó en el más grande accidente petrolero hasta entonces ocurrido en el mundo— pero el proyecto de desarrollo de petróleo por parte de México avanzó y se concluyó contra viento y marea a un ritmo sorprendente y también admirable. Y el tercer y último pilar se sustentó en un hecho de gran importancia en el desenvolvimiento de la industria petrolera mundial. Así, con el fin de reivindicar la importancia del petróleo como combustible e insumo sin sustitutos, las naciones exportadoras de ese recurso decidieron asociarse en lo que vino a conocerse como OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo. Y lo que consiguió la OPEP desde su establecimiento fue una muy rápida escalada de los precios del crudo que se prolongó a todo lo largo de la década de los setenta. El gran error de Jorge Díaz Serrano, compartido por prácticamente la totalidad de los expertos en el mundo petrolero, sería suponer que esa espiral alcista se mantendría a todo lo largo del decenio siguiente de los ochenta.

En el orden operativo, de la adopción del recurso petrolero como bujía del desarrollo se derivaron dos oportunidades de enorme importancia. La primera, respecto del diseño e instrumentación del plan de desarrollo petrolero, lo cual terminó en su integridad en las espaldas del ingeniero Díaz Serrano, cabeza de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos hasta mediados del año 1981. Y la segunda oportunidad, mucho más cuestionable en términos de análisis histórico, fue que la palanca del petróleo le abrió al régimen de López Portillo la posibilidad de replantear la estrategia general de política económica. Y fue claramente en este frente en donde se produjo la gran fisura —o para decirlo en términos más tajantes— el gran error

sin atenuantes posibles. El error se materializó cuando los principales actores políticos del régimen de López Portillo, incluyendo desde luego a ese propio presidente, llegaron a la convicción de que la carta del petróleo daba para todo, incluso hasta para poner en ejecución una estrategia de política económica mal diseñada con contradicciones insolubles en su seno. Sin la palanca del petróleo, al gobierno de López Portillo no le habría quedado más opción que aplicar con el mayor rigor posible la fórmula de política económica implícita en el programa suscrito con el FMI. Pero indudablemente, el sacrificio habría traído consigo la recompensa al reconstituirse las bases para un crecimiento autosostenible en forma semejante a como se había logrado durante el Desarrollo Estabilizador, con un gran énfasis en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales, en la conservación de la estabilidad de precios y en la restauración de la confianza de los agentes económicos. Pero por ignorancia, por deformaciones doctrinales y sesgos ideológicos —y también, de manera muy importante, por razones de arrogancia intelectual— esa fórmula resultó inaceptable para López Portillo y sus principales asesores económicos. Y en ese rechazo se empezó de a gestar, de manera tácita, la tremenda crisis económica en que terminaría aquel sexenio.

En sus memorias, el expresidente López Portillo explica que para la conducción de la política económica en su gobierno decidió conformar un gabinete económico mixto integrado por “monetaristas y estructuralistas”. Es decir, con la representación “de dos posiciones, no coincidentes, que buscaban ambas el bien del país y que ambas tenían sus propias razones”. Y según confesión propia, López Portillo había aceptado e incluso buscado esta composición dual del gabinete económico a fin de poder tener a su disposición “la expresión de las alternativas viables de la economía nacional”. En otras palabras, poder contar con “opciones dentro de la gama de posibilidades de nuestro Sistema”. En esa misma fuente el expresidente llega incluso a admitir que “la división en el seno del Gabinete Económico, aparecida desde el primer momento, más adelante se convirtió en auténtica rivalidad y se encontró...”. Sin embargo, López Portillo nunca manifiesta haber puesto en duda la viabilidad del enfoque en razón de que creía tener la clave para asegurar su funcionalidad: el “equilibrio dinámico”. Y por ese concepto o virtud el expresidente parecía entender su capacidad personal para “conciliar

los extremos de dos posiciones no coincidentes...”. Según confesión propia, ese memorialista tenía confianza en poder alcanzar siempre el “equilibrio dinámico, que consciente o subconscientemente ha gobernado mi vida y, entonces, se expresaba en la integración del Gabinete Económico y el manejo de las alternativas, para optar soluciones en la encrucijada económica en que el país se encontraba”.⁷ Pero lo que pasó en la realidad es que como resultado de la carta petrolera, la administración del presidente López Portillo nunca alcanzó “equilibrio dinámico” alguno en la redefinición de la estrategia económica para el país. Lo que se impuso a la postre en realidad en ese sexenio fue un inflacionismo ramplón y destructivo apoyado en el expansionismo fiscal y monetario.

La cabeza del presente subcapítulo reza “El petróleo como palanca y patente”. Pero, ¿patente de qué? Seguramente no como patente de corso, en razón de que el significado literal de esa expresión es licencia para robar. A diferencia, dadas las circunstancias y el perfil de los actores históricos principales, más bien en el sexenio de López Portillo con apoyo en la carta del petróleo sentó sus reales una suerte de espejismo o de patente de goma, por conducto de los cuales se llegó a suponer que se abría con toda amplitud el abanico de las opciones para la política económica. Al parecer, ése fue precisamente el sentir que predominó entre los economistas que integraban el bando de los estructuralistas en el gabinete económico. En esa tesitura, sentó sus reales la muy equivocada idea de que casi cualquier enfoque era digno de consideración, mediando tan sólo que satisficiera su sesgo doctrinal o ideológico. Pero en ese marco, a final de cuentas lo que ocurrió es que todos esos economistas se dejaron vencer por la línea de menor resistencia y la fórmula que se eligió fue simplemente el enfoque del financiamiento deficitario. El académico Gabriel Székely, autor del libro *La economía del petróleo en México 1976-1982*, vio con claridad el fenómeno: “Puesto que el gobierno parecía no estar preparado para enfrentar las consecuencias económicas de terminar con su estrategia de financiamiento deficitario, buscó alternativas”. Y la alternativa que se siguió fue la de utilizar al petróleo como palanca para el desarrollo. El anuncio se hizo temprano en el sexenio, a tan sólo 23 días de la toma de posesión”.⁸

⁷ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. I, pp. 496-497.

⁸ Gabriel Székely, *La economía del petróleo en México 1976-1982*, México, El Colegio de México, 1983, p. 58.

Y esos economistas del bando de los estructuralistas en el gabinete económico, tenían sus sesgos doctrinales e ideológicos muy bien definidos. No había ambigüedades. El lineamiento guía era oponerse *a priori*, contra viento y marea, a los paradigmas de la economía de mercado. En sentido opuesto, la luz verde estuvo siempre encendida para las propuestas dirigistas, intervencionistas, orientadas a suplantar o anular a las fuerzas de la oferta y la demanda. Una prueba muy indicativa de aquella distorsión se dio a raíz de un evento académico que se celebró en Oaxaca, México, bajo el título de “Conferencia sobre cuestiones de política en materia de economías autosuficientes en energéticos”. En ese foro, quien se ostentaba como el genio favorito de los mencionados economistas estructuralistas presentó una ponencia que ilustra con mucha claridad el sesgo que se quiere explicar. El economista Vladimiro Brailovsky prestaba sus servicios, al parecer con gran aprecio por parte de sus superiores, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que encabezaba el muy influyente José Andrés de Oteyza. La argumentación de Brailovsky —muy sofisticada en términos técnicos con base en un modelo matemático de la economía— partía de dos supuestos completamente cuestionables. El primero, que las reservas de hidrocarburos de México se agotarían en tres décadas y, segundo, que el sector no petrolero de la economía tenía una tendencia incorregible a generar déficit en su cuenta corriente. Así, toda vez que después de tres décadas ya no habría petróleo para financiar la balanza de pagos, la política económica se enfrentaría a una disyuntiva totalmente binaria entre seguir una senda de apertura comercial u optar por un modelo proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones. Desde luego, ese autor sabía perfectamente de antemano las conclusiones a que quería llegar en favor de la industrialización por sustitución de importaciones.⁹ Como bien lo dijo uno de los comentaristas de la ponencia de Brailovsky, Carlos Bazdresch del Banco de México: “Obviamente, si en el modelo se pone el supuesto de que la apertura comercial es dañina, la conclusión será que es dañina... Con todo lo útiles que los modelos de simulación puedan ser, no tienen la capacidad para probar nada; tan sólo producen lo que se les ha suministrado”. Por su parte, la propuesta en favor de la apertura comercial era para Brailovsky desechable

⁹ Vladimir Brailovsky, “Industrialization and oil in Mexico: A long term perspective”, en Terry Barker & Vladimir Brailovsky (Eds.), *Oil or Industry?*, London, Academic Press, 1981, pp. 71-135 y 137-138.

sin atenuantes por dos razones para ellos incuestionables: la primera, que era una propuesta que promovía el Banco Mundial, además de que él y los economistas de su corriente no pensaban que el libre comercio pudiera inducir eficiencia operativa y una asignación más eficaz de los factores de la producción en la economía interna. Amén. ¡Proteccionismo mercantilista para México en el Siglo xx!

Desde luego que el Banco de México, en su calidad de banco central del país, no podía ser ajeno o indiferente a esa elección de estrategia económica que se dio de manera deliberada en el gabinete económico con plena satisfacción por parte del presidente López Portillo. Aunque de manera implícita o tácita, en esa elección se había materializado una negación o una forma de rechazo a los principios fundamentales o universales de la banca central. Por definición, la banca central tiene a su cargo el cuidado de la salud de la moneda y la inflación obra siempre en el deterioro de sus funciones como unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor. En la elección de aquella estrategia económica inflacionista, aunque de manera implícita, se había desechado con gran desdén el legado intelectual del exsecretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, y del banquero central, Rodrigo Gómez, y en general las enseñanzas del Desarrollo Estabilizador. Pero debe quedar claro que, principalmente por ignorancia, aunque también por razones ideológicas, el presidente López Portillo nunca le guardó afecto ni respeto a esa etapa de la política económica de México. Al respecto, con evidente desprecio llegó a opinar en sus memorias que “la circunstancia de que un sistema se convierta en ortodoxia y ésta, poco a poco en dogma”, parece indicar que “su oportunidad histórica está pasando”. Es decir, en particular nunca vio con buenos ojos, sin desde luego entender las razones de orden técnico para el enfoque, “el saldo ejecutivo de todo el proceso administrativo, cuya acción tenía, necesariamente, que pagarse con un presupuesto financiado en la forma equilibrada...”. Un enfoque (*sic.*) que “lo propiciaban o permitían los factores internos y el ámbito externo; cada uno de ellos con su propia historia de propósitos ajustes y concesiones...”. Y a continuación venía el juicio flamígero con fuertes tintes ideológicos: “la función del Estado empuñado en un desarrollo capitalista —atemperado por la economía mixta— y comprometido a favorecer y fomentar a la iniciativa privada; a buscar la

armonía de clases; a no retirar mayor excedente de la economía, respetando libertades de convertibilidad y cambio”.¹⁰

Pero en medio de esa circunstancia en que se llegó a pensar que la palanca petrolera abría como en abanico las cartas para la decisión de la estrategia de desarrollo, seguiría vigente el principio de que la banca central tiene la encomienda de cuidar el ahorro que capta el sistema financiero además de velar por la solvencia y la liquidez de los intermediarios del sistema. Sin embargo, es ampliamente sabido que con una inflación elevada el ahorro interno tiende a debilitarse y los riesgos empresariales también apuntan a volverse más elevados. Y de ese efecto tipo pinza suele derivarse una mayor fragilidad de la solvencia y la liquidez de los intermediarios. Un panorama de esa naturaleza es siempre de intensa preocupación para un banco central por la posibilidad creciente de que tenga que actuar de manera masiva como prestamista de última instancia. Asimismo, con inflacionismo desbordado, la banca central entra en mayor peligro de sufrir daño patrimonial por la tendencia a que se genere, en esa clase de ambiente, sobrevaluación de la paridad cambiaria y se empiecen a perder reservas internacionales. En fin, con una política inflacionista se da lugar a un déficit amplio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con ello la necesidad de pedir créditos externos para su financiamiento a un ritmo difícilmente posible de sostener. ¿Premoniciones infundadas?

En su momento, el programa de expansión petrolera para México —la transformación del país en un importante exportador de hidrocarburos— despertó mucho interés entre observadores y analistas y dio lugar a la generación de una bibliografía copiosa. Destacó en particular en ella una tesis de doctorado en una universidad estadounidense que el Colegio de México publicó en formato de libro en el año 1983. En general, el trabajo de Gabriel Székely es un esfuerzo dual que por un lado presenta en análisis muy completo y claro de lo que fue ese programa de rápida expansión petrolera que en su momento tuvo como sus principales artífices al presidente López Portillo y al director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano. Y en el lado complementario, el trabajo de Székely contiene el tratamiento que ese autor da al tema de la vinculación entre el programa de expansión petrolera y la estrategia de política económica cuya aplicación hizo posible de manera

¹⁰ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. I, p. 316.

paralela. Székely despierta dudas cuando afirma que la inflación en el periodo se “explica solamente en parte por el ingreso de divisas petroleras a la economía”. La explicación es claramente equivocada. Las divisas petroleras que ingresaban al país salían de la economía en la forma del pago de importaciones y únicamente habrían podido monetizarse si hubiera tenido lugar una gran acumulación de reservas internacionales, cosa que no ocurrió en el periodo. Pero con mayor acierto, Székely hace ver más adelante en su estudio que el programa de expansión petrolera no vino acompañado de un esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas y que al contrario “las expectativas creadas por la bonanza petrolera dieron lugar a que se hicieran menos esfuerzos que los necesarios para recabar los fondos suficientes que permitieran financiar los múltiples proyectos gubernamentales”. De esta forma, ante el fracaso en alcanzar “el objetivo de fortalecer las finanzas públicas”, la administración lopezportillista “recurrió nuevamente a aumentar la masa monetaria y a pedir prestado en el exterior”.¹¹

Con claridad analítica, Székely plantea que con apoyo en la carta del petróleo la política económica del sexenio de López Portillo persiguió seis objetivos, el principal de los cuales sería el “restablecimiento de altas tasas de crecimiento económico y del empleo”. Del logro de esa finalidad dependería de forma casi directa conseguir otra de aquellas metas —“mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las clases trabajadoras”— mientras que otras dos serían precondiciones clave para aquélla: “apoyo a altas tasas de inversión” y “obtención de divisas suficientes” para financiar la balanza de pagos. Pero de manera especial, cabe destacar entre las metas que se plantearon, al menos en el papel, el “fortalecimiento de las finanzas del sector público” y, muy cercana a ella, la “disminución de la dependencia de los créditos externos”. Del *desiderátum* fracasado de fortalecer las finanzas públicas, lo que primeramente cabe poner de relieve del trabajo de Székely es la contribución de Pemex en el periodo a la elevación de los ingresos fiscales. En ese orden, la participación del sector petrolero en los ingresos públicos se duplicó en el sexenio y llegó al 30.5 por ciento del total de 1976 a 1981. Y la participación en el total de los impuestos recaudados por parte del gobierno más que se quintuplicó en el periodo para llegar a 26.3 por ciento. Pero el punto principal a destacar es que aunque en el sexenio los ingresos del fisco

¹¹ Gabriel Székely, *La Economía...*, op. cit., pp. 108 y 122-124.

hayan aumentado de una manera tan importante, el lado del gasto lo hizo en mucha mayor medida dando lugar al elevado déficit del periodo. De manera que “después de dos años en que hubo ciertas mejorías, la relación del déficit del sector público con el PIB aumentó nuevamente hasta 7.3 por ciento en 1979 y al récord de 15 por ciento en 1981”. Y como bien lo dice el autor citado en su texto, el recurrir a préstamos del exterior en medida muy grande se hizo en ese sexenio no únicamente por los elevados déficits fiscales del periodo sino también para financiar “los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos...”. Y asimismo, pudo haber agregado ese autor que también para el financiamiento de las fugas de capital, las cuales se volvieron masivas sobre todo desde el año 1981.¹²

Pero quizá la parte de mayor interés en el trabajo de Székely, sea su explicación de lo que fue el programa de desarrollo petrolero que encabezó el ingeniero Díaz Serrano en el sexenio del presidente López Portillo. Por desgracia, en todo ese tratamiento dicho autor no se plantea o aborda analíticamente, la que era la cuestión principal en la materia del mencionado programa: ¿Cuál debería ser la tasa óptima de producción de hidrocarburos durante los años por venir? Con esa omisión tan grande a costas, Székely explica sin embargo que el programa petrolero que encabezó Díaz Serrano tuvo expresión en principalmente cuatro campos de actividad: 1) Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos, 2) Producción de petróleo crudo, exportaciones e ingresos, 3) Producción y exportación de gas natural y 4) Producción de petroquímicos básicos. En el programa original presentado por el director general Díaz Serrano, se planteó que a final del sexenio las reservas probadas de crudo y gas equivalente cerrarían en 30 mil millones de barriles a partir de los 11.2 miles de millones que se tenían estimados al finalizar el año 1976. Sin embargo, el trabajo de Pemex fue tan eficaz en este rubro que al terminar el sexenio el guarismo total se ubicó en 72 miles de millones de barriles, cifra que se desglosaba en 57 miles de millones de petróleo crudo y 15 mil millones adicionales de gas equivalente. Estos datos mostraban un avance verdaderamente formidable, sobre todo tomando en cuenta que hasta la conclusión del sexenio lopezportillista se había tan solo explorado aproximadamente la décima parte del territorio nacional con potencialidad para contener hidrocarburos. Y en forma

¹² *Ibid.*, pp. 121-124 y 127.

semejante, para asombro de propios y extraños, también la producción y la exportación de productos petrolíferos creció de manera muy rápida durante aquel sexenio. Así, la producción de crudo se elevó entre 1976 y 1981 de 897 a 2 312 miles de millones de barriles diarios y la de productos refinados de 735 a 1 272 miles de millones de barriles diarios. Y en cuanto a los ingresos por exportaciones, éstos ascendieron a 32 mil millones de dólares de 1977 a 1981, cifra que se eleva a 47 miles de millones si se incluye en esa cuenta el año 1982. Por último, aunque con logros menos espectaculares la producción de productos petroquímicos también fue muy significativa en el periodo.¹³

