

Carlos M. Urzúa

MEDIO SIGLO  
DE RELACIONES  
ENTRE EL BANCO  
MUNDIAL Y MÉXICO

Una reseña desde el trópico

jornadas

132

EL COLEGIO DE MÉXICO







**MEDIO SIGLO DE RELACIONES  
ENTRE EL BANCO MUNDIAL  
Y MÉXICO  
UNA RESEÑA DESDE EL TRÓPICO**

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

# MEDIO SIGLO DE RELACIONES ENTRE EL BANCO MUNDIAL Y MÉXICO

UNA RESEÑA DESDE EL TRÓPICO

*Carlos M. Urzúa*

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons*

*Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:*

*<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*



JORNADAS 132

EL COLEGIO DE MÉXICO

308  
J88  
no.132

Urzúa Macías, Carlos Manuel

Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico / Carlos M. Urzúa. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 2000.

152 p. ; 17 cm. -- (Jornadas ; 132)

ISBN 968-12-0985-0

1. Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento -- México -- Siglo XX. 2. México -- Relaciones económicas exteriores -- Siglo XX. 3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XX.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2000

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 968-12-0985-0

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## ÍNDICE

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| Prefacio                                                 | 9  |
| Introducción                                             | 13 |
| Primeras dos décadas de relaciones                       | 19 |
| Urgencia de la industrialización                         | 20 |
| Hacia una senda de crecimiento más estable               | 26 |
| Primera mitad del periodo del “desarrollo estabilizador” | 34 |
| Final del “desarrollo estabilizador”                     | 40 |
| Relaciones entre México y el Banco de McNamara           | 45 |
| Periodo del “desarrollo compartido”                      | 46 |
| Auge petrolero                                           | 55 |
| Inicio de la crisis de la deuda externa                  | 65 |
| Papel del Banco Mundial                                  | 70 |
| Hacia una relación más estrecha                          | 75 |
| El Banco Mundial comienza a inmiscuirse                  | 77 |
| Encuentro de Cartagena                                   | 80 |
| Comienzo de las relaciones plenas                        | 85 |
| Saga de la liberalización comercial                      | 85 |

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| Un terremoto y un plan sobre la deuda                     | 90  |
| Un nuevo desplome                                         | 93  |
| El Banco Mundial y el asunto de la deuda externa mexicana | 95  |
| Un plan de estabilización heterodoxo                      | 102 |
| Apogeo de las relaciones                                  | 105 |
| Plan Brady                                                | 106 |
| Proceso de privatización                                  | 112 |
| Pronasol, un programa contra la pobreza extrema           | 119 |
| Tratado de Libre Comercio de América del Norte            | 122 |
| Contrarreforma agraria                                    | 123 |
| Un desempeño deslucido                                    | 126 |
| Una nueva crisis financiera                               | 129 |
| Promesas de la inversión extranjera                       | 129 |
| Una rebelión y dos asesinatos                             | 131 |
| Inicio de la crisis                                       | 132 |
| Otro pacto y un plan de rescate                           | 135 |
| Otro paquete y otros errores                              | 137 |
| Una serie de infortunios                                  | 138 |
| Dos nuevos pactos                                         | 141 |
| Conclusiones                                              | 147 |
| Bibliografía suplementaria                                | 151 |

## PREFACIO

La versión en inglés de este libro apareció como un extenso capítulo en *The World Bank. Its First Half Century* (Washington, Brookings Institution, 1997, vol. 2, cap. 3), obra que reúne un buen número de trabajos ideados a propósito de los cincuenta años de existencia del Banco Mundial. Desde el inicio del proyecto general, Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, los compiladores de esa enciclopédica obra, habían decidido incluir un capítulo sobre las relaciones entre el Banco Mundial y algún país de América Latina. Tras desechar la idea original de que ese país fuera Brasil, acabaron por elegir, para mi fortuna, a México.

Comencé el trabajo en noviembre de 1994 y lo concluí a fines de 1995. Así pues, esta obra fue escrita justo durante el periodo en que la economía nacional sufría su peor recesión desde 1932. Ni qué decir respecto a que el trauma que sufrimos entonces los mexicanos debía reflejarse en estas páginas; hoy, en retrospectiva, pienso que la obra dedica demasiado espacio a esta última crisis (como ya me habían advertido, correctamente, los tres compiladores).

Esta traducción al español corrige varios errores tipográficos y de edición que aparecieron, de manera inexplic-

cable, en la versión en inglés. Más aún, con el ánimo de hacer más ágil la lectura los pies de página fueron esta vez reducidos de 119 a 66. A cambio añadí al final de la obra una bibliografía suplementaria para aquellos lectores interesados en leer más sobre el Banco Mundial. El otro añadido fue el subtítulo “Una reseña desde el trópico”. Lo hice como un homenaje indirecto al fallecido economista Carlos Díaz-Alejandro, quien tituló con una expresión semejante uno de sus magníficos trabajos sobre América Latina.

Deseo, por último, agradecer a un buen número de personas que contribuyeran a hacer de éste un mejor libro. En la Ciudad de México, los ex presidentes Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid, así como Francisco Suárez Dávila y otras personas que desean permanecer anónimas. En Washington, Karin Lissakers, John Williamson y dieciocho miembros del Banco Mundial. Y en Oxford, Ngaire Woods. También agradezco a Gladstone Bonnick y a sus compañeros del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, el haber compartido conmigo todos sus estudios, publicados e inéditos, sobre las relaciones entre México y su institución.

Las críticas incisivas de John Lewis a una versión preliminar del trabajo me fueron muy útiles. También aprecio mucho la generosa ayuda que me brindó Richard Webb durante todo el proyecto; en particular agradezco sus comentarios agudos y numerosos sobre varios borradores. Finalmente, estoy en deuda con Devesh Kapur por su amistad a capa y espada, por las fructíferas y múltiples discusiones que tuvimos sobre el Banco Mundial, por sus minuciosos comentarios sobre todas las versiones

de este trabajo y, finalmente, por compartir conmigo algunos de sus escritos sobre las relaciones entre México y el Banco a mediados de los ochenta. Sobra añadir que ninguno de los arriba mencionados es responsable de los errores, equívocos u omisiones cometidos por el autor.



## INTRODUCCIÓN

Cuarenta y cuatro países estuvieron representados en Bretton Woods en julio de 1944, y casi la mitad de ellos —diecinueve para ser exactos— pertenecían a la región de América Latina y el Caribe. Esta casi mayoría numérica contrasta, sin embargo, con la cuota de afiliación que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) estableció para los países latinoamericanos: menos de 5% del total de subscripciones. Además del hecho obvio de que los contribuyentes ricos obtenían así el control, esa pequeña cuota puede explicarse también por la decisión de vincular las aportaciones en el BIRF con las hechas por los miembros en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta regla, a la que se opusieron los países latinoamericanos, trataba de asegurar que todos los países aceptaran que sus obligaciones con el BIRF fueran proporcionales a sus activos en el FMI.