Un logro también importante en el programa petrolero que Székely destaca en su trabajo, fue la forma en que Pemex trabajó en el periodo para la diversificación de su clientela externa. En el Programa de Energía dado a conocer en 1980, se estableció con claridad el lineamiento para evitar que las exportaciones mexicanas de crudo se concentraran en demasía en la región de América del norte, o sea en Estados Unidos y Canadá. Al respecto, hacia 1979 más del 80 por ciento de dichas exportaciones fueron a dar a Estados Unidos, pero esa proporción se redujo a 69 por ciento el año siguiente y hasta cerca de 50 por ciento en 1981 y 1982. Por su parte, al amparo de la política descrita, España, Japón, Francia e Israel fueron algunos de los clientes que aumentaron sus importaciones de crudo mexicano. A manera de ejemplo, en 1981 España absorbió el 15 por ciento de las ventas totales de México. Señala Székely en este respecto que dichos países “le dan un valor especial a las importaciones de crudo desde México, puesto que este país tiene un récord envidiable de estabilidad política en comparación con la mayoría de los países exportadores de petróleo”. Por su parte, México siempre estaría interesado en diversificar su clientela por países y zonas “en parte para superar el sentimiento tradicional de dependencia con Estados Unidos, su poderoso vecino del norte”.¹⁴

Un tema de interés en particular durante ese sexenio fue el de la producción y exportación de gas natural. Al parecer, en el programa de producción original para el sexenio no se contemplaba la posibilidad de exportación para el gas natural asociado, pero el crecimiento tan acelerado de la producción

¹³ *Ibid.*, pp. 90-96.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 98-99.

dio lugar a que, desde temprano en la administración, el director general Díaz Serrano le planteara al presidente López Portillo el proyecto para la construcción de un gran gasoducto hasta la frontera norte con Texas a fin de poder vender el fluido que se sacara acompañando al crudo. Para tal fin, el funcionario compareció ante el Congreso en fecha tan temprana como octubre de 1977. Internamente la propuesta despertó una notable oposición por parte de algunos críticos, pero el asunto se volvió explosivo cuando las autoridades federales de Estados Unidos se negaron a aceptar para el gas natural de México los precios razonables que Pemex había acordado con las empresas compradoras en el sur de aquel país. Por lo tanto, cayó en un muy frustrante *impasse* el plan que se había acordado para exportar a los Estados Unidos dos mil millones de pies cúbicos por día a partir de que la construcción del gasoducto se concluyese durante el año de 1979. En el orden político, el conflicto involucró al ingeniero Díaz Serrano en una polémica muy intensa en la cual se llegó incluso a poner en duda su patriotismo y su desinterés para defender a México de sus enemigos en el exterior. Pero sorpresivamente, la propuesta para que México exportara gas natural se reanimó cuando ya a finales de 1979 se llegó a un acuerdo con los importadores del fluido aprobado por las autoridades de ese país a fin de adquirir 300 millones de pies cúbicos diarios a partir de enero de 1980. Con todo, los datos parecen confirmar lo exiguo de esa cifra acordada ya que hacia esas fechas la producción diaria del fluido se ubicaba internamente en 4.1 miles de millones de pies cúbicos.¹⁵

Una de las premisas principales en que se había fincado el programa de expansión petrolera para el sexenio había sido el pronóstico de precios crecientes para el petróleo en el mercado internacional. Todo parece indicar que esa convicción había sido transmitida en forma reiterada por el ingeniero Díaz Serrano al presidente López Portillo a lo largo del sexenio. Y según todas las evidencias, con esa convicción en el alma el director general de Petróleos Mexicanos había capoteado las varias crisis que se habían suscitado a su alrededor durante el transcurso de su gestión como cabeza de la empresa petrolera. Así, la inesperada y muy sorpresiva caída de los precios internacionales del crudo hacia mediados del año 1981 resultó en un golpe muy traumático. Se trató de un impacto negativo inmenso para las esperanzas

¹⁵ *Ibid.*, pp. 100-103.

de México como exportador masivo de hidrocarburos. Desde luego que México, en su calidad de tomador de precios en ese mercado, realmente poco podía hacer para contrarrestar la tendencia bajista una vez que ésta se manifestó a la vista del mundo. Como lo registró el entonces presidente López Portillo en sus apuntes autobiográficos: “Tan tranquilo que iba todo y bruscamente la OPEP acuerda bajar el precio del petróleo a instancias de Arabia Saudita”. “Arabia Saudita no baja su producción y fuerza al resto de la OPEP”. “Los países industrializados, con los años de experiencia adquirida en un mundo por primera vez influido por los vendedores de petróleo, aprendieron a controlar y a revertir el precio de tal manera que, a mediados de 1981, ya era una repentina y fatal evidencia la baja del precio del petróleo”.¹⁶

El expresidente López Portillo no oculta en sus memorias la gran decepción que le significó aquella caída de los precios del petróleo: “Primero de junio de 1981. Ese día, uno de los más vigorosos y exitosos esfuerzos nacionales concluyó su ímpetu”. Pero para el director general de Pemex, lo que resultó en particular catastrófico fue la forma en que se manejó políticamente en México aquella caída de los precios internacionales del crudo. Según noticias, el ingeniero Díaz Serrano buscó audiencia con el presidente López Portillo pidiendo autorización para reducir los precios de las exportaciones mexicanas de petróleo a fin de no perder mercado frente a los competidores. Pero el error garrafal consistió en que previamente, la noche anterior, ese funcionario, de manera unilateral y discrecional, ya había enviado los comunicados bajando los precios para las ventas de Pemex en cuatro dólares para el petróleo pesado. Y esa acción precipitada del director general de la paraestatal despertó un gran enojo en el ánimo del presidente López Portillo. En su opinión, la medida se había tomado “sin consultarme ni esperar a la reunión del Gabinete Económico”. Dicha reunión se celebró al día siguiente y se informó ahí, con gran disgusto de todos los asistentes, que la medida adoptada era ya imposible de revertir. “Oteyza está hecho una furia, como De la Vega y De la Madrid”, escribió aquel mandatario en su bitácora Y fue en esas circunstancias en las cuales el presidente López Portillo decidió la destitución del ingeniero Díaz Serrano como cabeza de Pemex.

“¡Cuántas implicaciones para una sola decisión!”. Al haber sido México el primer país exportador en bajar sus precios “se soltaron, con la precipitación,

¹⁶ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, pp. 1058-1059.

muchas cuestiones”. En primer lugar, según López Portillo, a partir de ese momento ya fue imposible conservar a Díaz Serrano en su cargo toda vez que “el Gabinete Económico, la cabeza del sector y el Secretario de Programación y Presupuesto estaban ya muy chocados con el Director de Pemex”. Y en cuanto a las implicaciones políticas para el presidente: “La decisión, tal vez inevitable, por su forma parecía de sumisión a las empresas norteamericanas, con lo que:

- se comprometía la posición del Presidente en la próxima entrevista con Reagan;
- se comprometían las condiciones de convocante y Presidente de la Junta de Cancún;
- parecíamos esquirols de la OPEP;
- el Presidente se sentía debilitado y avergonzado;
- el Gabinete Económico se había hecho a un lado y dentro de él la posición del Director de Pemex era insostenible, y por si fuera poco, se inhabilitaba un precandidato a la Presidencia de la República”.¹⁷

El acontecimiento fue de los más impactantes y sorprendentes de aquel sexenio. Al respecto, el expresidente López Portillo escribió en sus memorias como cabeza de capítulo: “Ya tomé la decisión. Moctezuma por Díaz Serrano”. No en la decisión de destituir al director de Petróleos Mexicanos aunque sí tal vez en la relativa a quien debería ser el sucesor quizá pesó en el ánimo del presidente López Portillo un cierto espíritu de compensación justiciera. Posiblemente por esa razón escribió en sus memorias sobre su decisión de designar a Julio Rodolfo Moctezuma con quien también antes había sido “injusto al demandar su renuncia por razones de simetría ante la renuncia de Tello”. Como se recordará, ambos funcionarios habían sido destituidos de sus cargos respectivos al frente de las secretarías de Hacienda y Programación y Presupuesto en noviembre de 1977 al no haberse podido poner de acuerdo sobre datos fundamentales de la economía mexicana. Por su parte, respecto de la designación de Moctezuma en el lugar de Díaz Serrano, López Portillo expresó que ese sucesor era “inteligente, capaz y ponderado”. En opinión del presidente que lo designaba, su labor directiva al frente de Pemex tendría que ser muy diferente a la de su antecesor: “Mucho

¹⁷ *Ibid.*, pp. 1058-1061.

y explicable desorden administrativo, derivado del crecimiento tan increíble” aunque “el saldo de la actuación de Jorge es enormemente positivo”. Así, a juicio de López Portillo, frente a “la extraordinaria labor de Jorge en exploración y explotación” se aparecía “el inevitable desorden inercial en el ámbito financiero, de compras y contratación que impide control eficiente”. Y ésa sería la encomienda de Moctezuma: “... se entraba a otra época bien distinta a la anterior. Ya no se expandiría más Pemex. Tendría que consolidarse y apretarse...”. Para tal finalidad, habría “que darle una buena revisada al cuadro general: desde la plataforma, con todas sus implicaciones”. Y una de esas implicaciones es que ya en el año de 1982, cuando Díaz Serrano era candidato a senador, estalló en Pemex la noticia de un fraude en el que estaban involucrados varios de los principales funcionarios de su etapa.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, pp. 1061, 1062, 1068 y 1207.

8. PETRÓLEO Y PLANIFICACIÓN

El sexenio 1976-1982 se inició y se desarrolló durante poco más de cuatro años en un espíritu de gran entusiasmo y optimismo. Bajo el liderazgo del presidente López Portillo, aquella administración lanzó una cadena de programas de los cuales el principal —y de hecho, la columna vertebral de ese régimen— fue el de expansión petrolera que eventualmente dio lugar al Plan Mundial de Energía que propaló el presidente López Portillo a principios de 1979. Pero con toda su importancia, el programa petrolero no fue el primero que dio a conocer a la nación ese gobierno sino la Alianza para la Producción, propuesta por el candidato López Portillo desde su campaña presidencial. Mucha fe depositó ese mandatario en la Alianza para la Producción aunque ya iniciada la crisis pidió de ella algo que la misma nunca podría haber llegado a dar: la solidaridad de los empresarios para que no se desataran fugas de capital. Y ya iniciado el sexenio, el presidente López Portillo lanzó otros programas gubernamentales de importancia como el Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), el SAM (Sistema Alimentario Mexicano) y el Programa Nacional del Empleo. Pero en particular, teniendo como fundamento el programa petrolero para el sexenio, aquella administración puso un gran énfasis en la planificación. De esa convicción emanaron dos productos a los que en su momento se dio bastante importancia pública y política: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial que sacó en 1979 la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (Sepafin) y el Plan Global de Desarrollo que lanzó la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1980. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo Industrial como el Plan Global de Desarrollo quedaron fuertemente impregnados del ambiente de intenso

optimismo con que despegó aquella administración. Fue la época en que el presidente López Portillo llegó a proclamar que hacia adelante el reto de los mexicanos sería el de “aprender a administrar la abundancia”.

Aunque el fenómeno de la planificación no era algo nuevo en la historia del México contemporáneo, el gobierno del presidente López Portillo llevó esa práctica, como ya se ha mencionado, al punto de la mayor trascendencia y respeto. Dicho mandatario lo reiteró en diversas ocasiones que su gobierno sería el de la programación y la planeación. En tal sentido, en las páginas iniciales del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se anotó: “Este gobierno —ha reiterado el Presidente de la República— habrá de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación”. En otras palabras, aquella administración depositó una gran confianza —a toro pasado, claramente excesiva— en las bondades de la planificación y en su utilidad. Y la postura se hizo explícita en todos los documentos oficiales. Así, se dijo, “planear es consubstancial a la naturaleza humana, implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos...”. La planeación “precisa también razón para la congruencia entre fines y medios y, finalmente, voluntad para perseverar en la consecución de los propósitos”.¹ En congruencia con los gustos y las inclinaciones del mandatario en turno, en ese sexenio se recurrió a la planeación con el fin de “alcanzar altas tasas de desarrollo” a la vez de “ordenar nuestro crecimiento mediante prioridades sectoriales que tengan expresión espacial y temporal”. La planeación sería también necesaria para que las altas tasas de desarrollo “no produzcan efectos perturbadores en otras esferas de nuestra economía”.²

Y además de exaltar con todo entusiasmo las supuestas bondades de la planeación, en los documentos de ese régimen se aprovechó también para descalificar, aunque fuese de manera indirecta, a las estrategias económicas que se habían puesto en ejecución en el pasado y en particular al Desarrollo Estabilizador (1954-1970). Así, “si bien las energías de la Nación son tales, que sí se ha podido y aún se podría crecer económicamente sin un sistema de planeación formal, lo cierto es que carecer de tal sistema en un país de la magnitud y complejidad del nuestro, lleva implícito el riesgo de realizar

¹ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, (s.e.), 1982, p. 3.

² *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, México, (s.e.), 1979, p. 7.

acciones que no correspondan a los objetivos prioritarios, y dejar al país a la deriva”.³ Para López Portillo y sus sesgos ideológicos y personales —su antipatía muy marcada a la figura del ministro Ortiz Mena y su administración al frente de la SHCP— una primera razón para denostar en contra del Desarrollo Estabilizador era la paternidad que creía ver en el enfoque por parte del “área hacendaria que se cristalizaba en el desarrollo estabilizador (*sic.*), ya para entonces objeto de muchas y diversas consideraciones: reciamente defendido por las opiniones conservadoras y duramente atacado por los economistas y críticos de vanguardia”. En retrospectiva, habría que preguntarse a qué clase de vanguardia pudo haberse referido el expresidente en ese pasaje. Impregnado por ese gran desafecto que profesaba a la Secretaría de Hacienda, la cual supuestamente había saboteado sus esfuerzos personales para llevar a cabo una reforma administrativa en el sector público, opinaba en forma tajante y con muy poco o nulo conocimiento de causa sobre el Desarrollo Estabilizador: al haber quedado “implícito en la función” y al haberse “hecho no solo conciencia sino ortodoxia, nos indica que su oportunidad está pasando”. Sin embargo, a continuación un rayo de claridad mental iluminó a ese crítico y éste expresó acto seguido una preocupación que al menos en México se volvió profecía: “lo endemoniadamente difícil va a ser encontrarle un sustituto operativo, factible, práctico y comprensible...”. Al menos su régimen y el del sexenio anterior de Echeverría fracasaron estrepitosamente en el intento.⁴

Como ya se ha mencionado, la planificación en el sexenio lopezportillista se llevó a cabo teniendo fundamento en la idea de utilizar al petróleo como eje y columna vertebral para la política económica del régimen. De hecho, planificación y petróleo se vieron como elementos imprescindibles para una transformación de la estrategia general, transformación que conllevaría a un “cambio cualitativo” que en paralelo con “la aceleración del crecimiento”, ayudaría a conformar una nueva “actitud decidida” además de modificaciones profundas “en los esquemas de trabajo de la sociedad y principalmente del gobierno, de orden y de disciplina libremente asumida, con corresponsabilidad de todos los sectores”. Fue así que en ese contexto y con la intención deliberada por llegar al establecimiento en México de

³ *Plan Global...*, op. cit., p. 20.

⁴ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, México, Fernández Eds., 1988, t. I, p. 315.

un sistema de planeación, el ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo Industrial se dio a conocer antes que el Plan Global de Desarrollo. Y en su momento corrió el rumor de que las autoridades de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial desplegaron esfuerzos para que el que habían expedido fuese adoptado como Plan Global. Sin embargo, siguió el rumor, el presidente López Portillo se negó a tal propuesta con lo que el plan emitido por la Sepafin se quedó simplemente como uno más de los varios planes sectoriales que se publicaron en el sexenio. Tal vez el intento que se propaló de hacer del Plan de Desarrollo Industrial el plan global o general tuvo como origen que en el mismo se incluyó un marco macroeconómico muy completo y un esfuerzo de proyección muy cuidado con dos extrapolaciones o proyecciones a las que se concedió mucha importancia en el análisis. La primera de ellas, la Trayectoria Base, correspondiente a la proyección “de la economía bajo el marco actual de la política económica, daría lugar a tasas de crecimiento más reducidas” que “la trayectoria de la economía bajo las metas del plan” que se proponía. Ese plan que se planteaba sería tan maravilloso, que su aplicación daría lugar a que la tasa de crecimiento en el sexenio en lugar de ser en promedio de 6.7 por ciento anual se elevaría a entre 8 y 9 por ciento.⁵

Tanto en el Plan Industrial de 1979 como en el Plan Global de 1980 la política petrolera fue el fundamento a partir del cual se formularon todas las proyecciones y los planteamientos estratégicos. En el primero de esos planes se dijo explícitamente que el pivote en el que se apoyaba la propuesta de política económica era “una plataforma de producción petrolera que garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones”. Más adelante se argumentaba en ese documento que el desarrollo de la rama de hidrocarburos abría “a la economía nacional opciones que hace apenas unos años eran insospechadas”. El excedente financiero que generarían las exportaciones de petrolíferos haría posible que por primera desde la postguerra se pudiese superar “el estrangulamiento en el sector externo” que hasta ese momento “había sido el obstáculo definitivo del crecimiento”. Así y con base en ese planteamiento, para la formulación de la planificación se adoptó la meta de que al cierre de 1980 “la capacidad de extracción de petróleo y de líquidos de absorción llegaría a la plataforma

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, op. cit.*, pp. 41 y 54.

de los 2 250 millones de barriles diarios”.⁶ Por su parte, en el Plan Global se estableció que una de las políticas básicas de la estrategia consistiría en “[u]tilizar al petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo”. Según ese documento, se vivían momentos de gran satisfacción en razón de que México había “demostrado capacidad para aumentar la producción de hidrocarburos conforme ha sido necesario para resolver los estrangulamientos...”. De esa manera, el país había sido incluso capaz “de acelerar el ritmo y logrará alcanzar las metas de producción con dos años de anticipación, lo que ha permitido, ya desde 1980, mayores grados de libertad a la política económica y social”.⁷

La oportunidad petrolera había desatado en la sociedad de México una oleada de optimismo desbordado posiblemente nunca antes visto. En el Plan Global de Desarrollo se escribió al respecto que “México [había] llegado a un punto crucial de su historia”. Como una perspectiva inédita, el país se enfrentaba “a una oportunidad, tal vez única, de superar sus problemas coyunturales”. Y ese ambiente de optimismo desbordado dio lugar a que se encendiera una verdadera pirotecnia de cuentas alegres, claramente ilusorias vistas en retrospectiva. Pero en el momento, y tal vez para agradar de paso el oído del presidente López Portillo, en el Plan Nacional Industrial se asentó: “Los acontecimientos recientes en materia de hidrocarburos nos permiten plantear para el país metas más ambiciosas. Hoy es posible pensar en alcanzar tasas de desarrollo económico crecientes y sostenidas que vayan del 8 al 10 por ciento anual”. Durante los años del Desarrollo Estabilizador, cabe recordarlo, dicha tasa había sido de aproximadamente 6.5 por ciento anual. De esa manera, con apoyo en la promisoría posibilidad que abría el programa petrolero, en la Trayectoria Corregida (TP) que presentó en 1979 la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial al mando del intrigante trepador, José Andrés de Oteyza, se pronosticó que “el producto crecería a tasas considerablemente más altas...”. La Trayectoria Base (TB) se había obtenido haciendo las proyecciones a partir del “marco actual de la política económica”, que era el correspondiente al programa que se había concertado a principios de 1977 con el Fondo Monetario Internacional. A diferencia,

⁶ *Ibid.*, pp. 8, 35 y 39.

⁷ *Plan Global...*, *op. cit.*, pp. 8 y 145.

la denominada TP era la “trayectoria de la economía bajo las metas del Plan”. En lo fundamental, en el marco que ofrecía el petróleo y junto con el instrumento virtuoso de la planificación, México estaría en la perspectiva de “mantener a largo plazo tasas de crecimiento de 9 y 10 por ciento, posibilidad que ofrece la TP una vez eliminada la restricción de balanza de pagos”. Y con un enfoque semejante, una proyección parecida fue confirmada en el Plan Global de Desarrollo de 1980. Para empezar, se dijo en ese documento, en el sexenio del presidente López Portillo se buscaría “un crecimiento cualitativamente diferente, que genere un mejor equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades”. Desde luego, “el petróleo esta[ba] íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia”. Y la estrategia de ese sexenio tenía como una de sus prioridades principales “consolidar la recuperación económica, logrando por lo menos un crecimiento del producto interno bruto de 8 por ciento durante los próximos tres años”.⁸

CUADRO 1
ALGUNOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA
EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL GOBIERNO

(Tasas de crecimiento anual, %)

	Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982	Plan Global de Desarrollo, 1980-1982
Producto interno bruto	8.8	8
Agricultura	2.9	4.1
Manufacturas	9.2	10
Petróleo y petroquímicos	23.5	14
Electricidad	12	10.7
Construcción	10.5	11.1
Formación de capital	13.2	13.5
Sector privado	10	13
Sector público	16.6	14
Consumo del sector público	9.5	7.5
Empleo	3.9	4.2

⁸ *Ibid.*, pp. 7 y 8.

Exportaciones	13.9	14.4
Déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos respecto del PIB	Menos del 2%	Menos del 1%

Fuente: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980.

A toro pasado y en retrospectiva, el analista Gabriel Székely hizo una crítica bastante exacta a los muy ambiciosos objetivos que se plantearon en ambos planes:

“Pocas economías en el mundo han logrado mantener un promedio anual de crecimiento del orden de 8 por ciento (los planes proyectaban un crecimiento de la economía de 8 por ciento durante la década de los ochenta). Esta meta era demasiado ambiciosa si se le compara con las proyecciones bastante pesimistas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional en relación a la evolución de la economía durante los ochenta: las naciones industriales crecerían en su conjunto en alrededor de 1 por ciento anual y los países en desarrollo no petroleros en menos de 5 por ciento anual. Por lo tanto, era pretensioso esperar que la economía mexicana pudiera librarse de los efectos de la recesión mundial y crecer en forma continuada a una tasa anual del 8 por ciento”.⁹

Ya desde los tiempos de las cuentas alegres había en el ejercicio de la planificación signos inquietantes que, en el momento, nadie o muy pocos quisieron ver. Uno de esos signos derivó de la contraposición flagrante entre el expansionismo acelerado del cual se esperaban tasas de crecimiento económico de hasta 9 y 10 por ciento y la intención, expresada en el Plan Global de Desarrollo, de (*sic.*) “controlar y reducir el ritmo de la inflación”. Por un lado, en dicho documento se reconocía que “la experiencia reciente — propia y ajena— muestra los efectos nocivos de un proceso inflacionario...”. En particular, la inflación daba lugar a “tensiones sociales que dificultan la permanencia de un desarrollo sostenido y justo como el que se propone alcanzar”. Sin embargo, a continuación se ponía en evidencia la contradicción evidente. Primeramente se explicaba que el “apoyo obrero, la confianza lograda por la nueva Administración y el efecto combinado de las diferentes medidas adoptadas para enfrentar la crisis, permitieron, simultáneamente

⁹ Székely, *La Economía del Petróleo...*, *op. cit.*, 1983, p. 83.

con una recuperación notable de la producción, abatir la inflación a tasas en torno al 17 por ciento a fines de 1978”. No obstante —y ahí estaba la incul-pación— “en 1979 no se alcanzan las metas propuestas y en los meses actuales (se habla de mediados de 1980) el proceso inflacionario se ha mantenido”. Y si lo anterior era cierto, la pregunta siguiente no era ociosa: ¿en dónde estaba la congruencia entre los resultados enunciados y el objetivo de “controlar y reducir la inflación”? ¿Acaso una tasa de crecimiento del nivel de precios por arriba del 20 por ciento anual podía considerarse estabilidad? Un diferencial de inflación con Estados Unidos de más de 15 puntos porcentuales por año, teniendo México un régimen de tipo de cambio estable, podría ser un boleto seguro para que eventualmente se desatase una fuga de capitales de grandes proporciones. Pero obviamente, esa posibilidad ni siquiera se mencionó en los pomposos planes macroeconómicos del sexenio.¹⁰

Aparentemente, sin el apoyo y la asesoría de Díaz Serrano —el experto por excelencia en temas de petróleo en aquel sexenio— en el otoño de 1979 el presidente López Portillo concibió, para ofrecérselo a la humanidad, un Plan Mundial de Energía. Ese momento venturoso ocurrió a raíz de que, en ese año, el presidente de México fue invitado a comparecer ante la asamblea de la Organización de las Naciones Unidas. De entrada, la propuesta parece en su integridad más atractiva y dúctil para la mirada de un psicólogo que de un cronista histórico. Como un primer acercamiento, cabe destacar lo que podría llamarse el incentivo emulación de la propuesta. Si su antecesor Luis Echeverría había tenido la inventiva para proponer en ese tan alto foro su Carta de Derechos y Deberes de los Estados, la oportunidad era como de oro para que él, José López Portillo, hiciera lo propio con el Plan Mundial de Energía de su inspiración. Modestamente, el mentado Plan tendría como objetivo fundamental “asegurar la transición ordenada, progresiva, integral y justa entre dos épocas de la humanidad”. Y a continuación cabe destacar la motivación personal o política, en cuanto a perfilar a México al gran concierto de las naciones del orbe “para hacer acto de presencia en una época crítica; para decir el interés y la verdad de un país en proceso de desarrollo integrado, vigoroso...”. Y en el orden más personal (y también egoísta), colocarse él, por sus méritos y brillantez, en el escaparate de los grandes estadistas de la Tierra: el “presidente que provenía de un pintoresco

¹⁰ *Plan Global...*, op. cit., pp. 8 y 135-136.

país petrolero, que estaba haciendo mucho ruido”. Pero sobre todo, cabe también destacar en ese planteamiento el incentivo ideológico: la idea de impulsar la preponderancia de la planificación – supuestamente racional y esclarecida– sobre los mecanismos de mercado, siempre imprevisibles y caóticos. De ahí la idea de “establecer un sistema” en beneficio de los países en desarrollo importadores de petróleo que “detenga la especulación” además de garantizar suministros, “respeto a contratos”, establecer compensaciones “por los incrementos de precios e, inclusive, trato considerado por parte de los países exportadores”. Claramente, lo primero de lo anterior únicamente podría lograrse si el comportamiento de los precios se determinaba de manera programada, además de que los participantes en el mercado se sujetasen a un acuerdo muy inflexible y predeterminado.¹¹

Desde luego, el Plan Mundial de Energía del presidente López Portillo adolecía de todas los defectos atribuibles a la planificación en general con un agravante: que partió de una precondition completamente falsa en el sentido de que “en unas cuantas décadas más terminará la edad del petróleo como insumo primario y principal combustible... La carrera es contra el tiempo –proclamó López Portillo– para encontrar salidas antes de que se agoten las fuentes actuales”. La equivocación es muy evidente. Ni remotamente hay en el horizonte actual de la humanidad la perspectiva de que el petróleo se encuentre en vías de agotamiento, aunque sí la agudización del gran problema de la contaminación ambiental. De esto último la necesidad de “una nueva estrategia internacional para el desarrollo de los energéticos y de buscar los medios para instrumentarla”.¹² Pero esta problemática de la contaminación ambiental pasó totalmente desapercibida para esa llamada de visionario que encarnó brevemente en José López Portillo. Y desde luego el aspecto más punible en aquella propuesta ante la ONU fue el que derivó de lo que puede considerarse como su intención de reivindicación histórica. El criollo, culto e iluminado, haciéndole rendir cuentas –aunque fuese tan sólo de manera simbólica– a la potencia perpetradora de la guerra de 1847 y de la expedición punitiva en persecución de Pancho Villa. Un ego en ascenso meteórico necesitado de nutrientes poderosos, entre ellos la posibilidad de llevarle las contras a la odiada potencia imperialista estadounidense.

¹¹ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, pp. 878-882.

¹² *Plan Global...*, op. cit., p. 146.

De hecho se trataba en realidad de sujetar a todas las potencias –incluyendo también, aunque implícitamente, a la Unión Soviética– para que dejaran de lado sus intereses estratégicos del orden bilateral, regional, hemisférico y hasta mundial embridadas por un cartabón concertado de manera colectiva. Efectivamente, López Portillo escribió en retrospectiva, “formularlo como un Plan Global fue ambicioso e ingenuo, cuando tantos intereses estaban en juego... A pesar de que el foro era el institucionalmente adecuado, era ilusorio dirigirse a las soberanías nacionales”.¹³

La idea, apenas insinuada, de llevarle las contras a la potencia estadounidense y hacerle oposición en los campos de la diplomacia y de las relaciones internacionales no únicamente fue motivación para el Plan Mundial de Energía sino también para muchas otras acciones del presidente López Portillo y de su administración en esos frentes. Ello, sobre todo en las épocas de gran éxtasis, “cuando nos favorecía el mercado; cuando la demanda de petróleo era abrumadora” el presidente de México se daba el gustazo de hacer la propuesta del mencionado plan, del cual una de sus virtudes era precisamente ésa: “su racionalidad; el que fuera formulada por un país beneficiario que quería comprometerse con lo razonable cuando disponíamos de ventajas...”. Así, de ese antagonismo soterrado en contra del gobierno de Estados Unidos y con apoyo en la idea ya enunciada del Plan Mundial de Energía, López Portillo lanzó “el llamado Convenio de San José, en el que se ponían en práctica algunas de las ideas del Plan”.¹⁴

Así, sintiéndose muy acaudalados y magnánimos, en agosto de 1980 suscribieron el llamado “Acuerdo de San José” los presidentes de México y Venezuela, José López Portillo y Carlos Andrés Pérez. La generosidad del arreglo se constataba en que el 30 por ciento de las facturas petroleras correspondientes se destinaría a la conformación de un “fondo financiero” para el otorgamiento de préstamos en favor de los países compradores del petróleo. Los créditos de corto plazo, para apoyos de balanza de pagos, se concederían a 5 años y a un interés del 4 por ciento anual, y los de largo plazo para financiamiento de proyectos prioritarios de desarrollo se extenderían a 20 años con un rédito anual de tan sólo 2 por ciento. El denominado oficialmente Programa de Cooperación Energética para los Países de Centroamérica y el

¹³ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, p. 879.

¹⁴ *Ibid.*

Caribe se renovaría cada año.¹⁵ Cuba nunca estuvo incluida en el Acuerdo de San José, pero López Portillo, desprendidísimo con Castro, siempre tuvo la cartera de México abierta para él y para su gobierno. En un pasaje de sus apuntes autobiográficos el expresidente explicó, no sé si con candor o franca desfachatez: “Me escribió Fidel Castro pidiéndome depositara en su Banco Central, dólares para salir de un compromiso de fin de año. Todo parece indicar que la economía cubana está por los suelos. Trataré de ayudarlo de algún modo, pese a la situación en que estamos”. La entrada corresponde a diciembre de 1981, cuando ya había estallado en México la crisis económica con toda fuerza.¹⁶

De manera principal, el proceso de la planificación como se dio en el sexenio del presidente López Portillo es condenable —sin atenuantes— en razón del sonado fracaso que tuvieron todos los planes esbozados para alcanzar sus objetivos. Como lo señaló en alguna ocasión el escritor y ensayista Gabriel Zaid: “En el sexenio de la planificación, los planes fallaron en forma estrepitosa”. En el último año de esa administración, el PIB en lugar de expandirse en al menos 8 por ciento en términos reales —como se tenía programado— se estancó miserablemente y la severa crisis en que terminó ese régimen determinó una fase de crecimientos muy bajos para los años por venir. Los apologistas del enfoque posiblemente habrían argumentado que la divergencia en los resultados se debió a que se incumplieron tres supuestos fundamentales en aquellos planes: el pronóstico de precios al alza para el petróleo, tasas de interés externas relativamente estables y mantenimiento del acceso al crédito del exterior. Pero esa argumentación pone precisamente de relieve la razón de fondo por la cual la planificación es un proceso imperfecto al cual debe vérselo siempre con una buena dosis de escepticismo. El punto esencial, con fundamentos claramente filosóficos, es que los seres humanos no tienen la capacidad para saber el futuro. Por esa causa, los pronósticos y las proyecciones no son en última instancia más que meras conjeturas, aunque se formulen con apoyo en técnicas muy sofisticadas. Más aún, algunos economistas con convicciones en favor de la libre empresa y la economía de mercado piensan que la planificación es un acto de arrogancia humana al querer resumir en unas cuantas ecuaciones las conductas

¹⁵ ONU, Comisión Económica para América Latina, *Utilización y Beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano*, 13 de julio de 1994, LC/MEX/L. 247, pp. 3 y 12.

¹⁶ López Portillo, *Mis Tiempos...*, op. cit., t. II, 1988, p. 1134.

individuales y cotidianas de millones de consumidores, ahorradores y productores. Tal vez los ejercicios de planificación puedan tener cierta utilidad en la medida en que permiten visualizar un panorama en su conjunto y determinar metas e instrumentos. Pero siempre deben verse con cierta dosis de suspicacia y escepticismo. Suspicion y escepticismo que nunca aparecieron, ni por asomo, durante los años dorados –de optimismo desbordado– en el sexenio del presidente López Portillo.

EL BANCO DE MÉXICO EN ACCIÓN

9. LA CONSOLIDACIÓN DE LA BANCA MÚLTIPLE

Entre los muchos errores que es posible encontrar en el libro del juriscónsulto Miguel Acosta Romero, “La Banca Múltiple”, destaca la atribución de una paternidad equivocada al proyecto de implantar en México esa figura, también denominada banca universal, general, “banca bazar” o “banca mixta”. El autor de esa obra se la dedica “al señor licenciado Mario Ramón Beteta” y a continuación señala equivocadamente: “Iniciador y realizador de la reforma que implantó en México la banca múltiple”. El error pudo haber tenido origen en que cuando se lanzó dicho proyecto Beteta fungía como secretario de Hacienda y es altamente posible que en esa calidad, y dada su innegable capacidad profesional, haya visto con buenos ojos e impulsado la propuesta. Sin embargo, fuentes mucho más fidedignas atribuyen esa paternidad y su iniciativa a otro funcionario también de elevada capacidad profesional: el economista Miguel Mancera que fungió como subdirector general del Banco de México de 1972 a 1982. Así, lo que pudo haber pasado después de que Mancera decidiera impulsar el proyecto es que debió haberlo puesto a la consideración de su superior en el banco central que era el director general, Ernesto Fernández Hurtado. Y a continuación, ya con el apoyo de éste, es cuando deben haber empezado los contactos y las gestiones con las más altas autoridades en la Secretaría de Hacienda: el propio ministro Beteta, el subsecretario del ramo, Miguel de la Madrid, y posiblemente también con el director general de crédito, Jesús Silva Herzog Flores.¹

Aunque tal vez de manera tácita, Mancera ya había acreditado su paternidad respecto del proyecto de la banca general o múltiple en un importante

¹ Miguel Acosta Romero, *La Banca Múltiple*, México, Porrúa, 1981.

discurso que pronunció en el Centro Bancario de Monterrey en agosto de 1976. En dicho discurso Mancera dio muestras del gran conocimiento que había acumulado en relación a ése y otros temas relevantes en la época sobre el sector de la banca. Con muy buen juicio, Mancera vio en el surgimiento en México de los grupos financieros una manifestación de la tendencia que había existido históricamente en el sistema financiero local hacia el modelo de la banca universal. Es decir, la tendencia a que los intermediarios ofrecieran a su clientela bajo un mismo techo la totalidad de los servicios financieros. En esa tesitura, el economista Mancera juzgó favorablemente que en su momento las autoridades aceptaran darle reconocimiento legal a los grupos financieros que habían surgido de manera espontánea. Pero a la vez, Mancera también fue uno de los primeros observadores en caer en la cuenta, y denunciar, que la formación de esos grupos financieros se había logrado con una piramidación de capitales derivada de que la institución tenedora —usualmente el banco de la agrupación— adquiría o fundaba al resto de los intermediarios agrupados, entre ellos una financiera y una hipotecaria sin la aportación de capital fresco. En consecuencia, la creación de bancos múltiples abría una oportunidad muy importante para desmontar esa piramidación de capitales, aunque fuese de manera parcial. Pero desde luego, la banca múltiple ofrecía adicionalmente muchas otras ventajas que fueron analizadas con todo detenimiento por el economista Mancera en ese discurso de agosto de 1976.²

El modelo de la banca múltiple, argumentó con buen juicio el expositor Mancera, permitiría contar con instituciones más sólidas y solventes. Esto sería así por las posibilidades de diversificación que en general ofrecía esa fórmula de banca. En materia de captación, los bancos múltiples estaban menos expuestos que las instituciones especializadas “al riesgo de pérdidas de pasivo”. Esto tenía su origen en que los instrumentos de captación de los bancos múltiples ofrecían un menú mucho más amplio, lo cual significaba que podían “adaptarse a las preferencias de los depositantes con más agilidad que las instituciones especializadas”. Y en cuanto a la conformación de la cartera, “la extensa gama de las operaciones activas que pueden realizar los bancos múltiples significa una posibilidad mayor de diversificación de riesgos, ya

² Miguel Mancera, *Algunos aspectos de la evolución reciente del sistema bancario mexicano*, Centro Bancario de Monterrey, 25 de agosto de 1976, (mimeo), pp. 9 y 11.

que los distintos tipos de crédito no son afectados en la misma medida por las fluctuaciones económicas”. En ese mismo sentido, en la conformación de la banca múltiple había en las autoridades la intención de dar lugar al surgimiento de instituciones más grandes con una mayor cobertura geográfica. Y una mayor cobertura geográfica permitiría a esas instituciones de nueva creación una mejor diversificación de riesgos “toda vez que las distintas áreas geográficas no suelen verse igualmente afectadas por los cambios de la economía”. Asimismo, posiblemente la formación de los bancos múltiples daría lugar a una mayor diversificación en la tenencia accionaria de las instituciones. Según Mancera, tan sólo una excepción era posible prever en esta tendencia: “en los raros casos en que las sociedades fusionadas tuvieran los mismos –o casi los mismos– accionistas y la participación de cada uno en el capital de aquéllas guardara la misma proporción”.