Los representantes latinoamericanos estaban, por supuesto, plenamente conscientes de que, en el mejor de los casos, sus economías eran marginales; así como del hecho de que el BIRF era, por lo demás, un banco cuya finalidad primordial era auxiliar a las economías europeas devastadas por la segunda guerra mundial. De cualquier manera, a juzgar por los recuerdos de algunos concurrentes, los latinoa-

americanos se sintieron más que complacidos por haber tenido la oportunidad de participar en la reunión de Bretton Woods, por no mencionar la oportunidad de debatir frente a economistas famosos como Lionel Robbins, Joan Robinson y, por supuesto, John Maynard Keynes.<sup>1</sup>

Y vaya que debatieron. México, por ejemplo, sometió al comité del BIRF, encabezado en Bretton Woods por Keynes, una enmienda explícita a los artículos del acuerdo, en el sentido de colocar al mismo nivel las tareas del BIRF tanto en materia de reconstrucción como de desarrollo.<sup>2</sup> Ésta fue una de las pocas enmiendas que Keynes aceptó y que llevó a la modificación del artículo III, donde se establece a partir de entonces: “Los recursos y apoyos del Banco se usarán de manera exclusiva para el beneficio de sus miembros, otorgando la misma importancia a los proyectos de desarrollo y de reconstrucción”.<sup>3</sup> México logró también persuadir a los delegados para que admitieran la plata como posible medio de reserva de divisas (punto valioso para México, ya que siempre ha sido un importante productor de ese metal).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Para el caso de México, véase Daniel Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1976, pp. 216-221; Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, México, Editorial Porrúa, 1977, pp. 273-283, y Víctor L. Urquidi, “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, *Comercio Exterior*, vol. 44, octubre de 1994, pp. 838-847.

<sup>2</sup> Véase *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Bretton Woods, New Hampshire, 1944, tomo II, documento 306. Véase también V. Urquidi, *op. cit.*

<sup>3</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *Articles of Agreement*, Washington, World Bank, 1991, p. 5. Aquí, como en todas las citas en inglés que siguen, la traducción es del autor.

<sup>4</sup> Véase E. Suárez, *op. cit.*, p. 281.

Ese éxito relativo alcanzado por México en la reunión donde fue creado el Banco Mundial —como se llegó a conocer posteriormente al BIRF y a sus filiales más jóvenes (y como se le llamará de aquí en adelante)— ha prevalecido con ciertos altibajos desde hace cinco décadas. De hecho, México se convirtió en el mayor deudor en la historia del BIRF a partir de 1994 (aunque si se incluyen otras dependencias del Banco Mundial, el principal deudor continúa siendo India).<sup>5</sup> Además, las reformas económicas que México puso en práctica a fines de los ochenta y principios de los noventa fueron utilizadas por el Banco como modelo para el resto del mundo en desarrollo.

México, es bien sabido, cayó de su pedestal durante la desastrosa crisis del peso en 1994. Pero ésa no fue su primera caída. De hecho, el Banco Mundial ha malinterpretado con frecuencia a México. Por ejemplo, en una conferencia impartida en 1961, casi al final de su gestión como presidente del Banco Mundial, Eugene Black advirtió que Rusia, México y Japón (¡en ese orden!) “todavía debían lograr que sus economías fueran de alto consumo, pero que podrían conseguirlo de forma previsible en un futuro cercano”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véase World Bank, *Annual Report, 1994*, Washington, World Bank, 1994, apéndice 6. Por cierto, es muy dudoso el aserto de que México es el mayor prestatario en la historia del Banco Mundial, pues el banco calcula sus préstamos de manera acumulada sin hacer correcciones por la pérdida de valor del dólar a lo largo del tiempo, y por tanto sesga el ordenamiento de los deudores hacia aquellos que han pedido grandes préstamos en los últimos años.

<sup>6</sup> Eugene R. Black, *The Diplomacy of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1961, p. 2.

El propósito del presente estudio es hacer una revisión, con ojo crítico y prestando atención a sus claroscuros, de las relaciones entre México y el Banco Mundial durante las últimas cinco décadas. El lector interesado puede, por cierto, complementar la lectura de este trabajo con la excelente reseña que el propio Banco elaboró sobre este mismo tema.<sup>7</sup> Nuestra obra amplía ese análisis al cubrir un periodo más largo, así como al proporcionar una perspectiva distinta.

Los capítulos que siguen no cubren cada década de la misma manera, y esto obedece, en particular, a que el apogeo de la relación se remonta apenas al final de los ochenta; de ahí que casi la mitad del texto esté dedicada a hacer una revisión del periodo que empieza con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Por otro lado, se dedica un apartado extenso a la crisis económica más reciente, que estalló en diciembre de 1994 y seguía afligiendo a todo el país cuando se concluyó este estudio a fines de 1995.

Además, este escrito se ordenó de acuerdo con los diferentes gobiernos sexenales de México, antes que con los periodos presidenciales del Banco Mundial. Esto se debe a que la República mexicana todavía mantiene lo que podría calificarse como un régimen político autocrático. Por este motivo, es importante tener siempre en mente quién era el presidente en turno en cada periodo, ya que este personaje

<sup>7</sup> World Bank, *OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992*, reporte 12923, Washington, World Bank, 1994. Puede también consultarse el artículo de Francisco Suárez Dávila, "La política financiera internacional de México: relaciones con el Banco Mundial y el FMI", *Comercio Exterior*, vol. 44, octubre de 1994, pp. 853-864.

establecía necesariamente el tono, de manera abierta o no, de las relaciones entre el país y el Banco Mundial.

Para los lectores que no estén familiarizados con la historia de México, tal vez valga la pena, antes de concluir la presente introducción, ampliar el comentario que se hizo en el párrafo anterior. Dado que, como sucede con frecuencia, los asuntos internos embarazosos encuentran una mejor explicación en las palabras de algún extranjero, citaré al economista británico Angus Maddison, quien a principios de los noventa describió correcta y sucintamente al sistema político mexicano como uno en donde:

La presidencia concentra un poder enorme [...] El presidente puede vetar cualquier ley y su veto no puede ser anulado. Esta concentración del poder está limitada por una alternancia regular cada seis años y por la proscripción de la reelección [...] No hay en este sistema frenos ni equilibrios abiertos, y la legislatura no tiene control sobre la política presupuestal. El partido y la presidencia ejercen también un poder considerable de patronazgo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Angus Maddison y Asociados, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Brazil and Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, p. 115.



## PRIMERAS DOS DÉCADAS DE RELACIONES

Cuando el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional iniciaron de manera efectiva sus funciones en el verano de 1946, México se disponía a implantar un nuevo modelo de desarrollo; una estrategia de sustitución de importaciones que acabaría por ser muy exitosa durante el siguiente cuarto de siglo, en términos tanto de tasas elevadas de crecimiento económico como de industrialización intensiva.

Debido a que ese paradigma económico no se oponía a los principios básicos que entonces sostenía el Banco, la relación fue muy aceptable durante las dos primeras décadas. Después de todo, se trataba de un matrimonio por conveniencia. Por una parte, fue justamente en 1946 cuando México logró concluir el episodio final de una serie de incumplimientos de pago y reestructuraciones de su deuda con acreedores extranjeros (episodios que habían sido recurrentes desde los años de la Gran Depresión). En consecuencia, el gobierno mexicano estaba consciente de que todos los préstamos frescos del exterior tendrían que provenir de fuentes oficiales, pues no tendría acceso al crédito extranjero privado en el futuro inmediato (tuvieron que

transcurrir de hecho más de quince años para que México pudiera volver a vender bonos a inversionistas extranjeros). Por la otra, durante sus dos primeras décadas de existencia el Banco Mundial enfocó la mayor parte de sus recursos a otorgar préstamos para obras de infraestructura, y México, siendo un país grande que crecía con rapidez en la primera fase de su industrialización, fue suelo fértil para esa ayuda.

### URGENCIA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

De acuerdo con la taxonomía tradicional en la historia económica mexicana, el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) constituyó la última parte del llamado periodo de “desarrollo inflacionario”, el cual se caracterizó por tener un crecimiento elevado y tasas de inflación muy variables. El inicio de este periodo es comúnmente adjudicado al gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), para ser continuado durante el de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y luego por el de Miguel Alemán. Sin embargo, nos parece poco certero englobar esos tres gobiernos tan sólo sobre la base de dos indicadores, el crecimiento y la inflación.

Para empezar, el régimen conservador de Alemán contrastaba mucho, desde un punto de vista ideológico, con el gobierno de Cárdenas. Mientras éste nacionalizó la industria petrolera en 1938, aquél intentó atraer inversión extranjera hacia el sector manufacturero; mientras Cárdenas inició una masiva redistribución agraria —la última reforma económica verdaderamente heredera de la Revolución mexicana (1910-1920)—, Alemán se alió, en forma

tácita, con los ricos terratenientes que sobrevivieron a esa reforma.

El gobierno de Alemán también difería, aunque más sutilmente, de aquel encabezado por Ávila Camacho. A pesar de que ambos eran conservadores de corazón, las políticas económicas del gobierno de Ávila Camacho fueron en su mayoría una respuesta a la turbulencia originada por la segunda guerra mundial. Durante dicho sexenio, el aumento de la producción nacional de bienes manufacturados y el fuerte incremento de las exportaciones agrícolas se dieron, en gran medida, porque había un correspondiente vacío en la producción mundial debido a la caída de la manufactura de artículos no bélicos en los países industrializados. Incluso el incremento de los aranceles durante ese periodo parecía obedecer más a razones fiscales —pues constituía una manera rápida de elevar los ingresos gubernamentales— que a una protección de la industria.

Durante el gobierno de Alemán, sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo económico hacia el interior se asumió plenamente. En cierto modo resultaba natural seguir esa estrategia, dados los cambios bruscos que enfrentó la economía durante los primeros años de su gobierno. Al terminar la guerra, el flujo de manufacturas extranjeras hacia México se incrementó de manera importante, no sólo porque muchos de los países industrializados abandonaron la producción bélica sino también debido a que la economía mexicana estaba creciendo a un ritmo cada vez mayor, a lo que se sumaba el hecho de que, bajo un tipo de cambio fijo, el peso estaba cada vez más sobrevaluado.

Como consecuencia, de mediados de 1947 a mediados de 1948 el gobierno de Alemania tuvo que establecer una serie de incrementos a los aranceles y a las cuotas de comercio exterior. Además, en 1947 el Banco de México se vio forzado a solicitar al Fondo Monetario Internacional, por primera vez, una transacción cambiaria por 22 500 millones de dólares para apoyar al peso mexicano. México también recibió otra ayuda mediante un acuerdo de estabilización con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Sin embargo todas las medidas anteriores no pudieron frenar el deterioro de la cuenta externa del país y fue así como, en julio de 1948, el peso tuvo que ser devaluado. La devaluación no resultó una sorpresa; después de todo, Argentina, Colombia, Francia, España y Uruguay también tuvieron que devaluar su moneda ese mismo año. Lo que sorprendió (e irritó) al Fondo Monetario Internacional fue que México permitiera que el peso flotara libremente durante casi un año, desde julio de 1948, cuando la paridad era de 4.85 pesos por dólar, hasta junio de 1949, cuando finalmente se fijó en 8.65: una política que violaba por completo el régimen de tipo de cambio fijo prevaleciente entonces en el mundo. Como respuesta, el FMI rechazó la solicitud de México para una segunda transacción cambiaria en agosto de 1948.

Otra fuente de fricción, esta vez tanto con el Fondo como con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, fue que la nueva paridad que fijó el Banco de México estaba sustancialmente por abajo de los diez pesos por dólar que ambas instituciones sugerían. Este episodio devaluatorio constituyó, por cierto, la primera ocasión en que el

dúo formado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el FMI (el Malo y el Feo, como piensan algunos mexicanos) participaban de manera conjunta, o en colusión, en una crisis mexicana. Ese mismo comportamiento se ha venido repitiendo desde entonces.

En el corto plazo la devaluación tuvo efectos positivos: en 1950 la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) fue de 9.9%; la tasa de inflación acabó siendo 6.7%, y el déficit en cuenta corriente se transformó en un saludable superávit. El crecimiento se mantuvo hasta el fin de la administración de Alemán; pero cuando asumió el poder el nuevo gobierno, a fines de 1952, la inflación relativamente elevada que tuvo que soportar el país durante 1951-1952 ya se había encargado de consumir casi toda la ventaja comparativa del peso.

Resulta interesante notar que el episodio de la devaluación mexicana alentó al economista Jacques J. Polak a escribir un ensayo cuyo título puede traducirse como “La depreciación para enfrentar una situación de sobreinversión”, mismo que se convertiría en el primero de una serie de estudios del FMI sobre el llamado “enfoque de absorción” para el ajuste de la balanza de pagos. En ese trabajo inédito, fechado en septiembre de 1948, Polak pretendía demostrar que “una devaluación no puede ser efectiva para corregir un déficit grande y persistente en la balanza de pagos, si éste es el resultado de una sobreinversión”.<sup>1</sup> Tal vez como respuesta a esa advertencia, el gobierno mexicano no sólo devaluó la moneda, sino que también logró

<sup>1</sup> Véase Margaret Garrison de Vries, *Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986: The IMF Experience*, Washington, IMF, 1987, p. 18.

transformar el déficit fiscal de 1948 en un superávit durante los tres años siguientes.

### *Primer préstamo del BIRF a México*

Fue dentro del clima económico antes descrito que México recibió su primer préstamo del Banco Mundial en enero de 1949. Ese préstamo, para desarrollo de la energía eléctrica, fue suscrito por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), una empresa pública creada por el Estado en 1937. Vale la pena destacar que los empréstitos para energía eléctrica constituirían la inmensa mayoría de los préstamos del Banco Mundial a México durante la siguiente década, salvo por un crédito para el desarrollo de los ferrocarriles del que se hablará más adelante, y por un préstamo fallido otorgado en 1950 para el sector industrial privado (del que sólo se recibió 5%). Por consiguiente, los préstamos para energía eléctrica representaron por muchos años más de 50% de todos los compromisos financieros de México con el Banco. Fue así hasta 1972, fecha en que, como se verá más adelante, ciertos desacuerdos sobre las tarifas eléctricas hicieron que el Banco Mundial suspendiera sus préstamos para ese sector durante más de una década.

### *Evaluaciones de la economía mexicana por el Banco Mundial*

Aunque ya desde agosto de 1948 el Banco Mundial había escrito un informe económico sobre México, el primer in-

tento serio del Banco para evaluar la economía mexicana se hizo en febrero de 1951 a petición de Nacional Financiera (Nafin), el principal banco estatal de desarrollo.<sup>2</sup> Para ese efecto se formó un Equipo de Trabajo Conjunto constituido por cuatro economistas, Raúl Ortiz Mena y Víctor L. Urquidí por parte de México, y Albert Waterston y Jonas H. Haralz del Banco Mundial, con el objetivo de elaborar un documento sobre las perspectivas a largo plazo de la economía mexicana. Vale la pena apuntar de paso que el nombre “Equipo de Trabajo Conjunto” (*Combined Working Party*) se escogió con sumo cuidado, ya que el gobierno mexicano no quería dar la impresión de que se trataba, en alguna medida, de un informe del Banco, aunque Haralz y Waterston fueron de hecho quienes más contribuyeron.

En el informe, publicado dos años más tarde, se concluyó que México estaba listo para absorber préstamos del extranjero, así como que era necesario tener más precaución en cuestiones fiscales. Por otra parte, el documento resultaba medianamente entusiasta en torno a la estrategia de sustitución de importaciones de México: “No hay duda de que los aranceles han estimulado algunas ramas de la industria [... Las restricciones a la importación] han tenido efectos importantes en la promoción del desarrollo industrial”.<sup>3</sup> Este último punto coincidía con la estrategia de sustitución de importaciones, impulsada especialmente por

<sup>2</sup> Hasta fines de los ochenta, el nombre de ese banco de desarrollo era más largo: Nacional Financiera S. A. (Nafinsa). Sin embargo, para evitar confusiones, siempre emplearé aquí su denominación actual.