Otro argumento fue que el establecimiento de la banca múltiple daría también lugar a intermediarios más estables, a mayor equilibrio y a una competencia más sana en el sector bancario. En cuanto a las posibilidades de competencia, “mediante la fusión de instituciones especializadas, aisladas y pequeñas, en bancos múltiples capaces de suministrar una gama amplia de servicios financieros, será más fácil que aquéllas puedan hacer frente a los grupos ya integrados”. El patrón que se estaba mostrando en la formación de los bancos múltiples, auguraba mucha variedad en el origen de las instituciones y por tanto también distintas fortalezas de mercado. Al respecto, según Mancera era “interesante observar que los bancos múltiples en proceso de formación correspon[dían] a una gran diversidad de situaciones dentro de la banca del país”. En ese sentido, “los habrá que provengan de grandes grupos financieros, de grupos medianos, de banca mixta, de instituciones de provincia, de grupos que ya tienen todas las especialidades, así como de otros que ahora sólo cuentan con uno o dos de los distintos ramos de operación bancaria”. Y por último, el expositor Mancera hizo también referencia a la cuestión de la estabilidad de las utilidades de los intermediarios. Este elemento no únicamente sería factor para ofrecer “garantía a los depositantes de las instituciones”, sino que también facilitaría su capitalización por cuanto reduciría “uno de los problemas que estorban la colocación de acciones, o sea la fluctuación de los rendimientos de esos títulos”.

En términos del expositor Mancera, la banca múltiple también ofrecía sobre la banca especializada muchas ventajas en el orden operativo. Una de ellas, es que facilitaría la tarea, a veces muy importante para las autoridades, de aplicar el crédito a donde es más necesario por razones de coyuntura o de apoyo al desarrollo económico. Al respecto, se citó el ejemplo hipotético de que en un momento dado se considerara más urgente el crédito industrial que el crédito a la vivienda, caso en el que a la autoridad le resultaría difícil poner un tope a las carteras de las hipotecarias y a la vez incentivar el crédito de las financieras. A diferencia, “habiendo banca múltiple este tipo de medidas presentan dificultades menores, ya que no necesariamente afectan los resultados y el crecimiento global de cada institución”. En otro orden semejante, la fusión de intermediarios especializados en bancos múltiples permitía el aprovechamiento de diversas economías de escala. Ello, al evitar duplicaciones de actividades y órganos de administración y al “hacer más económico el empleo de sistemas mecanizados de manejo masivo de operaciones”. Como resultado, esas economías de escala ayudarían a reducir los costos operativos y por tanto también a bajar los precios al público de los servicios de la intermediación y los créditos.

Asimismo, la banca múltiple haría previsiblemente posible tener, en el funcionamiento de la intermediación, un mejor balance entre las operaciones intensivas en capital e intensivas en trabajo. En el ámbito de la banca especializada se había observado que en los intermediarios con operación más intensiva en capital, como las financieras y las hipotecarias, el reparto de utilidades a los empleados era más elevado que en los bancos de depósito y descuento, cuyo funcionamiento era más intensivo en trabajo. En consecuencia, la conformación de bancos múltiples coadyuvaría a corregir ese desbalance.³

Finalmente, según el analista Mancera la consolidación de la banca múltiple también haría posible un manejo más eficiente del capital en los intermediarios. En primer lugar, aunque no de poca importancia, estaba la cuestión del desmontaje de la piramidación de capitales que por descuido de las autoridades había tenido lugar durante la conformación de los grupos financieros. Pero asimismo argumentó ese analista, que “la fusión y conversión a banca múltiple de instituciones especializadas cuyo capital no esté piramidado” les ofrecerá una ventaja muy importante ya que elevaría su

³ *Ibid.*, pp. 10-11.

capacidad de captar pasivo por arriba del que habían tenido previamente. Y aun para los intermediarios con capitales piramidados, las disposiciones correspondientes se habían preparado para que su transformación a banca múltiple no implicara “la necesidad de una adición inmediata de capital fresco, no obstante la reducción de capital que se produzca al fusionar a las instituciones antecesoras”. Y en esa dirección también se explicó que en la nueva reglamentación relativa a la banca múltiple, se permitiría una deducción de la mayor parte del encaje para fines del cálculo de la relación máxima de pasivo a capital. Esto, a manera de dar solución a una queja que se había vuelto muy reiterada por parte de los administradores de las instituciones. Y en parecido sentido, argumentó el subdirector Mancera que la banca múltiple permitiría incrementar la productividad del capital que se invirtiera en el ramo. Ello sería posible, mediante una transferencia más fácil de los capitales “de un departamento a otro dentro de la misma institución” con la finalidad de evitar la formación de sobrantes o faltantes “en los capitales requeridos por la ley para apoyar las captaciones de pasivo”.⁴ Por último, otra ventaja que era previsible para la banca múltiple sería su mayor capacidad para incursionar en el terreno de las operaciones internacionales:

“La banca múltiple, con su estabilidad mayor, y con magnitud mayor a la de las instituciones antecesoras, será el vehículo para que las instituciones de crédito mexicanas puedan avanzar con más rapidez en el desempeño de un papel internacional verdaderamente importante. Los bancos múltiples no sólo podrán tener redes de corresponsalía mejor estructuradas y suministrar con más eficacia los servicios de carácter internacional que tradicionalmente ha prestado la banca mexicana sino que podrán incursionar con profundidad en campos más extensos, como son la operación de sucursales en el exterior, el control de instituciones filiales en otros países, la participación en el capital de instituciones multinacionales y el desarrollo de México mismo como un centro financiero internacional. En este último aspecto puede afirmarse que no hay nada que en principio se oponga a la realización en nuestro país, con la debida prudencia, de las operaciones características del mercado de euromonedas”.⁵

⁴ *Ibid.*, pp. 10-12.

⁵ *Ibid.*, p. 14.

En términos legislativos, el establecimiento de la banca múltiple requirió de dos importantes reformas a la llamada ley bancaria. La primera de ellas, de enero de 1975, para crear esa figura en el derecho mexicano estableciéndose que cada banco múltiple requeriría necesariamente provenir de la fusión de un banco de depósito y descuento, una hipotecaria y una sociedad financiera.

Posteriormente, en diciembre de 1978 se promulgó el marco operativo para la banca múltiple con el detalle de las operaciones pasivas y activas que podría efectuar además de los servicios que estaría facultada para ofrecer. Por su parte, en términos evolutivos el establecimiento en México de esa figura financiera se dio en cuatro etapas. La primera de ellas, marcada por la reforma ya mencionada mediante la cual se creó en México el concepto de la banca múltiple y a la cual le siguió el muy importante proceso de la conformación de los bancos múltiples que se fueron creando. A continuación tuvo lugar la ya enunciada expedición del marco normativo y a la que le seguiría la también muy importante fase de la consolidación operativa del modelo. Es extraño que el tratadista Acosta le restara importancia en su libro a la etapa de la conformación de los bancos múltiples bajo el argumento de que toda vez que para 1981 ya se habían creado en su inmensa mayoría la totalidad de los bancos múltiples no tenía ya mucho sentido hablar del proceso correspondiente y tampoco tenía mucho objeto (*sic.*) “el repetir esos requisitos en el presente texto”.⁶ Pero el economista Mancera pensaba diferente y en su discurso de agosto de 1976 señaló que México se encontraba “en la víspera de la constitución de los primeros bancos múltiples” y que era muy “interesante observar que esos bancos múltiples en proceso de formación correspon[dían] a una gran diversidad de situaciones dentro de la banca del país”. Así, los habría “provenientes de grandes grupos financieros, de grupos medianos, de la banca mixta, de instituciones de provincia, de grupos que ya tienen todas las especialidades, así como de otros que ahora sólo cuentan con uno o dos de los distintos ramos de operación bancaria”.⁷

En la reglamentación correspondiente a la creación de la banca múltiple se canceló la posibilidad de que ninguno de esos intermediarios pudiese provenir de una sociedad anónima de nueva creación. Para las autoridades, claramente la forma idónea o más deseada sería mediante la fusión de un banco

⁶ Acosta Romero, *op. cit.*, p. 215.

⁷ Miguel Mancera, *op. cit.*, p. 11.

de depósito, una sociedad financiera y una hipotecaria, aunque también se ofrecía otra posibilidad: la fusión de un conjunto de bancos de depósito mediante que la nueva institución alcanzara un total de activos por arriba de un mínimo que según la ley sería determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendiendo para tal fin la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México. Claramente, esta última posibilidad se abrió para el caso de que conjuntos de bancos pequeños de provincia se pudieran fusionar para constituir bancos múltiples de tamaño suficiente a fin de que estuvieran en posibilidad razonable de competir con los grupos financieros grandes y de tamaño mediano.⁸

Para la conformación de los bancos múltiples se emitió una reglamentación muy pormenorizada en cuya preparación el Banco de México participó con su circular 509/76. Y el resto de los componentes de esa reglamentación fueron aportados por la Secretaría de Hacienda con un ordenamiento que se publicó en el Diario Oficial del 18 de marzo de 1976 y en la circular 703 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Así, para su constitución los bancos múltiples tenían que satisfacer precondiciones en tres ámbitos. En primer lugar, mediante la presentación de planes pormenorizados que comprendieran, entre otras materias, programas sobre desarrollo geográfico, cartera de crédito y valores, captación de recursos, servicios a la clientela, organización, control interno y contratación de personal, dando particular importancia a la diversificación de la cartera de crédito y a la eliminación del financiamiento preferente a clientes relacionados. En segundo lugar, las instituciones aspirantes tuvieron que comprobar la capacidad técnica y la solvencia moral de sus directivos y administradores. Y por último, aunque no de menor importancia, los bancos múltiples en gestación tuvieron que demostrar que disponían de una estructura apropiada de capital con una tendencia a que las acciones se distribuyeran entre un número amplio de accionistas.⁹

A principios de 1978, por iniciativa de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Secretaría de Hacienda se organizó un foro de reflexión sobre el tema de la banca múltiple al que se le denominó “primer ciclo de conferencias de alto nivel”. En ese evento participó el subdirector general del Banco de México, Miguel Mancera, con una ponencia bajo el título

⁸ Acosta Romero, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁹ *Ibid.*, p. 215.

de “La banca múltiple en el futuro”. De esa ponencia, el primer asunto que merece resaltar es el relativo al proceso de conformación de los bancos múltiples. En tal respecto, el funcionario del banco central señaló que a esas fechas, a un año que se iniciara dicho movimiento, se habían ya creado 17 bancos múltiples cuyos activos representaban el 77 por ciento de los activos totales de la banca privada y mixta. Asimismo, según tan autorizada fuente, era de esperarse que para el cierre de ese año el número de bancos múltiples ascendiera ya a cerca de 25 y que sus recursos alcanzaran alrededor del 93 por ciento de los que manejaba el sistema bancario a ese momento.¹⁰ Y todo hace indicar que el proceso enunciado de fundaciones continuó desarrollándose en la forma indicada durante los años subsiguientes. Así, en 1981 el autor Acosta Romero explicaba que a fechas ya cercanas a la terminación del sexenio del presidente López Portillo ya cerca del 98 ó 99 por ciento de las instituciones de crédito que existían en México estaban conformadas como bancos múltiples.¹¹

El economista Mancera aportó en su ponencia de febrero de 1978 una serie de consideraciones importantes sobre medidas que las autoridades podrían aplicar hacia adelante con vistas a promover la conformación en México de un mayor número de bancos múltiples. En opinión de ese ponente, dicho proceso era deseable en razón de que “la banca múltiple supera claramente a la especializada como fórmula para promover la eficiencia en la industria del crédito”. Pero hacia adelante, uno de los problemas que se presentaban en esa materia era que muchos de los intermediarios que subsistían como instituciones especializadas no tenían entre sí ligas estrechas en el orden patrimonial que facilitara su conversión en bancos múltiples. Así, con el fin de superar esa dificultad, las autoridades con la visión panorámica que tenían “de la banca del país” se encontraban en buena posibilidad para identificar a los grupos de intermediarios “susceptibles de fusionarse con más facilidad”. Y a continuación, también podían promover las negociaciones entre los accionistas correspondientes con vistas a la finalidad que se intentaba lograr. Asimismo sería posible, argumentaba el expositor, que las autoridades ofrecieran estímulos en favor de los bancos múltiples de nueva formación, “tales como reducciones temporales de encaje, especialmente si

¹⁰ Miguel Mancera, “La banca múltiple en el futuro”, en Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Banca Múltiple. Primer ciclo de conferencias de alto nivel*, México, (s.e.), febrero de 1978, p. 59.

¹¹ Acosta Romero, *op. cit.*, p. 215.

esas entidades no se derivan de grupos financieros ya constituidos”. En sentido negativo, también sería factible que cuando las circunstancias crediticias así lo hicieran aconsejable y las autoridades acordaran una reducción de las tasas de encaje se excluyera “en todo o en parte a las instituciones especializadas de los beneficios respectivos”. Y de manera paralela, la política de impulso a los bancos múltiples también debería buscar un mayor equilibrio en la estructura del sistema bancario del país. En tal sentido, convendría, por un lado, que los bancos múltiples fueran tan grandes como las circunstancias lo permitieran a la vez de favorecer el crecimiento de los de magnitud más modesta mediante “la absorción de instituciones especializadas para convertirse en bancos de tamaño mediano”. En igual medida, no habría que descartar “la posibilidad de fusiones de bancos múltiples pequeños para formar instituciones de mayor capacidad competitiva”.¹²

Desde el importante discurso que pronunció en agosto de 1976, el banquero central Mancera anticipó que la formación de la banca múltiple haría también posible avanzar de manera muy importante el esfuerzo de simplificación y consolidación de los regímenes de inversión obligatoria que se había iniciado desde el año 1972. Así, ya desde aquel tiempo dicho funcionario había visualizado los beneficios que se podrían derivar de “la consolidación o acercamiento de los regímenes de inversión aplicables a los diferentes departamentos de los bancos múltiples”. Más adelante, a principios de 1978 ese mismo funcionario explicó, en un sentido parecido, que el enfoque departamental que disponía la legislación bancaria vigente ya no tenía mucho sentido, en parte precisamente por el surgimiento de la figura de la banca múltiple. Ese enfoque departamental parecía más un “obstáculo para la consecución de la eficiencia en la banca...”. Por todo ello, desde 1976 Mancera había lanzado la propuesta: “podemos imaginar bancos múltiples cuya captación se maneje como una sola masa de recursos, los cuales podrán distribuirse entre los ‘cajones’ que las autoridades consideren apropiados”. En conclusión, dicha medida técnica no únicamente ayudaría a impulsar una mayor eficiencia en la banca sino que “simplificaría el manejo de las tesorerías bancarias y facilitaría el flujo de recursos de los distintos tipos de ahorradores a los distintos tipos de usuarios del crédito”.¹³

¹² Mancera, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹³ *Ibid.*, p. 70 y *Algunos aspectos de la evolución reciente del sistema bancario mexicano*, Centro Bancario de Monterrey, 25 de agosto de 1976, (mimeo), p. 13.