<sup>3</sup> *The Economic Development of Mexico: Report of the Combined Mexican Working Party*, Baltimore, Johns Hopkins, 1953, p. 80.

Raúl Prebisch en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. El trabajo de Prebisch, que gozó de una gran acogida a lo largo de todo el subcontinente, justificaba la sustitución de importaciones y el impulso a la industrialización al asegurar que los países en desarrollo enfrentaban cada vez peores términos de intercambio de sus productos; es decir, que los precios de las materias primas exportadas por los países en desarrollo sufrían continuamente un deterioro en relación con los precios de los productos manufacturados por los países industrializados.<sup>4</sup>

Es importante subrayar que el informe del Equipo de Trabajo Conjunto acabó convirtiéndose en el mejor estudio económico sobre un país latinoamericano realizado hasta esa fecha. En particular, su detallado análisis estadístico fue tan amplio que incluyó estimaciones sobre la relación capital-producto. En esa época era infrecuente el uso de tales indicadores, incluso en estudios de países más desarrollados.

#### HACIA UNA SENDA DE CRECIMIENTO MÁS ESTABLE

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se alcanzó una nueva etapa de crecimiento económico sos-

<sup>4</sup> Véase Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Nueva York, ECLA-United Nations, 1950. Una evaluación reciente de la hipótesis de Prebisch se encuentra en John T. Cuddington y Carlos M. Urzúa, "Trends and Cycles in the Net Barter Terms of Trade: A New Approach", *Economic Journal*, vol. 99, junio de 1989, pp. 426-442.

tenido, el cual estuvo aparejado con una baja en la inflación. Esto se evidencia en el cuadro 1, donde se muestran a grandes rasgos los principales indicadores económicos correspondientes a los últimos ocho sexenios (excluyendo el actual, que aún no termina), el primero de los cuales se inicia justamente en el año en que nace el Banco Mundial. A propósito, tal como lo muestra el cuadro, los préstamos anuales del Banco a México apenas promediaron 0.2% del PIB durante el gobierno de Ruiz Cortines: el nivel más bajo que se ha registrado hasta la fecha.

Los éxitos económicos de esa etapa no se obtuvieron, sin embargo, de manera fácil. Como ya se mencionó, el ajuste del tipo de cambio llevado a cabo en 1949 se volvió insuficiente en 1951, y ya para mediados de 1952 México sufría un problema que más tarde se volvería endémico: la fuga de capitales. La especulación contra el peso continuó de manera intermitente hasta abril de 1954, cuando el banco central devaluó la moneda sin previo aviso, y sin consultar al Fondo Monetario Internacional.

Con malestar disimulado, el Fondo tuvo que limitarse a expresar en su siguiente informe anual que: “Atendiendo la propuesta del gobierno mexicano, con la que el Fondo estuvo de acuerdo [*sic*], la paridad del peso mexicano fue cambiada el 19 de abril de 1954 de 8.65 a 12.50 pesos por dólar”.<sup>5</sup> Tras la devaluación, México volvió a pedir la ayuda del dúo: un acuerdo de compromiso contingente (*standby agreement*) por 50 millones de dólares con el FMI (de los cuales finalmente sólo se giraron 22 500 millones

<sup>5</sup> International Monetary Fund, *Annual Report*, 1954, Washington, IMF, 1954, p. 84.

## Cuadro 1

Desempeño de la economía mexicana, 1946-1994  
Cambios porcentuales anuales promedio, a no ser que se establezca lo contrario

|                            | Crecimiento<br>del PIB real <sup>a</sup> | Tasa de<br>inflación <sup>b</sup> | Crecimiento de<br>salarios reales <sup>c</sup> | Ahorro nacional<br>bruto/PIB <sup>d</sup> | Deficit<br>del sector<br>público/PIB <sup>e</sup> | Deficit<br>de la cuenta<br>corriente/PIB <sup>f</sup> | Deuda pública<br>externa/PIB <sup>g</sup> | Porcentaje<br>de pobres <sup>h</sup> | Crédito<br>del Banco<br>Mundial/PIB <sup>i</sup> |
|----------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Alemán (1946-1952)         | 5.8                                      | 9.6                               | 6.0                                            | 11.8                                      | -0.1                                              | -1.6                                                  | 8.5                                       | n.d.                                 | 0.4                                              |
| Ruiz Cortines (1952-1958)  | 6.4                                      | 6.7                               | 1.7                                            | 15.8                                      | -0.7                                              | -2.9                                                  | 6.5                                       | n.d.                                 | 0.2                                              |
| López Mateos (1958-1964)   | 6.4                                      | 2.2                               | 10.0                                           | 16.5                                      | -0.8                                              | -2.3                                                  | 7.7                                       | 77.5                                 | 0.3                                              |
| Díaz Ordaz (1964-1970)     | 6.2                                      | 3.6                               | 5.2                                            | 19.0                                      | -1.9                                              | -2.6                                                  | 11.5                                      | 72.6                                 | 0.3                                              |
| Echeverría (1970-1976)     | 6.0                                      | 15.2                              | 4.1                                            | 18.9                                      | -6.4                                              | -3.7                                                  | 15.7                                      | 58.0                                 | 0.4                                              |
| López Portillo (1976-1982) | 6.6                                      | 35.7                              | -3.8                                           | 21.7                                      | -9.7                                              | -5.1                                                  | 34.2                                      | 48.5                                 | 0.5                                              |
| De la Madrid (1982-1988)   | 0.2                                      | 86.7                              | -8.6                                           | 21.5                                      | -11.9                                             | 1.7                                                   | 67.1                                      | 58.5                                 | 1.0                                              |
| Salinas (1988-1994)        | 3.0                                      | 15.9                              | -4.3                                           | 17.7                                      | -2.8                                              | -5.6                                                  | 30.7                                      | 66.0                                 | 0.7                                              |

FUENTES: Se consignan en las siguientes notas.

<sup>a</sup> Crecimiento del PIB real en pesos de 1980. Para 1947-1959 la fuente es Banco de México, *Indicadores económicos*, y para 1960-1994 es INEGI, Banco de datos de 1995. (Nótese que se empleó la serie con base 1980.)

<sup>b</sup> Para 1947-1969 se usó el índice de precios al mayoreo en la Ciudad de México y para 1970-1994 el índice nacional de precios al consumidor, ambos tomados de *Indicadores económicos*.

<sup>c</sup> Crecimiento del salario mínimo general (promedio nacional) deflactado por los índices descritos en la nota anterior. La fuente es Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

<sup>d</sup> Estimación propia restando al ahorro interno bruto las transferencias externas netas. Para 1947-1979 la fuente es *Indicadores económicos*, y para 1980-1993 es el banco de datos del INEGI.

<sup>e</sup> Para 1947-1952 la fuente es *Estadísticas históricas de México*, op. cit. Para 1953-1985 los datos son de Pedro Aspe, *Economic Transformation: The Mexican Way*, Cambridge, MIT Press, 1993, cuadro 2.3. Para 1986-1994 la fuente es Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de finanzas públicas*, varios números. Las cifras no incluyen los ingresos por privatización, pero sí los déficit de los intermediarios financieros.

<sup>f</sup> Las cifras para 1947-1949 provienen de *The Economic Development of Mexico*, op. cit., cuadro 122. Para 1950-1994 la fuente es *Indicadores económicos*. Se empleó el tipo de cambio a fin de periodo para la conversión de dólares a pesos.

<sup>g</sup> La primera cifra corresponde a un estimado para 1951 de *The Economic Development of Mexico*, op. cit. Para 1953-1964 la fuente es Nacional Financiera, *Informe anual*. Para 1965-1994 los datos de la deuda pública externa total de largo plazo provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (se usó el tipo de cambio a fin de periodo para hacer la conversión de dólares a pesos).

<sup>h</sup> Personas pobres y extremadamente pobres. Los porcentajes estimados corresponden a los años 1963, 1968, 1977 (imputado al sexenio echeverrista por carencia de datos), 1981, 1984 y 1992. Las primeras cinco cifras provienen de Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, UNAM, 1992, cuadro 3.2, y el último estimado es de Julio Boltvinik (comunicación personal, 1995).

<sup>i</sup> Promedio de los compromisos anuales como porcentaje del PIB (tras usar el tipo de cambio a fin de periodo). La fuente es una base de datos del Banco Mundial de uso interno.  
n.d. No disponible.

de dólares), y un convenio de apoyo de divisas con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

La devaluación de 1954 fue muy controvertida entre los economistas mexicanos. Por un lado estaban los analistas que creían que “minaría la confianza de la futura estabilidad del peso”;<sup>6</sup> por el otro estaba la gran mayoría, que veía la devaluación como un gran éxito: tras el típico efecto de “curva en forma de J” que había empeorado el déficit comercial en 1954, el déficit de cuenta corriente aminoró un año después. Asimismo las tasas de crecimiento del PIB fueron muy altas durante los tres primeros años después de la devaluación (10, 8.5 y 6.8%), y sólo hubo un ligero aumento de la inflación durante 1955.

Como se menciona más adelante, la mecánica de esta depreciación, aplicada por el entonces director del Banco de México, Rodrigo Gómez, contrasta mucho con la manera en que se realizaron otras devaluaciones en décadas posteriores. Parte de su éxito se debió al cuidado que puso el gobierno en compensar la devaluación con otras medidas, entre ellas: *i*) el control de los agregados monetarios, *ii*) una ley integral sobre las licencias de importación y los subsidios fiscales para la importación de bienes de capital, y *iii*) el incremento en los impuestos a las exportaciones para capturar parte de la ganancia de los exportadores, lo que repercutía en mejores cuentas fiscales para el gobierno.

<sup>6</sup> Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development*, Austin, University of Texas, 1966, p. 86.

### *Un préstamo para el transporte ferrocarrilero*

Cuatro meses después de la devaluación, el Banco Mundial otorgó un crédito a México por 61 millones de dólares, el mayor préstamo para proyectos de inversión que hasta entonces había hecho el Banco (durante los siguientes tres años México no volvió a recibir otro préstamo, sin embargo). El dinero se le proporcionó al Ferrocarril Sudpacífico para el desarrollo del transporte ferrocarrilero.

Es interesante mencionar que ese acuerdo incluía una cláusula donde se establecía que “la fuerza laboral debería reducirse y mantenerse al mínimo necesario para lograr operaciones eficientes”.<sup>7</sup> A pesar de esa cláusula, pasaron cuatro décadas antes de que el gobierno decidiera, en 1992, recortar sustancialmente la fuerza de trabajo en el sector ferrocarrilero. Y tres años más tarde, en 1995, cuando el gobierno anunció que se privatizarían los ferrocarriles, uno de los puntos más polémicos de ese proceso seguía siendo el tamaño de la fuerza laboral.

### *México se acerca al Banco en busca de un financiamiento petrolero*

Después de que Cárdenas nacionalizara la industria petrolera en 1938, las actividades de exploración, producción y refinación, así como la producción de petroquímicos, que-

<sup>7</sup> World Bank, “Transport Sector”, artículo electrónico en disquete, enero de 1993, pp. 21-22.

daron en manos de una sola empresa estatal: Petróleos Mexicanos (Pemex).

Pemex tuvo un deslucido desempeño durante varios años después de la nacionalización: ya para fines de la segunda guerra mundial la producción petrolera se había reducido a menos de un cuarto del nivel más alto alcanzado antes de la nacionalización, esto debido a la falta de fondos extranjeros para muchas de las inversiones requeridas, así como al limitado conocimiento local, una mala administración e incluso los boicoteos de los grandes consorcios petroleros ("las siete hermanas"). Por si ello fuera poco, el gobierno mexicano contribuyó a las dificultades al mantener artificialmente bajos los precios de los energéticos nacionales y al imponer impuestos muy altos en todas las actividades de Pemex (no sólo en exploración y producción). Estas políticas debilitaron a tal grado su posición fiscal, que careció frecuentemente de dinero para nuevas exploraciones petroleras.

En 1943, cuando México, al igual que otros países latinoamericanos, decidió apoyar a los aliados en la guerra, y justamente un año después del proceso de indemnización a las compañías petroleras estadounidenses por la expropiación, Pemex pudo obtener del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (Eximbank) un crédito por diez millones de dólares para la construcción de la refinería petrolera de Azcapotzalco, como se le nombraría con posterioridad. Empero, cuando el gobierno mexicano pidió en 1949 un segundo crédito petrolero al Eximbank, no obtuvo respuesta alguna. Aparentemente el Departamento de Estado de Estados Unidos había vetado la petición bajo el supuesto de que el gobierno mexica-

no podría obtener capital privado estadounidense para ese propósito.<sup>8</sup>

Desconocemos si esa política del Departamento de Estado influyó en la adopción de una medida similar por parte del Banco Mundial. Lo que sí se sabe es que las autoridades mexicanas tocaron a las puertas del Banco a mediados de los años cincuenta en busca de créditos para la exploración petrolera. En noviembre de 1954, algunos meses después de la devaluación de ese año, el entonces presidente del Banco Mundial, Eugene Black, recibió un memorándum de J. Burke Knapp, quien dos años más tarde se convertiría en vicepresidente. En él se establecía que Antonio J. Bermúdez, en ese entonces director general de Pemex, había indagado acerca de la posibilidad de que el Banco financiara las actividades de exploración petrolera en México. Black contestó que “pensaba que era más apropiado que ese sector fuera desarrollado por la iniciativa privada, y evitó dar cualquier esperanza de que el Banco apoyaría esa industria de México, por pertenecer ésta al sector público y ser además un monopolio”.<sup>9</sup> En esa época, cabe resaltar, casi todos los empréstitos del Banco Mundial a México habían sido para la empresa estatal de electricidad, la Comisión Federal de Electricidad, la cual era también un monopolio. Lo cierto es que hasta mediados de los setenta, por razones de política interna, el Banco no concedió ningún préstamo para la exploración o el desarrollo del sector petrolero y de gas natural.

<sup>8</sup> Antonio J. Bermúdez, *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana, 1947-1958*, Estado de México, Comaval, 1960, p. 259.

<sup>9</sup> World Bank, *OED Study...*, op. cit., p. 34.

En retrospectiva, ese episodio representó una oportunidad perdida no sólo para México, sino también para el Banco Mundial y Estados Unidos. Para el Banco, porque de haber cambiado su política habría abierto un nuevo y gran mercado para sus préstamos en todo el mundo y, además, porque habría podido fiscalizar las finanzas de Pemex, un punto que se convertiría en motivo de álgidas disputas con el gobierno mexicano durante los años venideros. Para Estados Unidos, porque no apoyó una mayor producción en el continente americano, ceguera que le resultaría muy costosa después del embargo que efectuó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la década de los setenta.