El banquero central Mancera estaba consciente desde 1976 que para seguir avanzando en la modernización del sistema bancario mexicano, la ley bancaria requería de una afinación a fondo a la vez que los bancos múltiples necesitaban evolucionar a su integración definitiva como instituciones consolidadas internamente. Respecto de lo primero, señaló ese funcionario en su ponencia de febrero de 1978, en México parecía “indispensable emprender una reforma profunda de los ordenamientos jurídicos que regulan la intermediación habitual en el crédito”. Por tanto, es muy posible que ese banquero central haya tenido un papel muy activo, incluso de liderazgo, en el impulso de las importantes reformas legislativas que se expidieron en la materia en diciembre del año 1978. Fue mediante esas reformas que se incluyó en la ley bancaria todo un nuevo capítulo para definir de manera específica las operaciones pasivas, activas y de otro tipo que se permitirían a los bancos múltiples. En ese sentido, en la exposición de motivos correspondiente se explicó que en una “primera etapa de integración de los bancos múltiples, su operación quedó establecida como una simple yuxtaposición de las que efectúan las instituciones especializadas a través de departamentos separados...”. Sin embargo, se especificó explícitamente en esa exposición de motivos, que el desenvolvimiento hacia adelante de la banca múltiple debía partir “esencialmente de la supresión de los departamentos especializados...”.¹⁴

Es muy raro que si las fuerzas estaban alineadas para inducir la consolidación interna de los bancos múltiples y que esa tendencia había quedado confirmada en la Exposición de Motivos de las reformas bancarias de 1978, el autor Acosta Romero, supuestamente experto en el tema de banca múltiple, opinara exactamente en contrario. Según él, “el hecho de que las instituciones de banca múltiple ya no están sujetas a la operación departamental rígida desde el punto de vista contable, no quiere decir que para efectos administrativos internos y por necesidades de una eficaz división de labores sigan organizando sus departamentos en las áreas de depósito, ahorro, hipotecarias, fiduciarias, etc., pues ese tipo de operaciones no varían en su naturaleza por el hecho de que sean realizadas por bancos múltiples...”. Por tanto, a manera de conclusión con respecto a ese asunto el jurisconsulto Acosta Romero señaló que, desde su punto de vista, seguirían “manejándose como departamentos,

¹⁴ “Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”, Exposición de Motivos, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Bancaria*, Tomo II, México, (s.e.), p. 753.

dirección, sección o división dentro de cada banco múltiple, por ejemplo, el de depósito, el de ahorro, el fiduciario, etc.”.¹⁵

Pero la tendencia estaba marcada de manera indiscutible en el sentido opuesto, tanto en el discurso como en la legislación. Retrospectivamente, el economista Mancera recuerda que en el Banco de México cayeron en la cuenta de una cosa: la clave de la desdepartamentalización de los bancos múltiples, o si se quiere simplemente de su integración operativa, residía en que tuvieran una reglamentación común para todos sus pasivos y sus activos. Es decir, que los bancos múltiples tuvieran que cumplir con un solo régimen de encaje legal y de canalización selectiva del crédito. Si se tenía un régimen de encaje distinto en razón de que las operaciones correspondieran a la clasificación tradicional de banca de depósito y descuento, financiera o hipotecaria, inexorablemente la organización de los bancos múltiples seguiría segmentada en un departamento bancario, otro financiero y uno más hipotecario. De esa forma, una vez formulado el diagnóstico lo que procedió a continuación fue poner en ejecución la solución que correspondía. Felizmente, en el archivo histórico del Banco de México fue posible encontrar las circulares por virtud de las cuales se puso en ejecución la solución comentada. En la principal de ellas, la circular 1842/79 del 15 de junio de 1979 dirigida a los bancos múltiples, se estableció textualmente: “Las reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que entraron en vigor al inicio del presente año, determinan importantes modificaciones al régimen jurídico aplicable a los bancos múltiples”. Y entre esas modificaciones ocupaba un lugar muy destacado “las relacionadas con la operación consolidada de la banca múltiple en lugar de su división departamental...”. Más claro, ni el agua.

¿Qué puede decirse para la posteridad del régimen unificado de encaje legal y control selectivo del crédito que se estableció para la banca múltiple? Según la ya mencionada circular del Banco de México 1842/79, los bancos múltiples tendrían que aplicar los recursos que captaban a cinco grandes destinos o compartimentos. El primero era el encaje legal propiamente dicho, que se integraba con depósitos en el Banco de México e inversiones en ciertos bonos del gobierno. De manera específica, estas inversiones eran la vía por la cual la banca contribuía al financiamiento del déficit presupuestal

¹⁵ Acosta Romero, *op. cit.*, p. 246.

del gobierno. El segundo compartimento, claramente ya ubicado en el ámbito del control selectivo del crédito, respondía a la finalidad de ofrecer financiamiento a actividades específicas que las autoridades deseaban impulsar. En el tercero se incluían inversiones en apoyo del mercado de valores, mientras que el cuarto estaba destinado para créditos en beneficio de la vivienda. Por último, el quinto compartimento era el de cartera libre para los intermediarios. El encaje legal propiamente dicho, se integraba con dos cajones: el primero era para efectivo en caja que podía variar entre 1.7 y 3.0 por ciento de la captación y el segundo para depósitos a la vista en el Banco de México y/o inversión en certificados de participación en fideicomisos de promoción económica del gobierno federal (35.8 por ciento). El compartimento de apoyos para actividades seleccionadas de producción incluía cinco cajones: producción de artículos básicos (1.8 por ciento); industria mediana y pequeña (2.3 por ciento); ejidatarios, campesinos de bajos ingresos y empresas agroindustriales (0.7 por ciento); agricultura, avicultura, apicultura, pesca y ganadería e industrias conexas (4.7 por ciento) y otras actividades de fomento determinadas por las autoridades (18.3 por ciento). Por su parte, la categoría de apoyos al mercado de valores incluía dos cajones: inversión en pagarés derivados de créditos (0.2 por ciento) o inversiones en obligaciones o acciones señaladas por las autoridades (0.4 por ciento). A continuación, el compartimento de apoyos a la vivienda se componía de tres cajones: vivienda de interés social tipo A (2.1 por ciento), o tipo B (2.1 por ciento) y vivienda de tipo medio (3.6 por ciento). Por último, estaba el compartimento de inversión libre. Sobre este renglón, la circular citada expresaba textualmente lo siguiente: inversión en “valores o créditos de cualquier clase destinados al financiamiento de actividades de construcción, producción, comercio y servicios, así como otros activos sin más limitaciones que las que establece la Ley Bancaria” (26.3 por ciento). En suma, el panorama de esos compartimentos señalaba 37.5 por ciento para encaje legal, 27.8 por ciento para inversiones seleccionadas, 0.6 por ciento para apoyo del mercado de valores, 7.8 por ciento para vivienda y 26.3 por ciento para cartera libre. Total: 100 por ciento de la captación.¹⁶

¹⁶ Banco de México, Circular 1842/79, 15 de junio de 1979, pp. 2-4.

10. POLÍTICA MONETARIA Y CREDITICIA

La política económica —de la cual forman parte la política monetaria, crediticia y bancaria a cargo del Banco de México— tuvo durante el sexenio 1977-1982 tres etapas claramente diferenciadas. Una primera, de escasa duración, para superar los efectos recesivos y desestabilizadores que desató la devaluación cambiaria que estalló a finales del sexenio anterior del presidente Luis Echeverría. A continuación, se entró de lleno y con mucha intensidad a una etapa de desarrollo muy acelerado que en muy buena medida se apoyó en la oportunidad brindada por el petróleo. Esa oportunidad petrolera se le presentó al gobierno del presidente López Portillo gracias a dos palancas: al descubrimiento de muy ricos yacimientos en el sureste del país y a precios de los hidrocarburos en alza muy marcada y que en México se supuso equivocadamente que se mantendría a lo todo lo largo de la década de los ochenta. Finalmente, la última de las tres etapas de la política económica del sexenio estuvo marcada por la muy severa crisis en que cayó México hacia las postrimerías del sexenio lopezportillista. Por la fuerza de los acontecimientos, no pudo eludirse referencia a tan traumático acontecimiento en la edición correspondiente a 1982 del *Informe Anual* del Banco de México. Así, se especifica en esa publicación que “en 1982 la política económica intentó corregir los desequilibrios que se manifestaron en casi todos los aspectos de la actividad económica”. Los principales de esos desequilibrios fueron, a saber, el déficit en las finanzas públicas y en la balanza de pagos, la insuficiencia del crédito externo y la inflación desbordada, además del muy grave problema de la fuga masiva de capitales. En consecuencia, “conforme se fueron presentando elementos desestabilizadores adicionales que agravaban dichos desequilibrios, las acciones de política económica se fueron

modificando con el fin de afrontar las nuevas situaciones. Sin embargo, en no pocas ocasiones las medidas adoptadas se veían rebasadas a breve plazo de su instrumentación”.¹

En el ya citado *Informe Anual* para 1982, se señala adicionalmente que “la estrategia de política económica siguió en lo fundamental los mismos lineamientos que durante el lapso comprendido de 1978 a 1981”. Sin embargo, en el aspecto específico de los objetivos planteados la afirmación anterior parece al menos cuestionable. La información que se aporta sobre esas finalidades en las ediciones de dicha publicación para los años del sexenio, más bien parece sugerir que la política económica en el periodo se caracterizó por una tendencia de objetivos mutantes o cambiantes. Y esa tendencia estuvo en lo principal marcada por una dilución continua dentro del marco de la estrategia general de la procuración de la estabilidad de precios como meta de la política económica. Veamos. Para 1977 la finalidad primordial de la estrategia fue la de “resolver o atenuar” la situación de “desempleo con inflación” en que había caído la economía después de la crisis devaluatoria de septiembre de 1976 y en ocasión de la transición sexenal, y hacia 1978 esa finalidad principal de la estrategia fue la de “impulsar la actividad productiva cuidando de que continuara el proceso de reducción del ritmo de la inflación”. Con todo, para el año 1979 ya sólo se habló de que “el principal objetivo de la política económica [sería] consolidar el ritmo de crecimiento de la producción, del empleo y, sobre todo, de la inversión”, y para 1980 se estableció que las metas de la estrategia serían las mismas que para el año anterior. Y en esa misma tónica, para el año siguiente se escribió en el *Informe Anual* del Banco de México que “el objetivo central de la política macroeconómica durante 1981 fue —al igual que en los años anteriores— la ampliación acelerada de las oportunidades de empleo, así como de las posibilidades de expansión a largo plazo de la economía”. Y ésa fue también la aspiración guía para 1982, con la salvedad de que las condiciones de la crisis fueron tan severas que los resultados a la postre se mostraron muy alejados de lo que se buscaba originalmente.²

El motor —designado, invocado, venerado— de esa política económica expansionista que se siguió durante la mayor parte de la administración

¹ Banco de México, *Informe Anual*, 1982, pp. 59-60.

² *Ibid.*, *Informe Anual*, ediciones de 1977 a 1982. 1977, p. 24; 1978, pp. 40-41; 1979, p. 46; 1980, p. 46 y 1981, p. 37.

lopezportillista fue el gasto público. En lo particular, ese régimen se sintió ampliamente complacido con las inversiones públicas que se realizaron en el sector petrolero. Pero en realidad, el problema no residió en el tipo de inversiones que se llevaron a cabo ni en cuáles destinos se gastaron los dineros públicos sino en otras dos cosas correlacionadas. En primer lugar, en el muy amplio y creciente déficit fiscal en el que se incurrió y, segundo, en las formas a las que se recurrió para financiarlo. En dicho sexenio, el déficit fiscal tuvo cuatro formas de financiamiento. Una primera, mediante el cajón de inversión obligatoria en títulos de deuda gubernamental que el Banco de México imponía a los intermediarios bancarios con apoyo en el sistema de control selectivo del crédito. De manera complementaria, desde el año 1978 surgió otra forma de financiamiento para el déficit público mediante la colocación de Cetes (Certificados de Tesorería) en el mercado. Sin embargo, toda vez que en ese sexenio dichos mecanismos no inflacionarios resultaron insuficientes para financiar en su integridad el amplio y creciente déficit fiscal, se tuvo que recurrir a otras dos fuentes adicionales de financiamiento. Una de ellas, el crédito público externo, pudo haber sido suficiente para ese financiamiento pero ocurrió la desgracia de que ese canal de crédito se cerró de manera drástica por efecto de la crisis hacia principios de 1982. Y la otra fuente para ese financiamiento, abiertamente inflacionaria, fue el crédito primario del banco central. Y claramente, del recurso y del abuso de esta fuente derivaron las fuertes presiones alcistas que se dejaron sentir en el periodo, particularmente a partir de 1982.

Las estadísticas económicas del periodo relativas al sector público confirman, de manera palmaria, el sesgo expansionista que se aplicó a la política fiscal en ese sexenio. En términos nominales, el gasto público total pasó de 191.6 miles de millones de pesos en 1977 para llegar a 1 318.3 en 1981 y hasta 2 467 en iguales unidades de medida en el año fatídico de 1982. Pero habiéndose tratado de una etapa de inflación elevada, una visión mucho más exacta se obtiene si se aportan las cifras correspondientes en términos reales. Así, se tiene el importante dato que en cifras deflactadas por inflación el gasto público total creció del año 1977 a 1982 a una tasa de casi 17 por ciento anual. En razón de que habría sido casi imposible que los ingresos del sector público se incrementaran en el periodo a igual ritmo, el comportamiento explicado del gasto público dio lugar a una ampliación muy marcada

del déficit presupuestal del sector público el cual se expandió de 61.8 a 985.7 miles de millones de pesos de 1977 a 1982. Con respecto a ese importante tema se dice en el Informe Anual del Banco de México para 1982, que el desequilibrio en que cayeron en ese año las finanzas públicas “respondió no sólo a los diversos factores que explican su persistencia y tendencia creciente de los últimos años, sino también al efecto, directo e indirecto, de las depreciaciones cambiarias que se registraron a lo largo del año. En consecuencia, el comportamiento del gasto y del ingreso del sector presupuestal difirió significativamente de lo incluido en el programa original”.³

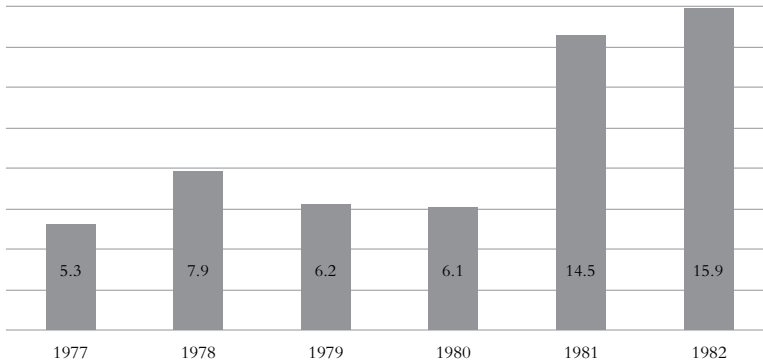
Sin embargo, también para el análisis del déficit fiscal se requiere de un indicador que quite el efecto distorsionante de la inflación. Y un indicador apropiado para tal finalidad es el del cociente entre el saldo del déficit con respecto al PIB. Con tal propósito ilustrativo, cabe hacer referencia a la **Gráfica 1** a continuación. Curiosamente, en las ediciones de la época del Informe Anual del Banco de México las cuentas del Sector Público se presentaban desglosadas en Gobierno Federal y Sector Público consolidado o ampliado. Esto último, con la inclusión en el saldo de los balances y resultados de los fideicomisos gubernamentales, los bancos de desarrollo y las empresas con participación estatal en su capital. Como debe ser obvio, el déficit fiscal efectivo era el que correspondía al Sector Público ampliado. Sin embargo, cabe hacer notar, primeramente, que el déficit del gobierno federal cubría entre el 70 y el 80 por ciento del déficit ampliado. Y otro detalle es que ambos indicadores tendieron a moverse de manera aproximadamente paralela. Ya en concreto, la razón déficit fiscal contra PIB del gobierno federal se mantuvo de 1977 a 1980 relativamente estable, aunque en un nivel sin duda elevado entre 4 y 5 por ciento. A diferencia, los grandes saltos de ese indicador se dieron en los últimos dos años de la administración en que literalmente brincó a 8.6 por ciento en 1981 y luego a aproximadamente 14 por ciento en 1982.⁴ Pero en cuanto al déficit fiscal ampliado, como se muestra en la gráfica referida, su nivel durante los primeros cuatro años del sexenio tendió a situarse por arriba de la ya muy alta cota de 6 por ciento y con sus dos grandes saltos a 14.5 por ciento en 1981 y hasta 15.9 por ciento en 1982. Esto último, cuando la recomendación general por parte del Fondo

³ *Ibid.*, Informe Anual para 1982, pp. 111-112.

⁴ *Ibid.*, Informe Anual, ediciones de 1977 a 1982. Ver en lo específico el capítulo “Sector Público”.

Monetario Internacional era que el déficit fiscal de sus países miembros siempre se situara por debajo del 2.5 ó 3 por ciento de su PIB.

GRÁFICA 1
MÉXICO:
DÉFICIT FISCAL AMPLIADO / PIB
 (En porcentajes)



Fuente: Banco de México, *Informe Anual*, “Sector Público”, Ediciones 1977–1982.