#### PRIMERA MITAD DEL PERIODO DEL “DESARROLLO ESTABILIZADOR”

Puede sonar paradójico para algunos lectores que, durante todo el siglo XX, el mejor desempeño de la economía mexicana se haya logrado durante el gobierno decididamente intervencionista de Adolfo López Mateos (1958-1964). Como puede apreciarse en el cuadro 1, en su sexenio la tasa media anual de crecimiento del PIB fue de 6.4% en términos reales, la tasa promedio de inflación fue de sólo 2.2%, e incluso los salarios reales aumentaron en un promedio anual del orden de ¡10%! Con sobrada razón, ante una audiencia del Banco Mundial y el FMI, el entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, calificó a los años comprendidos entre 1958 y 1970, que abarcaron al

sexenio de López Mateos y el siguiente, como el periodo del “desarrollo estabilizador”.<sup>10</sup>

El gobierno de López Mateos puso en práctica varias políticas que irían contra la actual ortodoxia: el gobierno intervino en la mayoría de los sectores no manufactureros; hubo amplios controles de precios; los salarios mínimos se mantuvieron al alza en términos reales; prevaleció un alto nivel de proteccionismo no arancelario (cuatro de cada cinco importaciones requerían una licencia), y se nacionalizaron algunas industrias clave.

Aunque Estados Unidos no estaba particularmente feliz con las políticas de nacionalización de López Mateos, en esos años México difícilmente era un motivo de preocupación, al contrario de Cuba, cuya revolución triunfó en enero de 1959. En respuesta a ello el gobierno estadounidense se apresuró a anunciar, en agosto de ese mismo año, su apoyo para la creación de un banco regional panamericano, una idea que se había dado de manera reiterada en todo el continente desde fines del siglo XIX; México, por ejemplo, había propuesto a escala continental un banco cuasicentral en los treinta. Como resultado de la propuesta de Estados Unidos se creó en forma oficial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en octubre de 1960. Y al año siguiente nació la Alianza para el Progreso de Kennedy.

La creación del BID y los cambios políticos en la región forzaron al Banco Mundial a replantear su relación con México, como lo sugiere el gran salto en sus compro-

<sup>10</sup> Antonio Ortiz Mena, “Stabilizing Development: A Decade of Economic Strategy in Mexico”, trabajo presentado en el encuentro anual del Banco Mundial y el FMI en Washington, 1969.

misos anuales de préstamo entre 1955 y 1962: 0, 0, 0, 45 millones, 0, 25 millones y 160 500 millones de dólares (en años fiscales sucesivos). Tiempo más tarde, en la década de los noventa, la competencia con el BID volvió a convertirse en una gran preocupación para el personal del Banco Mundial.

### *Un enfrentamiento*

A fines de los cincuenta el Banco comenzó a presionar a México para que reajustara sus tarifas públicas, en especial las eléctricas, a las que culpaba por los crónicos, aunque pequeños (como puede verificarse en el cuadro 1), déficit públicos. La discusión alcanzó su punto más álgido en agosto de 1959, durante una reunión entre el presidente mexicano, López Mateos, y el presidente del Banco Mundial, Black. El primero se ofendió por la petición de aplicar incrementos a las tarifas eléctricas, requerimiento “que veía como una presión indebida sobre México para lograr el objetivo de hacer avanzar los intereses de una empresa [extranjera], ya que tenía entendido que la política del Banco sería la de no conceder nuevos préstamos a México, cualquiera que fuera su propósito, mientras no se resolviera la cuestión de las tarifas”.<sup>11</sup> Dicho incremento tarifario se demoró hasta 1961, un año después de que López Mateos decretara la nacionalización del sector.

<sup>11</sup> World Bank, *OED Study...*, *op. cit.*, p. 93.

*Nacionalización del sector eléctrico*

El gobierno mexicano nacionalizó todas las compañías eléctricas privadas, en su mayoría estadounidenses y canadienses, en 1960. Esta nacionalización hizo que la Comisión Federal de Electricidad se convirtiera de un plumazo en la empresa estatal que proveía de energía a todo el país; salvo por una pequeña compañía de servicios públicos, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que para irritación del Banco, desde esas fechas hasta ahora, siempre ha sido una entidad separada, ya que el gobierno federal ha evitado a toda costa un enfrentamiento con su poderoso sindicato.

Un punto que bien vale la pena resaltar es que la nacionalización no tuvo efectos evidentes sobre los futuros préstamos del Banco Mundial para el desarrollo de la energía eléctrica. De hecho, como se señala en un documento interno del Banco, la solicitud reiterada de ese organismo para integrar el sector eléctrico equivalía, bajo las circunstancias, a “un apoyo tácito para las políticas de nacionalización del gobierno”.<sup>12</sup> Sin embargo, el incidente mexicano puede, y debe, ser contrastado con la postura del Banco Mundial respecto a los sectores eléctricos de otros países latinoamericanos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> World Bank, “Mexico, Power Sector”, artículo electrónico en disquete, enero de 1993, p. 18.

<sup>13</sup> Pocos años después de la nacionalización del sector eléctrico en México, el Banco Mundial protegió abiertamente los intereses de la compañía estadounidense Electric Bond & Share en Guatemala (1966) y en Colombia (1967), de acuerdo con el historiador uruguayo Eduardo Ga-

### *Primer préstamo para obras de irrigación*

Por muchos años y por varias razones, los gastos gubernamentales en agricultura se concentraron en las obras de riego. De ahí que no sea de sorprender que el primer préstamo no industrial del Banco Mundial a México, en 1961, tuviera justo ese fin (otros catorce le seguirían en las dos décadas siguientes). Sin embargo casi todas esas inversiones para irrigación fueron dirigidas de manera sesgada hacia los estados del norte, así como hacia agricultores atípicos que poseían extensiones de tierra relativamente grandes. Como se argüirá más tarde, este selectivo comportamiento crediticio en el sector agrícola tuvo consecuencias funestas en años posteriores.

### *Secuelas ambientales*

Las obras de riego, la desecación de áreas pantanosas y la construcción de presas hidroeléctricas fueron, durante largo tiempo, los tres megaproyectos preferidos por el gobierno mexicano. Dado que muchas de esas obras pueden tener potencialmente consecuencias ambientales adversas, uno podría preguntarse entonces si el Banco simplemente se equivocó al colaborar con México en esos renglones.

---

leano. Tal compañía contaba (¿incidentalmente?) entre sus consejeros directivos a Eugene R. Black, quien para ese entonces ya se había retirado como presidente del Banco Mundial. Véase Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, 2ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1973, pp. 368-369.

Es justo señalar al respecto que si hubo una equivocación mayúscula, ésta provino del Banco Interamericano de Desarrollo, pues financió, a principios de los sesenta, lo que acabaría por ser considerado en el país como el epítome de una mala planeación gubernamental: el Plan Chontalpa. En 1961 el gobierno mexicano, en parte debido a los efímeros sentimientos panamericanos de la época, propuso al recién creado BID que financiara un proyecto en Tabasco, estado ubicado al sureste del país, para hacer cultivables varios miles de hectáreas de tierras húmedas tropicales. Tuvieron que pasar cinco años para que el gobierno mexicano y el BID iniciaran el proyecto; pero cuando lo hicieron, lo acometieron con gusto: se deforestaron cuarenta mil hectáreas, quemando toda la madera *in situ*, y se reacomodó a cinco mil familias (con una pequeña ayuda del ejército). Y todo para nada: los rendimientos agrícolas fueron tan míseros que dos años más tarde la mayoría de la tierra acabó por usarse para la crianza de ganado.

En el caso del Banco Mundial no existe, por lo que hemos podido indagar, un ejemplo semejante de falta de preocupación por el medio ambiente mexicano; es más, hay evidencia de que el Banco mostró en algunos casos un mayor respeto por el entorno que el propio gobierno de México. En suma, la siguiente afirmación del Banco Mundial sobre el tema ambiental parece justa: México y el Banco “estaban desarrollando una conciencia y un conocimiento ambiental al mismo tiempo”.<sup>14</sup> A lo que el autor sólo agregaría: “y casi al mismo ritmo”.

<sup>14</sup> World Bank, *OED Study...*, *op. cit.*, p. 43.

## FINAL DEL “DESARROLLO ESTABILIZADOR”

Durante el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970) la economía continuó sobre la senda del desarrollo estabilizador (véase de nueva cuenta el cuadro 1). Sin embargo, con el paso de los años había cada vez más señales de lo insostenible que resultaba esa estrategia en el largo plazo: un continuo deterioro del déficit de cuenta corriente; una caída a plomo del sector agrícola; una disminución del crecimiento de la productividad laboral y, finalmente, una mayor represión política por parte del gobierno. El ejemplo más trágico de esto último fue el asesinato de cientos de estudiantes en octubre de 1968, un crimen conocido desde entonces como la Matanza de Tlatelolco.

En retrospectiva, el problema económico más serio que encaró el gobierno de Díaz Ordaz fue el declive del sector agrícola, que pronto se convirtió en un lastre permanente. Durante el gobierno de López Mateos el producto bruto del sector agrícola había alcanzado un sano crecimiento de 33.5% en seis años; en tanto, durante todo el periodo de Díaz Ordaz apenas creció 6.1%. Varios factores contribuyeron a tal deterioro, entre ellos el aumento de la densidad de la población rural debido a una elevada tasa de crecimiento demográfico; asimismo la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado que castigaba al sector agrícola y premiaba al sector urbano.

Pero el mayor motivo fue sin duda la falta de una buena planeación en el sector. Al sesgar los préstamos e inversiones hacia las tierras privadas, fértiles e intensivas en capital, ubicadas en algunos estados del norte de México, dejando de lado la mayoría de las tierras ejidales donde vi-

vía casi toda la población rural, el gobierno e implícitamente el Banco Mundial contribuyeron al colapso. Tal modelo de inversión debe compararse con la exitosa estrategia seguida en países como Japón y Taiwan, donde “el uso de estrategias unimodales para modernizar las pequeñas unidades agrícolas de manera progresiva, mediante el uso de innovaciones divisibles que aumentarían la productividad y fueran neutrales a la escala de producción, lograron mejorar de manera sustantiva los ingresos y el bienestar rural”.<sup>15</sup>

En relación con el financiamiento que en general el Banco Mundial otorgó a México durante el gobierno de Díaz Ordaz, debe notarse que el número y volumen de los préstamos aumentaron significativamente. En 1970, el último año de ese gobierno, la participación de México en el total de los desembolsos del BIRF alcanzó la sorprendente cifra de 14.2%, porcentaje que sólo sería sobrepasado dos décadas más tarde (y sólo en un año, 1990). Sin embargo, la mayoría de los proyectos del Banco fue simplemente una continuación de los que se iniciaron durante gestiones gubernamentales previas. La única diferencia notable fue que el Banco comenzaba a prestar mayor atención al problemático sector agrícola.

<sup>15</sup> Bruce F. Johnston, “The Design and Redesign of Strategies for Agricultural Development: Mexico’s Experience Revisited”, en Clark W. Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, p. 225.

*Primer crédito agrícola*

Ya en 1954 el Banco de México había creado dos fideicomisos agrícolas, conocidos conjuntamente como Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), con el propósito de promover, bajo la égida del propio banco central, el sector agrícola. No obstante, los fondos administrados por FIRA fueron relativamente escasos hasta 1965. En ese año el Banco Mundial concedió su primer préstamo agrícola a México. Para administrar éste y otros préstamos subsiguientes del Banco y del BID, el Banco de México agregó un tercer fideicomiso al FIRA en 1965: el Fondo Especial de Financiamiento. Desde entonces el FIRA ha administrado, con cierto éxito, varios miles de millones de dólares concedidos por el Banco Mundial y el BID.

En todos sus créditos agrícolas, el Banco siempre evitó de manera deliberada canalizar los fondos valiéndose del principal banco rural perteneciente al Estado, el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), que fue y continúa siendo muy ineficaz en sus operaciones. Sin embargo, al hacer a un lado al Banrural, el Banco Mundial contribuyó en forma implícita a promover un modelo de inversión “bimodal”: dado que los préstamos del FIRA se hacían con la intermediación de bancos comerciales, en contraste con los de Banrural, que se prestaban de manera directa, los créditos del Banco Mundial eran distribuidos esencialmente entre los grandes agricultores de bajo riesgo.

*Un estudio iconoclasta sobre el sector agrícola*

Enterrado en siete gruesos volúmenes de un informe sobre México que preparó el Banco Mundial en 1966, se encuentra un notable anexo sobre el sector agrícola. La segunda parte de ese agregado la realizó Wolf Ladejinsky, un connotado experto en materia de reforma agraria (quien había trabajado sobre esa vena en países tan disímiles como India, Japón y Taiwan). Aunque el gobierno de México nunca reconoció públicamente los méritos de dicho estudio, éste pronto se convirtió de manera clandestina en un clásico entre los funcionarios del país interesados en el sector agrícola.

El trabajo de Ladejinsky estaba repleto de recomendaciones para mejorar la productividad de los ejidatarios. Una de ellas sugería, en particular, que “debería concedérsele al ejidatario la libertad de enajenar la tierra como deseara [...] incluyendo la posibilidad de transferir sus intereses en una propiedad a otros ejidatarios, logrando así hacer efectivo el valor devengado de su tierra”.<sup>16</sup> Como se demostrará posteriormente, esta recomendación acabaría por coincidir con uno de los principios básicos de la contrarreforma agraria que habría de ser promovida veinticinco años más tarde.

<sup>16</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*, vol. IV, anexo VII, Washington, IBRD, 1966, pp. 94-95.



## RELACIONES ENTRE MÉXICO Y EL BANCO DE MCNAMARA

Cuando Robert McNamara llegaba a la presidencia del Banco Mundial en 1968, México estaba a dos años de embarcarse en un nuevo modelo de desarrollo que subrayaría la necesidad de aminorar la pobreza y de emprender otras políticas sociales. Este nuevo paradigma era, curiosamente, similar a la propia visión de McNamara. Cuando se lee el famoso discurso que éste dio en Nairobi en 1973, en el que asegura que al menos la mitad de los préstamos del Banco para la agricultura deberían ser destinados a abatir la pobreza rural, no puede evitarse el establecer un paralelismo entre esas ideas y las sostenidas por el gobierno mexicano en los setenta. Naturalmente, esa concurrencia ideológica ayudó a establecer mejores vínculos entre México y el Banco Mundial.

Otro de los factores que contribuyeron a una relación más cercana fue el carácter de los actores principales durante esos años: McNamara y los presidentes mexicanos Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Los tres poseían una personalidad fuerte, así como una preferencia por la centralización de la toma de decisiones. Dadas esas semejanzas emocionales, no sorprende

el enterarse de que las relaciones, aun las personales, hayan sido buenas. Cuando el autor de esta obra preguntó a Echeverría acerca de McNamara, el ex presidente respondió de inmediato que era “una persona de primera”. Por su parte, López Portillo lo describió como “muy capaz y objetivo, con una auténtica emoción social”, para luego añadir, con una sonrisa, “parecía como si estuviera expiando parte de sus pecados cometidos contra Vietnam”.<sup>1</sup>

La nueva relación entre el Banco y México también estuvo marcada por las circunstancias económicas. Un breve trabajo preparado para la visita de McNamara a México en 1969 decía:

poco podemos esperar respecto a una mayor influencia sobre las políticas o la creación de instituciones [...] es natural que los mexicanos prefieran el dinero del Banco a su consejo [...] pueden presumir con razón que han hecho un buen trabajo en materia de desarrollo económico. [En consecuencia, el breve análisis subrayaba:] México es el último país en el mundo en donde las presiones abiertas pueden tener resultados fructíferos.<sup>2</sup>

### PERIODO DEL “DESARROLLO COMPARTIDO”

El gobierno de Echeverría escogió el nombre “desarrollo compartido” para distinguir sus políticas de las adoptadas

<sup>1</sup> El autor se entrevistó con el ex presidente Luis Echeverría Álvarez el 16 de febrero de 1995, y con el ex presidente José López Portillo el 28 de febrero de 1995. Los comentarios anteriores, junto con todos los que aparecen más abajo, fueron hechos durante esas entrevistas.