La transición a una política económica abiertamente expansionista, ya se ha visto, tuvo lugar hacia finales del año 1978. En contraste, durante 1977 las autoridades mexicanas mostraron bastante congruencia con lo que podría considerarse un enfoque ortodoxo, razonable y gradualista. No por casualidad, uno de los puntales en que se fincó el éxito que logró la estrategia económica del Desarrollo Estabilizador. En ese orden de cosas, para la política económica del año 1977 se habló en el Informe Anual del Banco de México de la intención, completamente necesaria dada la coyuntura que se vivía, de “restaurar la confianza de ahorradores e inversionistas...”. Y claramente no se podría avanzar en esa restauración si, entre otras cosas, no se procuraba de manera congruente y convincente reducir la elevada inflación con que había terminado el gobierno del presidente Echeverría. Y esa intención de moderar la inflación, para ser efectiva, tendría que apoyarse en los dos pilares indispensables para ese fin: una política fiscal y una política monetaria compatibles y orientadas sin ambigüedad a ese objetivo. En términos del Informe Anual del Banco de México, en 1977 las políticas fiscal y monetaria “se apoyaron mutuamente para frenar la inflación y, al

mismo tiempo, cuidar la realización de los programas prioritarios de gasto e inversión públicos, y proveer los medios para reanimar la inversión privada”. Así, con el fin de aminorar la dominancia fiscal que se había vuelto tan intensa durante los años finales del sexenio echeverrista, la política fiscal para 1977 se planteó en términos de mucha disciplina. Se tiene así que dicha política resultó eficaz en ese año, ya que merced a un incremento muy importante de los ingresos del Estado (42.7 por ciento) y una racionalización cuidadosa del gasto (que se incrementó 26.5 por ciento) se logró que el déficit fiscal fuera significativamente menor al del año anterior. “De hecho, si se considera la fuerte disminución en términos reales que sufrió esta variable (de 4.6 por ciento sobre el PIB en 1976 a 3.6 por ciento en 1977), se puede concluir que la misma llevó gran parte del ajuste antiinflacionario realizado durante 1977”. De esta forma, el Banco de México tendría mayor control sobre la oferta monetaria para así poder contribuir a la desinflación gradual de la economía interna. Al respecto, los datos revelan que mientras en 1976 el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor fue de 27.2 por ciento en 1977 ese aumento se redujo a 20.7 por ciento.⁵

A pesar de la vorágine expansionista en que cayó la política económica de México a partir de los últimos meses de 1978, todavía el Banco de México conservó su convicción de seguir haciendo frente a las presiones alcistas con apoyo en los instrumentos de intervención a su cargo. Desde luego, esa lucha contra la inflación se dio dentro de los limitados márgenes que las difíciles circunstancias permitían. En otras palabras, en la medida en que el encaje legal perdía capacidad para controlar el volumen del crédito en razón de su creciente subordinación al objetivo de financiar, aunque fuese de manera parcial, el déficit fiscal, las autoridades del Banco de México tuvieron que concentrarse en la creación de otros instrumentos de control de carácter novedoso. Este fue el caso, en particular, de los denominados “convenios de regulación monetaria con las instituciones de crédito”, cuya finalidad fue la de “reducir la velocidad de incremento en el volumen del crédito otorgado”. Y ese instrumento de regulación se aplicó por vez primera durante el segundo semestre del año 1978, con dos de tales convenios en los meses de agosto y diciembre, aunque por desgracia en el Informe Anual correspondiente a dicho año no se especificara el monto a que ascendieron esas operaciones. El

⁵ *Ibid.*, *Informe Anual*, 1977, pp. 24-26.

mecanismo del instrumento debe haber consistido en lo siguiente: los recursos excedentes con que se quedaban los bancos después de cumplir con sus compromisos de crecimiento de cartera, se depositaban en el banco central devengando intereses para no dañar la rentabilidad de los intermediarios. Pero las presiones expansivas han de haber sido intensas, pues en el último trimestre de dicho año la contención se complementó con la aplicación de un techo al crecimiento de la cartera de los bancos del 4.5 por ciento anual. Y para el año 1979, a fin de moderar la rápida expansión de los recursos y también en parte la devolución de los depósitos de regulación del año precedente, en abril se acordó un nuevo depósito de esa naturaleza por un total de 15 mil millones de pesos. Y para asegurar el efecto moderador de esa acción, el Banco de México “dispuso un incremento gradual en el encaje legal aplicado a la banca privada y mixta a partir de diciembre de 1979. Así, mediante esa medida el llamado depósito de regulación monetaria terminaría elevándose del 37.5 por ciento sobre el pasivo computable hasta 40.9 en junio de 1979. Durante el primer semestre de 1980 tuvo lugar la devolución a los bancos del importe del depósito de regulación monetaria del año anterior y no se volvió a hacer uso de esa herramienta hasta el año de 1981. En ese sentido, a fin de “evitar que la capacidad de crédito de la banca privada y mixta excediera la programada de acuerdo con las necesidades de la economía, en noviembre y diciembre el banco central decidió la constitución de depósitos de regulación monetaria por un monto total de 17 mil millones de pesos.”⁶

La ampliación del déficit presupuestal, ya se ha dicho, intensificó la dominancia fiscal en que ya había caído la política monetaria del Banco de México desde el sexenio del presidente Luis Echeverría. Y en parecido sentido, el sobrecalentamiento en que entró la economía mexicana desde el año 1979 dio lugar a que se produjera una nueva e inesperada dominancia sobre la política monetaria y bancaria a cargo del banco central: la dominancia crediticia. Así, en el contexto del expansionismo económico de la época, ya avanzado el sexenio se empezó a escuchar en la opinión pública la voz de los empresarios quejándose de que no podían continuar con sus planes de inversión en razón de que el crédito se había secado. Y esta queja fue elevada en lo particular por aquellos que habían suscrito ambiciosos planes de ampliación dentro de la Alianza para la Producción. Fue entonces

⁶ *Ibid.*, *Informe Anual*, edición de 1978 pp. 84 y 91-92; 1979 pp. 99-100; 1980 p. 49 y 1981 pp. 42-43.

cuando en reuniones con el presidente López Portillo éste les recomendó que ante la escasez interna de crédito recurrieran al financiamiento externo. ¡Total, México tenía mucho petróleo y los petroprecios seguirían creciendo de manera indefinida a lo largo de la década de los ochenta! Esa recomendación fue recibida y aceptada sin reparar en el gran riesgo cambiario en el que incurrieron todas esas empresas que aceptaron financiar sus inversiones con crédito del exterior denominado en moneda extranjera. Ese riesgo cambiario se derivaba del hecho de que mientras la parte principal de sus ingresos y de sus activos estaban en moneda nacional, sus pasivos se integrarían ahora en moneda extranjera.

Y en ese ambiente de expansionismo no tardó en surgir un clamor público por la falta de crédito. El tema se volvió prioritario en el debate nacional y de manera inexorable el Banco de México tuvo que intervenir para ayudar, en las formas que estuvieran a su alcance, a la ampliación del financiamiento. Fue así que se creó un nuevo instrumento de intervención al que se le denominó “subastas de liquidez”. Estas subastas fueron ofrecidas por vez primera por el Banco de México en los meses de febrero y junio de 1980 por un monto agregado de 7 500 millones de pesos. Más adelante, en octubre y noviembre de ese año se realizaron otras seis de tales subastas por un total de 15 mil millones de pesos. Y ya en diciembre, se ofreció la última de tales operaciones en el año por un saldo de 8 mil millones de pesos. En el Informe Anual para ese año se explicó como sigue la razón de ser de tal operación: “Al llegar el mes de diciembre, los bancos tenían el compromiso de amortizar los apoyos vigentes de corto plazo concedidos anteriormente por el Banco Central. Además, la pérdida de competitividad de los rendimientos nacionales frente a las tasas internacionales (particularmente en la parte final del mes), ocasionó una mayor dolarización. Ambos fenómenos hacían necesario, dada la evolución del déficit público y la demanda privada de crédito, que el Banco de México inyectara nuevos fondos al sistema”.⁷

En el Banco de México, a todo lo largo de la gestión del director general Romero Kolbeck (léase, casi todo el sexenio del presidente López Portillo) hubo preocupación por las presiones inflacionarias. Y entre las filas de la institución se sabía con exactitud cuál era el origen de esas presiones: la parte del déficit fiscal que se financiaba con el crédito primario del banco

⁷ *Ibid.*, *Informe Anual*, 1980, pp. 110-111.

central. Es decir, con emisión monetaria redundante a lo cual el Banco de México no podía reusarse por carecer de autonomía legal frente al gobierno federal. Al respecto, durante los primeros tiempos del sexenio se habló abiertamente en el Consejo de Administración del (*sic*) “financiamiento deficitario al Gobierno...”. A principios de esa administración, el director general Romero Kolbeck informó en ese órgano colegiado que “[e]n 1976, el financiamiento deficitario al sector público aumentó considerablemente hasta alcanzar un nivel alrededor de 124 mil millones de pesos, o sea 28.5 por ciento mayor que en 1975”.⁸

Sin embargo, tal vez por razones de prudencia política, hacia adelante las autoridades del instituto central fueron ya muy cautas para referirse a ese tema del “financiamiento inflacionario” y sobre todo para ofrecer estadísticas respecto de su monto y evolución. Con todo, hay ciertos indicios indirectos que hacen suponer que a partir de 1978 ese “financiamiento inflacionario” debió haber crecido al menos en forma paralela a los principales indicadores del crédito interno y externo al que se recurría para financiar los deficientes presupuestales del sector público. A manera de ilustración, en términos nominales el saldo de la canalización neta de recursos al sector público pasó de 1978 a 1981 de 162 a 734 miles de millones de pesos, y los recursos externos de 69 a 367 también en miles de millones de pesos. Y en razón de esta última variable es que no debería extrañar que en el transcurso de ese sexenio, o sea de 1976 a 1982, el saldo de la deuda externa pública haya pasado de 19.6 a 57.9 miles de millones de dólares. Respecto de los recursos financieros internos que se canalizaban al sector público, en las ediciones del Informe Anual del Banco de México correspondientes a los años 1978, 1979 y 1980 se dice que, “como era usual”, el grueso de esos fondos provenía del banco central. Así, el saldo de ese indicador pasó de 1977 a 1981 de 57 a 368 miles de millones de pesos. Es sólo hasta las ediciones de 1981 y 1982 que se aporta la cifra correspondiente que ascendió para el primero de esos años a 255 miles de millones de pesos y para el siguiente brincó en forma exponencial a 928 miles de millones. A juzgar por las cifras de inflación del periodo, alguna parte significativa de esas cantidades de apoyo crediticio debió corresponder a “financiamiento inflacionario”, es

⁸ Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, Acta 2428, 3 de enero de 1977, Libro 31, p. 48.

decir, a emisión de moneda redundante por parte del Banco de México para financiar al sector público.⁹

En el Consejo de Administración del Banco de México, la tónica de las llamadas de alerta sobre el problema que significaba la inflación fue en intensificación continua a medida que avanzaba el sexenio. En un principio, mientras se aplicaron con disciplina los lineamientos del programa acordado con el FMI, el espíritu de los comentarios fue de satisfacción y cierto optimismo con respecto a los esfuerzos en pro de la estabilización. Pero a raíz del cambio de la política hacia un expansionismo poco disimulado, esa actitud evolucionó de la inquietud para pasar después a una postura de cierta resignación, apenas disimulada por la gravedad de las consecuencias que estaban por venir. Así, respecto de la primera de las etapas mencionadas, en noviembre de 1977 el director general, Romero Kolbeck, manifestaba con satisfacción a los consejeros que en el transcurso de ese año “los financiamientos del Banco al Gobierno Federal no [habían] excedido el monto de los recursos derivados del encaje que el primero está en condiciones de canalizar al segundo”. Sin embargo, ya en la época de expansionismo inflacionista las llamadas de atención en ese órgano colegiado cambiaron radicalmente de sentido. A manera de ejemplo, en la sesión de ese órgano del 23 de marzo de 1979 se expresó un consenso de los consejeros “en cuanto a que, para el resto del año, se observan tendencias preocupantes de carácter inflacionario que podrían acentuarse debido a rigideces en el crecimiento de la producción”. Por su parte, el consejero Miguel de la Madrid, a la sazón subsecretario de Programación y Presupuesto, externó su preocupación “por el repunte inflacionario que se observa, el cual puede poner en peligro el ímpetu de la recuperación...”. Pero la política expansionista se mantuvo sin freno en su senda y pocos meses después, en junio de ese año de 1979, el propio secretario de Hacienda, David Ibarra, señaló en el Consejo que todos los indicios apuntaban a que “la economía está llegando a sus niveles máximos de crecimiento, pudiendo presentarse un ‘calentamiento’ peligroso”. Y abundando sobre el tema agregó que “aun cuando la propia economía tiene interconectados ciertos ‘frenos’, precisa procurar un desarrollo compatible con la capacidad productiva y con la lucha contra la inflación, tarea en la

⁹ Ver en Banco de México, *Informe Anual*, ediciones de 1977 a 1982, el capítulo “Sector Público”.

que toca a todos empeñar los máximos esfuerzos”. Precisamente lo que de ninguna manera se intentó hacer durante los años restantes de ese sexenio.¹⁰

Y el ambiente enrarecido que se fue formando en razón del sobrecalentamiento de la economía se convirtió también en campo propicio para los errores de interpretación y para las equivocaciones en el orden intelectual. El caso por excelencia se conformó con los “cuellos de botella” que fueron apareciendo en algunos sectores del sistema productivo y las importaciones de bienes de consumo final o los controles de algunos precios como dizque “soluciones” para el problema de la inflación. Desde luego, no se intenta negar que los mencionadas “cuellos de botella” hayan efectivamente aparecido en medio de la euforia expansionista (por ejemplo, en el sector transportes o en la oferta de cemento), pero fue un error de juicio interpretar esa aparición como una causa y no como lo que fue efectivamente: como un efecto de las presiones alcistas. Y el intenso expansionismo que se aplicó a la economía también dio lugar a la escasez de ciertos bienes finales que se enfrentó mediante su importación. Pero en el orden analítico, también en ese ámbito se manifestó un error de interpretación ya que esas importaciones no podían considerarse como solución, aunque fuera parcial, para el problema de la carestía, sino tan sólo un paliativo. Pero de manera adicional, nunca se cobró conciencia del gran despropósito que significó vincular causalmente esas compras al exterior con la contratación de deuda externa. Es decir, se tomaban créditos del extranjero para hacer importaciones de bienes de consumo. Los bienes desaparecían al ser consumidos, pero las deudas permanecían para ser pagadas hacia adelante incluyendo su servicio. Todo ello, en contraposición con el principio de que el desarrollo económico de México sí requería efectivamente de importaciones, pero de bienes de capital que sólo se podían adquirir en el exterior. A continuación, rezaba el principio, el funcionamiento productivo de los equipos adquiridos iría generando su propia fuente de pago: del principal y de los réditos. Pero la solución verdadera al problema de la inflación sólo podía encontrarse en el combate a sus causas originales: el déficit fiscal financiado con emisión primaria del banco central.

¹⁰ Banco de México, *Actas del Consejo...*, op. cit., Actas 2435, 2447 y 2449, 24 de noviembre de 1977, 23 de marzo de 1979 y 29 de junio de 1979, Libro 31, pp. 101, 183 y 197.

Desde el punto de vista analítico, la aproximación idónea para estudiar lo que fue la inflación en el sexenio de López Portillo posiblemente podría empezar por contrastar los resultados con lo que debió haber ocurrido. En la estrategia estabilizadora y de saneamiento que se acordó originalmente con el FMI, una finalidad intermedia fundamental sería ir erradicando la inflación de manera gradual hasta aproximarla al nivel de los principales socios comerciales de México. Sólo de esa manera podría dársele autosustentabilidad a la restauración de la capacidad para crecer.

Pero se eligió el camino del expansionismo inflacionista. Y ese enfoque llevó a la inflación de un nivel ya alto de poco más de 20 por ciento en 1977 a 57.2 por ciento en 1981. Y por desgracia para México, ya en el año de intensa crisis de 1982 ese guarismo se fue hasta casi 100 por ciento impulsado por las fuertes devaluaciones que se precipitaron en cascada. Pero antes de eso, el impulso a las presiones alcistas provino de la expansión fiscal y monetaria. Al respecto, cabe destacar la muy elevada correlación que es posible apreciar entre los índices de inflación y las variables del financiamiento para el déficit público. El financiamiento interno de ese déficit pasó de 1977 a 1981 de 56.7 a 367.9 miles de millones de pesos y el financiamiento externo de 68.6 a 367 miles de millones. Finalmente, de esto último no debe sorprender que el saldo de la deuda externa pública haya pasado de 22.9 a 53 miles de millones de dólares de 1977 a 1981 y hasta 58 miles de millones en 1982 ya cuando se habían cerrado las fuentes del crédito externo para México.¹¹

Tiempos procelosos y agitados marcaron en el frente de la economía al sexenio de 1976-1982. Pero ese ambiente marcado con el surgimiento de muchos problemas y retos de imposible previsión, se hizo también propicio para la inventiva, la experimentación y la innovación. Ya se ha visto en los párrafos precedentes que hubo avances en ese sentido en el campo de la política monetaria. Como ejemplos, la creación de los depósitos de liquidez y las subastas de fondos por parte del Banco de México, además de la consolidación de los Cetes en su calidad de instrumento para realizar operaciones de mercado abierto. Asimismo, mucha actividad y creatividad desplegó en ese periodo el Banco de México en los frentes de la política de crédito y de la política bancaria. En materia de política de crédito se

¹¹ Banco de México, *Informe Anual*, ediciones de 1977 a 1982 en el capítulo "Sector Público".

tuvo que dar tratamiento a una serie de problemas en cierto sentido correlacionados entre sí. En particular, éste fue el caso de la insuficiente oferta de crédito, que se volvió aguda hacia finales del sexenio, con el reto de adecuar las tasas pasivas para que la captación bancaria interna no perdiera competitividad. Esta competitividad de la captación de la banca se tenía que conservar, por un lado, frente a las tasas de interés externas (obviamente, de manera principal con el caso de Estados Unidos) e internamente con otros instrumentos de ahorro, sobresaliendo en este sentido el caso de los Cetes y de los Petrobonos. A principios del sexenio, específicamente en el año 1977, tuvo prioridad para el Banco de México extender protección a los bancos contra los riesgos cambiarios que habían adquirido durante los años finales del sexenio precedente. Y también en el ámbito de la política crediticia se ubicaron los esfuerzos para promover entre el público ahorrador la colocación de Cetes. Por su parte, en materia de política bancaria cabe destacar los esfuerzos que se desplegaron en cuatro campos: *a)* fortalecimiento de la banca múltiple, *b)* apoyos a los bancos más pequeños y débiles, *c)* creación de nuevos instrumentos de captación para la banca y *d)* reforzamiento de la solvencia de los intermediarios mediante mayor capitalización.

En el campo de acción específico del Banco de México, el sobrecalentamiento de la economía interna, la volatilidad en los mercados financieros y la aparición de problemas de difícil previsión dieron lugar a que las autoridades de la institución desplegaran proactividad. Esa proactividad incluía dos pasos: primero, claridad y rapidez en los diagnósticos de los problemas y, después, capacidad pragmática de respuesta. En particular, un lapso de muchas dificultades fue el año de 1977, con la resaca causada por la devaluación de finales del año anterior. Así, una primera dificultad que tuvo que enfrentarse fue una disminución muy drástica del crédito sobre todo durante los primeros meses del año. La contracción se derivó, en una medida importante, de la obligación que enfrentaron los bancos de pagar al Banco de México los apoyos que se les habían brindado durante el segundo semestre del año anterior cuando el instituto central había tenido que intervenir con presteza en su calidad de prestamista de última instancia. En ese orden, una primera acción de apoyo se puso en ejecución durante el mes de enero al acordarse un crédito para la banca por 1.7 miles de millones de pesos. Asimismo se decidió que la banca no tuviera que hacer pago alguno al Banco de México

hasta agosto de ese año, a fin de “que las instituciones estuvieran en posibilidad de auxiliar a empresas con problemas de liquidez”. Poco más adelante, en el mes de abril, se ofreció a los departamentos financieros e hipotecarios de la banca múltiple posponer el pago de adeudos que tenían con el Banco de México hasta los meses finales del año. Al respecto, en el Consejo de Administración se explicó que esos dos respaldos concedidos habían ascendido a 1 650 millones de pesos el primero y a 846 millones el segundo. En ese mismo orden, en mayo las autoridades acordaron devolver a la banca privada y mixta una primera liquidación de adeudos por 540 millones de pesos para que no se afectara su cartera. Y finalmente, el 19 de octubre se decidió, como parte de esa misma política, un nuevo diferimiento de pagos vencidos a fin de que los intermediarios pudieran “contar con mayores recursos en los últimos meses de 1977 y primeros de 1978”.¹²

Durante el año 1977, las autoridades del Banco de México también tomaron medidas importantes en el ámbito del control selectivo del crédito. En ese sentido, en agosto de ese año se puso en ejecución un mecanismo con la finalidad de que la banca contara con más recursos para apoyar a dos renglones económicos de elevada trascendencia pública: la industria mediana y pequeña y la adquisición o construcción de vivienda de interés social. Mientras que los apoyos para inversiones en activo fijo por parte de las empresas señaladas serían administrados por los departamentos financieros de la banca múltiple, los relativos a la vivienda de interés social lo serían por parte de los departamentos hipotecarios. Según las fuentes consultadas, esta última medida incrementaría los fondos prestables de la banca en aproximadamente 4 mil millones de pesos, y otro aspecto de gran importancia es que, en términos de las autoridades del Banco de México, la acción no tendría “efectos inflacionarios”. Es decir, los fondos correspondientes no provenirían de la emisión primaria de la banca central. Para tal fin, se acordó que los recursos correspondientes provinieran de dos fuentes. La primera, de que la proporción destinada a los fines explicados aplicable a los depósitos en dólares de los departamentos de ahorro de la banca se elevase del 30 al 75 por ciento. Y de manera complementaria, se liberaron recursos adicionales al reducirse en uno y dos puntos porcentuales el encaje aplicable a la banca

¹² *Ibid.*, *Informe Anual*, 1977, pp. 68-69 y *Actas del Consejo de Administración*, Acta 2430, 30 de marzo de 1977, Libro 31, p. 66.

ya sea que se tratase de banca especializada o múltiple. Y más adelante, en diciembre de ese mismo año se permitió que en el cajón del encaje para la inversión en activos de empresas medianas y pequeña pudiera también incluirse cualquier otro tipo de crédito en apoyo de ese sector.¹³

De hecho, el denominado Programa Especial de Financiamiento con Cobertura Cambiaria formó parte de ese esfuerzo significativo que desplegó el Banco de México a lo largo de 1977 para evitar que la contracción del crédito se convirtiera en un obstáculo adicional para la recuperación de la economía posterior al trauma devaluatorio de finales de 1976. Ese programa fue anunciado en el Consejo de Administración en agosto de ese año y el director general, Romero Kolbeck, señaló que había “empezado a operar teniendo amplia acogida por parte, tanto de la banca privada como de las empresas interesadas en participar en él...”. En particular, a quienes liberaba del riesgo cambiario ese programa era a las empresas acreditadas que tomaban créditos en moneda extranjera. Pero la participación de la banca local era también fundamental, pues a su cargo quedaba el financiamiento para que los acreditados pudieran adquirir en moneda nacional los futuros en moneda extranjera con los cuales obtenían la cobertura cambiaria que se requería. Por su parte, el Banco de México asumía el riesgo cambiario al expedir los futuros en moneda extranjera que se requerían en las operaciones dentro de aquel Programa Especial de Financiamiento con Cobertura Cambiaria. Finalmente, el banco central procuraba protegerse del riesgo cambiario asumido como consecuencia de las coberturas emitidas, invirtiendo internamente los fondos así captados en moneda nacional con réditos obviamente más elevados que en el exterior. Dos eran los beneficios que las empresas participantes derivaban del mecanismo explicado. Uno de ellos, fue explicado en el Consejo por el director, Romero Kolbeck, al señalar que el mecanismo evitaría, “en importante medida, el pago anticipado de pasivos nominados en moneda extranjera por el sector empresarial privado”. Es decir, el mecanismo les permitiría a muchas de las empresas participantes refinanciar deudas en moneda extranjera. Pero de manera más importante, según ese funcionario el programa expuesto “estimula[ría] considerablemente la inversión privada” al hacer posible que los bancos del exterior concedieran préstamos en dólares para financiar la adquisición de equipos

¹³ *Informe Anual, op. cit.*, pp. 71-72.

de capital que, inexorablemente, sólo podían comprarse en el exterior. En el *Informe Anual* para 1977 se anunció que “a la fecha, dentro de este programa se han realizado operaciones por un total de 159.8 millones de dólares”.¹⁴

Entre las facultades atribuidas al Banco de México en materia de política de crédito se encontraban las relativas a la determinación de los instrumentos de captación para la banca además de la fijación de las tasas de interés que pudieran pagar cada uno de esos instrumentos en sus plazos correspondientes. En la primera materia mencionada, un asunto de bastante importancia durante los años iniciales de la administración del director general, Romero Kolbeck, fue el retiro de los bonos hipotecarios y financieros. El líder de ese proyecto había sido desde un principio el subdirector general, Miguel Mancera, y por buenas razones. En el *Informe Anual* para 1977 se dice que “las características de dichos bonos los habían desvirtuado ya que se habían convertido prácticamente en depósitos a la vista con interés...”. Desde años atrás, Mancera había visto con muy malos ojos la promesa de recompra a la par con que se colocaban esos títulos para aumentar su atractivo entre el público ahorrador. Como experto en asuntos bancarios que era, Mancera sabía que esa cláusula de recompra a la par podría eventualmente facilitar una corrida masiva y, en caso de producirse, los fondos correspondientes se podían también volcar al mercado cambiario en demanda de moneda extranjera con peligro para el régimen de tipo de cambio fijo en vigor.

Así, la política para la desaparición de los bonos financieros e hipotecarios se inició con la decisión de ya no autorizar nuevas emisiones. A continuación, en julio de 1977 se puso en operación un programa para la reducción gradual de esos títulos en circulación bajo la idea de que su extinción total se produjera hacia octubre de 1978. En sustitución de esos bonos, las autoridades ofrecieron al público los depósitos a plazo fijo a tres meses o más y también la creación de un nuevo instrumento de captación que se dio a conocer precisamente en ese año de 1977: “los depósitos retirables en días preestablecidos, con tasas de interés sustancialmente menores a las que se pagaban a los bonos financieros e hipotecarios”. Y el año siguiente, las autoridades reforzaron esa política con dos decisiones adicionales. La primera, la supresión a partir de agosto de 1978 de las sobretasas que se ofrecían a dichos valores. También, a partir de esa fecha, el Banco de México autorizó

¹⁴ *Ibid.*, p. 70.

a las instituciones de crédito del país con departamentos financieros y/o hipotecarios para recibir depósitos en moneda nacional con plazos entre 30 y 725 días y expedir pagarés a favor de empresas y particulares con plazos entre 360 y 725 días.¹⁵

Con excepción quizá del caso de los bonos hipotecarios y financieros, las medidas que se tomaron en las materias de determinación de los instrumentos de captación de la banca y de las tasas de interés que pudieran ofrecer tuvieron como objetivo impulsar la recepción de ahorros por parte de la banca. En una medida importante, ese objetivo se buscó mediante el ofrecimiento al público de una gama más amplia y adecuada de instrumentos para inversión. Precisamente en esta categoría se ubicó la ya mencionada creación en 1977 de los depósitos retirables en días preestablecidos. Y en ese mismo año de 1977, se hizo una reestructuración de los instrumentos de captación de la banca a fin de “alentar la captación en moneda nacional”. En ese orden, la principal medida fue la reorganización de los depósitos ofrecidos a las personas físicas y morales para quedar en los plazos de 1, 3, 6, 12, 18 y 24 meses elevándose el rendimiento neto y ofreciéndose una prima a los dos últimos plazos mencionados. Más adelante, en 1979 se elevaron los montos máximos permitidos a las cuentas de ahorro tanto en moneda nacional como extranjera, pasándose en el primer caso de 250 a 500 mil pesos y en el segundo a 20 mil dólares. La importancia de esta medida provenía de que “los depósitos de ahorro... constituyen un instrumento tradicional de ahorro para inversionistas pequeños y medianos, y representan todavía montos significativos de captación para la banca privada y mixta”. Al año siguiente, las autoridades ampliaron la cobertura de los depósitos con retiro preestablecido de uno a dos días al mes y con todavía mayor importancia se creó un nuevo instrumento de captación: la colocación de aceptaciones bancarias. Este instrumento permitiría a la banca “participar más activamente en el mercado de dinero” a la vez de “aumentar el financiamiento a las empresas establecidas en México, principalmente medianas y pequeñas...”. Finalmente, en 1981 se autorizó la emisión de las “Obligaciones Subordinadas” destinadas a fortalecer la capitalización de los bancos, y las cuales podrían colocarse tanto en moneda nacional como extranjera.

¹⁵ *Ibid.*, *Informe Anual*, edición para 1977, p. 66, y edición para 1978, p. 89.

En resumen, el marco general de los instrumentos de captación autorizados para la banca se separaba en dos grandes campos: captación en moneda nacional y externa. En cuanto a moneda nacional, el menú incluía los depósitos de ahorro, los depósitos con retiro preestablecido, los depósitos a plazo en sus distintos vencimientos de 1 hasta 24 meses además de la posibilidad de expedir pagarés y aceptaciones bancarias. Y en cuanto a captación en moneda extranjera los bancos disponían de los correspondientes depósitos de ahorro y depósitos a plazo.¹⁶

Lo que cabe principalmente destacar respecto de la captación de la banca en moneda extranjera, es el escaso éxito que a la postre consiguieron las autoridades durante el sexenio en su empeño por combatir la llamada “dolarización”. La tradición de los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera era muy antigua en México y su existencia se justificaba al menos por tres motivos. En el orden legal, como una expresión de la libertad absoluta de cambios que era muy arraigada en el país y en el orden cambiario, como un apoyo a la confianza en cuanto al mantenimiento de la paridad fija. Por otra parte, en el orden bancario o práctico esos depósitos se justificaban como un mecanismo para conseguir que los fondos correspondientes permanecieran en la forma de depósitos en la banca local en lugar de que se exportaran y se convirtieran en captación de la banca en el exterior. Como lo imaginará el lector, las fuertes presiones inflacionarias que se dejaron sentir sobre todo a partir de 1979, deterioraron en forma creciente la confianza pública en la fijeza del tipo de cambio y ese hecho impulsó de manera muy importante no únicamente la dolarización de la captación de la banca sino también las fugas de capital.

Que al Banco de México le despertaba preocupación el problema de la dolarización de la captación de la banca se confirma por lo que se expresó en el *Informe Anual* para 1979: “El proceso de dolarización de la captación —que se había frenado en 1977 y prácticamente había sido detenido en 1978— volvió a manifestarse a partir del segundo semestre de 1979”. En ese momento, las autoridades del banco central atribuyeron principalmente el fenómeno “a la pérdida de competitividad de los activos financieros en moneda nacional frente a los activos en moneda extranjera, debido a los continuos aumentos de las tasas de interés internacionales”. Sin embargo, es claro

¹⁶ *Ibid.*, *Informe Anual*, ediciones 1977, pp. 65-66, 1979, p. 108, 1980, p. 113 y 1981, p. 107.

que hacia adelante la dolarización de los pasivos bancarios fue impulsada de manera cada vez más intensa por algo que para las autoridades de la época se convirtió en un tabú impronunciable: el diferencial en los niveles de inflación entre México y Estados Unidos. Por tanto, no debe sorprender que los pasivos en dólares captados por la banca pasaran de poco más de 80 miles de millones de pesos en 1977 a 140 en 1979 y que de ahí brincaran literalmente a 193 y 356 miles de millones respectivamente en 1980 y 1981.¹⁷

Las inestabilidades internas y la volatilidad de las tasas de interés en el exterior obligaron a que el Banco de México desplegara una gran actividad en el frente de su política tradicional para determinar las tasas pasivas de la banca. En términos generales, el gran reto para esa política fue la de buscar un equilibrio siempre difícil de lograr entre los objetivos, aparentemente contrapuestos, de, por un lado, impulsar la captación y, por otro, reducir el costo del crédito. Y desde luego, esa actividad fue mucho más intensa en cuanto a la determinación de las tasas para los pasivos denominados en moneda nacional en razón de su mayor complejidad. En otras palabras, para esa determinación eran más en número los factores que tenían que tomar en consideración las autoridades. En la edición del *Informe Anual* para 1978 se explicó que la política del Banco de México para la determinación de las tasas de interés pasivas se apoyaba en “consideraciones sobre las fluctuaciones de las tasas de interés prevalecientes en el extranjero y sobre las expectativas del tipo de cambio, reflejadas éstas en los precios a futuro del peso prevalecientes en los mercados internacionales”. Y ese marco para la determinación de las tasas pasivas, con ser adecuado no era de ninguna manera completo: faltaba la consideración de las presiones alcistas que en la determinación de las tasas de interés nominales se materializa en su componente inflacionario. De manera complementaria, los otros dos componentes de las tasas nominales, el rendimiento real y el premio, correspondían de manera muy exacta al costo de oportunidad de los recursos, por un lado, y al riesgo cambiario, por el otro.¹⁸

Por su parte, las consideraciones para la determinación de las tasas de interés aplicable a los pasivos denominados en dólares eran distintas. En primer lugar, no era razonable pensar que para ese caso hubiera motivación por

¹⁷ *Ibid.*, ediciones de 1979 pp. 101-102 y 203, y 1981 p. 193.

¹⁸ *Ibid.*, edición para 1978, pp. 88-89.

parte de las autoridades para conseguir una maximización. Al contrario, podía pensarse que en esta materia la intención era más bien la contraria: desincentivar las captaciones de la banca en moneda extranjera. Es decir, intentar desalentar la “dolarización”. Pero en contrapartida, tampoco podían castigarse de manera discrecional esas captaciones con un rendimiento no competitivo. Ello, por el peligro latente de provocar una huida masiva de los fondos a la banca en el extranjero. Por otra parte, también estaban otros factores que contribuían a la simplificación del proceso de determinación para los réditos de la captación en dólares. El primero y de mucha importancia, que eran pasivos no expuestos a riesgo cambiario precisamente en razón de que estaban denominados en moneda extranjera. Por tanto, no era necesario incorporarles una prima por esa razón. El segundo, que por esa misma causa no estaban expuestos al riesgo inflacionario. O para decirlo de otra manera más exacta, traían ya incorporado el componente inflacionario del exterior. En otras palabras, la expectativa de inflación en Estados Unidos y de manera secundaria en Europa. En ese orden, como se explicó en la edición del *Informe Anual* para 1978, “las tasas de interés pagadas sobre pasivos captados en moneda extranjera, deben seguir los movimientos de las tasas interés pagadas sobre el mismo tipo de depósitos en los mercados internacionales”.¹⁹

En cuanto a la política de determinación de las tasas pasivas en moneda nacional, como ya se ha dicho, la actividad fue muy intensa y por razones de jurisdicción así como de resultados, no es difícil deducir que las medidas que se aplicaron hayan en lo principal provenido de la Subdirección General que encabezaba el economista Miguel Mancera. Una de las especializaciones de esa unidad era precisamente la regulación por parte del Banco de México relativa a las operaciones pasivas y activas de los bancos. El liderazgo del economista Mancera en esta materia se hace muy evidente en razón de la muy juiciosa idea que empezó a impulsar de utilizar de manera prudente el funcionamiento de las fuerzas del mercado para la determinación de las tasas pasivas de la banca. Ello, en contraste con un dirigismo frío y directo que era la alternativa opuesta. Que se había atendido esa intención de liberalización se confirma por lo expresado en una sesión del Consejo de Administración de febrero de 1980. En esa junta, el director general, Romero

¹⁹ *Ibid.*, edición para 1978, p. 91.

Kolbeck, explicó que “las alzas en las tasas externas han venido originando en el mercado interno preferencias de los ahorradores para mantenerse en el corto plazo ante la expectativa de incrementos en las tasas domésticas”. En reacción, el Banco de México había decidido elevar las tasas máximas para los depósitos con plazo de hasta 219 días, “dejando libres las correspondientes a los depósitos a plazo fijo de 720 a 725 días”. Y a continuación el funcionario reiteró que esas nuevas medidas eran “consistentes con la política de liberalización en las tasas de interés pasivas, al cambiarse el régimen de tasas fijas por el de tasas máximas”.

Sin embargo, muy al estilo de Mancera, se trató a todo lo largo del proceso de una liberalización gradual y siempre vigilada y acotada por las autoridades. Un primer e importante paso se dio, como ya se dijo, en el año 1977, cuando se decidió pasar de una determinación de tasas pasivas fijas a “topes máximos”. Con esta medida, según el *Informe Anual* correspondiente, se introducía “un importante elemento de flexibilidad en la fijación del tipo de interés vigente en el mercado, ya que en esta forma, éste podrá ajustarse con más libertad a cambios en las condiciones del mercado de fondos prestables”. Y la mayor reforma al sistema se empezó a adoptar ya avanzado el año de 1979 seguramente en respuesta a, como lo señaló en la sesión correspondiente del Consejo el director general, Romero Kolbeck, “la variabilidad existente en las situaciones de los mercados financieros del país y del extranjero...”. Así, en agosto de ese año se tomó una determinación doble: por un lado, que las tasas máximas aplicables a los depósitos a la vista en moneda nacional a plazos fijos de 30 a 89 días fueran ajustadas por el instituto central semanalmente y, por otro, que las correspondientes a depósitos con vencimiento preestablecido fueran revisadas y ajustadas de manera mensual.²⁰ Más adelante, fue en febrero de 1980 cuando, como ya se mencionó, se dejó a la libre determinación del mercado la tasa correspondiente a los depósitos en pesos a plazo fijo de dos años o 725 días. En adición, “al acentuarse la variabilidad de las tasas de interés en los mercados financieros”, en diciembre de 1980 fueron incorporados por el Banco de México al sistema de revisión semanal las tasas de los depósitos en moneda nacional a un año o más sin llegar a dos años, y un poco después, en enero de 1981, las relativas a los pasivos con vencimiento preestablecido. Y también en ese sentido,

²⁰ Banco de México, *Actas del Consejo...*, op. cit., Acta 2450, 8 de agosto de 1979, Libro X, p. 6.

en 1980 se hizo general para todos los instrumentos de captación relativos a personas físicas la práctica de aplicar los cambios de tasa “a través de sobretasas exentas, manteniendo una tasa bruta fija sujeta a impuesto”. Según las autoridades, “este sistema mejoró al anterior de tasas brutas móviles, ya que facilitó a las autoridades monetarias el manejo operativo de las tasas de interés y permitió a las instituciones disminuir el costo por el pago de tasas brutas, sin mengua de los rendimientos ofrecidos a los inversionistas”.²¹

Aunque el tema de la política de tasas se trató con amplitud y reiteración en las ediciones del *Informe Anual*, no hay referencia en esa publicación a las múltiples fricciones que se suscitaron por esa causa en el periodo entre las autoridades del Banco de México y los representantes de la banca comercial. En ese sentido, en mayo de 1978 el director general, Romero Kolbeck, informó en el Consejo respecto de las pláticas que se estaban llevando a cabo con la Asociación de Banqueros con el fin “de considerar conjuntamente la participación de la banca en el mercado de dinero, estudiando fórmulas que permitan a ésta una mayor captación a corto plazo...”. Sin embargo, al parecer dichas pláticas no arrojaron para la banca resultados totalmente satisfactorios. Aparentemente, la banca se mostró de acuerdo con la política del Banco de México para darle mayor flexibilidad a la determinación de las tasas bancarias pasivas, pero fue reiterada su opinión de que los topes que se les fueron fijando resultaron siempre insuficientes para mantener la competitividad de sus instrumentos de captación. En ese orden, a finales de 1979 el consejero por la serie B, Carlos Abedrop, denunció que “las tasas de interés para los depósitos de corto plazo no constituyen un incentivo de significación para que los ahorradores mantengan sus inversiones en pesos, lo cual puede propiciar la tendencia a la dolarización”. Asimismo, motivo de preocupación a todo lo largo del periodo fue la competencia que le hacían a la captación de los bancos los Certificados de la Tesorería o Cetes y los Petrobonos. En ese sentido, en enero de 1980, los banqueros Espinosa Yglesias (Banco de Comercio) y Legorreta (Banco Nacional de México) unieron sus voces en el Consejo del Banco de México para expresar “la existencia en la banca de esa inquietud, que comparten” sobre la competencia que planteaban esos títulos “en función de su mayor rendimiento...”. Y pocos meses después, el consejero Abedrop volvió a dejar en ese órgano

²¹ Banco de México, *Informe Anual*, 1980, p. 112.

colegiado “constancia de su inquietud respecto al manejo de la política de tasas de interés aplicables a la captación bancaria manifestando que, a su juicio, esa política ha[bía] sido un tanto tímida para autorizar incrementos en dichas tasas, criterio que contrasta con el que se ha seguido para fijar los rendimientos de los Cetes...”. Al año siguiente, ese mismo consejero presentó en el Consejo, en una visión a vuelo de pájaro, las causas por las cuales la banca había perdido participación en el financiamiento total interno: “el incremento del encaje acordado en 1980, la competencia de otros instrumentos de captación como los Cetes y los Petrobonos y el fuerte crecimiento que se observa en los financiamientos directos de bancos extranjeros”. Y ese consejero remató su intervención señalando “que la banca mexicana está perdiendo su propio mercado sin recibir apoyo por parte de las autoridades financieras para evitar esa desintermediación, no obstante que es urgente el que se tomen medidas para combatir el problema”.²²

En el sexenio 1976-1982, siguió teniendo mucha importancia dentro de la política operativa del Banco de México el llamado control selectivo del crédito. En la edición del Informe Anual para 1977 se presentó una explicación sintética pero muy ilustrativa del mecanismo del encaje legal, que se integraba con dos componentes: “el depósito obligatorio” y “la canalización selectiva del crédito” propiamente dicha. El depósito obligatorio no se ubicaba en el campo de la política crediticia sino de la monetaria y su finalidad era que el banco central estuviera en posibilidad de “regular el volumen del crédito” mediante el control del multiplicador monetario. En términos de causalidad operativa, a mayor coeficiente de “depósito obligatorio” menor multiplicador monetario y viceversa. Y la parte restante del mecanismo del encaje legal se integraba con los cajones de crédito obligatorio para la banca entre los que se encontraba el correspondiente a la inversión en valores gubernamentales y cuya finalidad era la de proveer de financiamiento no inflacionario para el déficit público. Asimismo, también formaban parte muy importante de “la canalización selectiva del crédito” los cajones para “canalizar fondos hacia sectores prioritarios que, de otra manera, no hubiesen tenido acceso fácil al mercado financiero”.²³

²² Banco de México, *Actas del Consejo...*, op. cit., Actas 2440, 2452, 2454, 2461 y 2464, 12 de mayo de 1978, 25 de octubre de 1979, 21 de enero de 1980, 28 de octubre de 1980 y 23 de enero de 1981, Libros 31 y 32, pp. 135, 18-19, 33, 79 y 96.

²³ Banco de México, *Informe Anual*, 1977, p. 62.

A finales de 1979, las autoridades del Banco de México decidieron incrementar la tasa del “depósito obligatorio” en 3.4 por ciento con el fin de que, de manera gradual, se ubicara hacia junio de 1980 en 40.9 por ciento de la captación. Con ello, la tasa del encaje selectivo se acomodó en el nivel de 34.1 por ciento para que la parte de la cartera de inversión libre quedara en su participación tradicional de 25 por ciento de la cartera total. Según el *Informe Anual* para 1978, de la participación para canalización selectiva de crédito, “el 4.7 por ciento del pasivo computable en moneda nacional, deberá destinarse a las actividades primarias e industrias conexas; 2.3 por ciento a la industria mediana y pequeña; 1.8 por ciento a la producción de artículos básicos; y 0.7 por ciento a ejidatarios o campesinos de bajos ingresos y empresas agroindustriales”. A lo anterior cabía agregar el muy importante cajón en apoyo de la vivienda. En ese sentido, hacia el año 1979 los bancos múltiples estaban obligados a destinar el 4.2 por ciento de su pasivo computable en moneda nacional a financiar la construcción de vivienda de interés social y 3.6 por ciento para la de tipo medio.

El mecanismo del control selectivo del crédito se había creado en el Banco de México varias décadas atrás, pero por razones de jurisdicción —o de autoridad— era en la Secretaría de Hacienda donde se decidían las actividades que tenían que ser apoyadas y quizás también el coeficiente de participación que debían tener en la asignación del pasivo computable. Así, es altamente probable que de esa autoridad haya provenido la decisión para abrir en el año 1979 un nuevo cajón de crédito para apoyo del mercado de valores. En ese orden, la decisión fue para que la banca múltiple aplicase de su pasivo computable en moneda nacional 0.6 por ciento a operaciones de apoyo al mercado de valores, 0.4 por ciento para invertirse en acciones y obligaciones de empresas y 0.2 por ciento para créditos en favor de las casas de bolsa en su calidad de agentes de valores. Por último, con respecto a la captación en moneda extranjera, la disposición fue para que a partir de julio de ese año de 1979 del total del saldo 70 por ciento debiera depositarse en el Banco de México, 3.5 por ciento se destinaría al financiamiento de exportaciones de productos manufacturados y el restante 26.5 por ciento sería para cartera libre, aunque los créditos tuvieran riesgo cambiario.²⁴

²⁴ *Ibid.*, *Informe Anual*, 1979, pp. 105-106.

Como se señala en el *Informe Anual* para 1977, el Banco de México no únicamente tenía facultades para regular las tasas pasivas de la banca sino también muchas de las tasas activas.²⁵ Esta última facultad encontraba su causa precisamente en los cajones del control selectivo del crédito. Como era lógico, a las actividades prioritarias que se deseaba apoyar mediante esos cajones se les ofrecían créditos blandos con tasas relativamente bajas que la autoridad determinaba. Pero al mismo tiempo, el Banco de México enfrentaba un cierto límite al margen en que se podían reducir esas tasas en razón de que también estaba en su responsabilidad cuidar la rentabilidad de los intermediarios sujetos al régimen del encaje legal. Así, según una importante circular del Banco de México de junio de 1979, el régimen de determinación de las tasas activas de la banca múltiple se separaba en tres grandes categorías: tasas aplicables a los renglones del encaje legal, tasas máximas aplicables a los créditos que se ofrecieran a ciertas actividades prioritarias que se querían impulsar y las tasas para “otras inversiones”.

En la categoría de “encaje” se incluían tanto los clásicos depósitos en efectivo que los intermediarios debían conservar en caja por motivos de liquidez y las inversiones propiamente de regulación monetaria que se denominaban “depósitos en el Banco de México”. Como era obvio suponer, los saldos de efectivo en caja no devengaban rédito alguno, pero ése no era el caso para los “depósitos en el Banco de México”. Estos últimos se desglosaban a su vez en tres subcategorías diferentes según el tipo de pasivo computable encajado. Así, en orden ascendente de menor a mayor rendimiento, estaba un primer renglón cuyo saldo sólo podía devengar un interés del 2.5 por ciento al cual le seguía un segundo con un rédito del llamado C.P.P. (costo porcentual promedio de captación de la banca) más 2.5 por ciento anual. Y a continuación se encontraba una tercera subcategoría de depósito en el Banco de México cuyo saldo podía devengar un rédito igual al autorizado para los depósitos con plazo entre 30 y 89 días. Por su parte, las tasas activas para las operaciones no de depósito sino de crédito las determinaba el Banco de México como un techo o máximo no susceptible de ser rebasado. En ese orden, la tasa máxima para los créditos de habilitación y avío se fijó en la circular citada en 14 por ciento anual y para los préstamos refaccionarios en 13.5 por ciento anual, en tanto que la referencia para los

²⁵ *Ibid.*, p. 64.

créditos en apoyo del mercado de valores se determinaba en C.P.P. más la sobretasa que se ofreciera a los bonos y depósitos a plazo largo. De tiempo atrás, gran preocupación habían mostrado las autoridades por impulsar la construcción de vivienda. De ahí no sólo la relativamente elevada proporción que se concedía a ese rubro sobre el pasivo computable de la banca (7.8 por ciento) dentro del control selectivo del crédito, sino también las tasas de interés razonablemente favorables que se les asignaban. Así, para la vivienda de interés social tipo A esa tasa era de 11.5 por ciento anual y para la tipo B, 13 por ciento. Y desde luego, especificó el Banco de México en el numeral M 12.11.25.2 de la circular citada, todas las tasas activas sobre créditos de medio y largo plazo eran ajustables periódicamente.²⁶

Como se aprecia, en el periodo de 1978 a 1981 el Banco de México siguió trabajando con todo empeño en un entorno que se fue marcando por dificultades cada vez más intensas. La mayor de ellas se derivaba del expansionismo fiscal y monetario al que se entregó la política económica general y que tuvo como principal efecto nocivo un ambiente con presiones inflacionarias en aumento. En ese contexto, con una dominancia fiscal muy intensa, la política monetaria a cargo del Banco de México fue perdiendo efectividad en su misión de preservar la estabilidad en la economía sin tener la institución control sobre su crédito interno. Así, siendo la política monetaria el fundamento o la base para el resto de las políticas a cargo del banco central, esas políticas —principalmente la crediticia y la bancaria— inexorablemente fueron arrojando resultados mediocres a pesar de los esfuerzos que desplegaron las autoridades de la institución. Y en última instancia, con la exacerbación de los problemas internos y el impacto de choques externos muy dañinos el estallido de una crisis intensa se hizo inevitable. Y al ocurrir ese desenlace, también la política cambiaria y la política de prestamista de última instancia fueron perdiendo efectividad de manera creciente. Y en ese contexto de crisis profunda, la acción del banco central se hizo todavía más difícil. Se trató de una época de acciones meramente defensivas: de minimización de daños dentro de lo posible, que no era mucho.

²⁶ Banco de México, Circular núm. 1842/79, del 15 de junio de 1979, pp. 8-11.

BIBLIOGRAFÍA

- Asimakopulos, A., *An Introduction to Economic Theory: Microeconomics*, New York, Oxford University Press, 1978.
- Banco de México, “Cuadro Comparativo del Programa de México con el FMI en 1977, 1978 y 1979”, 28 de noviembre de 1978, en Archivo Histórico del Banco de México (AHBM).
- Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, acta 2459, agosto 4, 1980, Libro X.
- Banco de México, *Actas del Consejo de Administración*, de 1997 a 1982.
- Banco de México, *Informe Anual*, 1977.
- Banco de México, *Informe Anual*, 1979.
- Banco de México, *Informe Anual*, 1981.
- Brailovsky, Vladimir, “Industrialization and oil in Mexico: A long term perspective”, en Terry Barker & Vladimir Brailovsky (Eds.), *Oil or Industry?*, London, Academic Press, 1981.
- Camp, Roderic Ai, *Biografías de Políticos Mexicanos 1935–1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Estilo Personal de Gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1973.

- Eatwell, John, y Ajit, Singh, “¿Está sobrecalentada la economía de México?”, *Economía Mexicana*, núm. 3, 1981.
- Entrevista Antonio Ortiz Mena—Eduardo Turrent Díaz (ETD), junio de 1990.
- Entrevista Ernesto Fernández Hurtado—ETD, agosto de 1998.
- Entrevista Jonathan Heath—ETD, 1994.
- Entrevista Jorge Díaz Moreno—ETD, junio de 2019.
- Entrevista Miguel Mancera Aguayo—ETD, noviembre de 2018.
- Entrevista Sergio Ghigliazza García—ETD, noviembre de 2018.
- Granados Casas, Vanesa Jannet, “Antonio Carrillo Flores: vida académica y su paso por la Hacienda Pública”, en María Eugenia Romero *et. al.*, *El Legado Intelectual de los Economistas Mexicanos*, México, UNAM, 2014.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo (1976–1982)*, México, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- Fondo Monetario Internacional, *Staff Report for the Article VIII Consultation*, 16 de junio de 1977, SM/77/144.
- FMI, *Mexico, Staff Report for the 1978 Article IV Consultation*, 26 de julio de 1978, SM/78/202.
- FMI, *Mexico. Staff Report for the 1979 Art. IV Consultation*, 24 de enero de 1980, SM/80/24.
- FMI, *Mexico. Use of Fund Resources. Extended Fund Facility*, 19 de diciembre de 1978, EBS/78/692.
- FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings*, 77/92, 29 de junio de 1977.
- FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings*, 77/93, 29 de junio de 1977.
- FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings*, 79/1, 3 de enero de 1979.
- FMI, *Minutes of the Executive Board Meetings*, 80/34, 7 de marzo de 1980.
- Jorge G. Castañeda, *La Herencia*, México, Extra Alfaguara, 1999.
- Langdana, Farrakh K., *Macroeconomic Policy. Demystifying Monetary & Fiscal Policy*, Third Ed., Switzerland, Springer, 2016.

- López Portillo, José, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político, primera y segunda parte*, México, Fernández Eds., 1988.
- López Portillo, José, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo IV, “Alianza para la Producción”.
- Magos Medina, María Adriana, *Ingreso Nacional, Salarios Reales y Distribución Familiar del Ingreso de 1970 a 1983*, Tesis para licenciatura en Economía, ITAM, octubre de 1986.
- México, Gobierno Federal, “Discursos pronunciados por el licenciado José López Portillo, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Aniversario”, diciembre 1976–1977, México, (s.e.), (s.f.).
- México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, México, (s.e.), 1979.
- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980–1982*, México, (s.e.), 1982.
- ONU, Comisión Económica para América Latina, *Utilización y Beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano*, 13 de julio de 1994, LC/MEX/L. 247.
- PRI, José López Portillo. *Su Pensamiento*, México, (s.e.), (s.f.).
- PRI, *Plan Básico de Gobierno 1976–1982*, México, (s.e.), 1975.
- “Razones, convenios, problemas y esperanzas de la Alianza para la Producción”, *Comercio Exterior*, mayo de 1977.
- Revista *Comercio Exterior*, enero de 1977.
- Revista *El Mercado de Valores*, 13 de diciembre de 1976.
- Székely, Gabriel, *La economía del petróleo en México 1976–1982*, México, El Colegio de México, 1983.
- Volcker, Paul, “A Framework for Monetary Policy”, Nebraska, *Journal of Economics & Business*, 1º de enero de 1982.
- Zaid, Gabriel, *La Economía Presidencial*, México, Ed. Vuelta, 1987.

Índice de cuadros

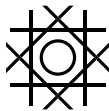
1. Algunos objetivos de la política económica en los planes de desarrollo del gobierno	136
--	-----

Índice de gráficas

1. México: Déficit fiscal ampliado / PIB	161
--	-----

HISTORIA DEL
BANCO DE MÉXICO

VOLUMEN XV



Se terminó de formar en la Ciudad de México, en el mes de abril de 2025.
Para su formación se utilizó la tipografía Bembo.