<sup>2</sup> World Bank, *OED Study...*, *op. cit.*, pp. 48 y 94.

durante el periodo del “desarrollo estabilizador”, pues se creía que las altas tasas de crecimiento económico de los sesenta habían sido logradas a cambio de la pobreza y un deterioro en la distribución del ingreso, así como a costa de la cohesión política misma.

Entre todas las políticas consideradas, la nueva administración puso en primer lugar la necesidad de incrementar el gasto social, financiado este por un sistema tributario más progresivo y eficaz. No obstante, pronto la pretendida reforma fiscal enfrentó una fuerte oposición del sector privado. Como consecuencia, en lugar de solventar los nuevos gastos valiéndose de una mayor recaudación tributaria, el gobierno terminó dependiendo cada vez más de los préstamos del exterior y los déficit presupuestales (véase el cuadro 1).

El año clave del gobierno de Echeverría fue 1973. Fue entonces cuando el sector conservador del gabinete, representado por el secretario de Hacienda, Hugo B. Margain, perdió la batalla ideológica sobre la política de gasto social y se debilitó de manera considerable (Margain, de hecho, tuvo que salir del gabinete). Fue también en ese año cuando se hizo evidente que no se registraría en el futuro ningún incremento considerable en los ingresos fiscales. Como resultado, la deuda pública externa aumentó de cinco mil millones a siete mil millones de dólares tan sólo en ese año; un incremento extraordinario, especialmente si se toma en cuenta el relativamente pequeño endeudamiento de México hasta 1970 (de apenas algo más de cuatro mil millones de dólares).

Sin embargo, incluso ese aumento fue sobrepasado por el que sobrevino en los años restantes del gobierno

echeverrista, pues de 1974 a 1976 la deuda casi se triplicó a 19 600 millones de dólares. En términos porcentuales, el aumento total de la deuda pública externa a lo largo del gobierno de Echeverría, durante el cual ésta fue quintuplicada, resultó considerablemente mayor al que se registraría durante el gobierno de López Portillo, cuando la deuda fue triplicada.

El financiamiento del Banco Mundial a México también se amplió de manera considerable en el sexenio de Echeverría: hubo más créditos del Banco durante esos seis años que en todos los gobiernos pasados juntos. Como consecuencia, el promedio anual de la participación del BIRF en la deuda a largo plazo de México alcanzó casi 17%, en tanto que el promedio de participaciones de México en todos los préstamos del BIRF fue superior a 10 por ciento.

Esta mayor participación del Banco Mundial había sido acordada cuando Echeverría se reunió con McNamara en 1972. En ese encuentro Echeverría describió un nuevo programa de desarrollo social recién iniciado por su gobierno, el llamado Programa de Caminos de Mano de Obra. Éste hacía uso intensivo de la mano de obra e involucraba la construcción de caminos locales para unir pequeños pueblos (de 500 a 2 500 habitantes). El proyecto acabó por tener un gran éxito entre los participantes, en su mayoría los campesinos de las mismas comunidades. De acuerdo con Echeverría, McNamara se mostró muy entusiasmado al respecto, y aunque el Banco nunca participó en ese proyecto específico, ambos decidieron entonces enfocar una gran parte de sus futuros esfuerzos conjuntos a programas dirigidos a combatir la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Como se muestra en la penúltima columna del cuadro 1, la pobreza, representada por el porcentaje de gente imposibilitada para adquirir una canasta básica de consumo, tuvo su declive más fuerte durante el gobierno de Echeverría. Sería difícil precisar cuánto de esa caída podría ser atribuible a la asociación entre el Banco Mundial y México, pero lo cierto es que dichos proyectos conjuntos fueron tan interesantes y diversos que bien podría aventurarse que las relaciones más innovadoras entre ambas instituciones se alcanzaron justamente durante ese periodo. Esto pese al hecho de que el financiamiento del Banco estaba constituido por préstamos sectoriales a la vieja usanza y no por los que en la década de los ochenta se conocerían como “créditos para el ajuste estructural”.

### *Créditos para el desarrollo rural*

Para hacer operativo ese nuevo énfasis en la pobreza, el gobierno mexicano inició un programa de desarrollo rural en 1973 conocido como Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (posteriormente rebautizado como Programa Integral para el Desarrollo Rural). Este programa supuestamente pionero fue de hecho precedido por uno implantado en Durango por el gobierno de Díaz Ordaz en 1968.

El Banco Mundial se adhirió al proyecto —mismo que duró una década y costó más de dos mil millones de dólares— contribuyendo con 400 millones de dólares en tres préstamos (en 1975, 1977 y 1981). Aunque al principio todas las partes quedaron satisfechas con el plan, el

Banco lo calificó más tarde de insatisfactorio debido a que los gastos operativos sobrepasaron el costo previsto.

El objetivo principal del programa era canalizar créditos a áreas rurales pobres para financiar pequeñas inversiones en el ámbito comunal (“microrregiones”), poniendo énfasis en la descentralización administrativa. Para entonces el gobierno federal ya había experimentado con la participación directa de los beneficiarios. No obstante, en esta ocasión la novedad consistía en que México unía fuerzas con el Banco Mundial, el BID y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD por sus siglas en inglés). Esto ocasionó algunos problemas en su instrumentación, pues el gobierno mexicano tenía que encarar al mismo tiempo los requerimientos crediticios de tres organismos distintos. Como se asienta en un estudio del Banco Mundial: “[L]os requisitos del Banco sobre la licitación de obras públicas rebasaban la ley mexicana, y el Banco mostró poca flexibilidad en las regulaciones existentes que regían las licitaciones, en el proceso de contraloría y en la definición de la pobreza”. Pero hay una nota extraordinaria al pie de página: “Que el Banco no fue el principal infractor quedó ilustrado por los comentarios de que el BID en cierto momento trató (infructuosamente) de exigir reformas drásticas a las leyes agrícolas existentes [...] mientras que el IFAD propuso párrafos tan objetables en el ámbito legal que su propia Junta Directiva adoptó la postura mexicana”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> World Bank, “Study of Relations Between the World Bank and Mexico: The Agricultural Sector”, artículo electrónico en disquete, enero de 1993, cap. 2, p. 7.

*Un intento en turismo*

De 1972 a 1978, y sólo hasta esa fecha, el Banco Mundial otorgó cinco préstamos al sector turismo, para financiar tanto estudios sobre el potencial turístico de México como los propios proyectos (incluyendo un desarrollo turístico que se volvió famoso, Ixtapa Zihuatanejo). Siguiendo el consejo del Banco, el gobierno mexicano creó el fideicomiso turístico Fonatur en 1974, manejado por Nacional Financiera, para coordinar el desarrollo de la industria. Si bien el Banco siempre se jactó de este hecho, es justo reconocer que México ya había creado otros fondos fiduciarios para ese sector (el primero en 1969), aunque en escala más pequeña.

*No más préstamos para el desarrollo de la energía*

El Banco Mundial suspendió sus préstamos para el desarrollo de la energía eléctrica entre 1972 y 1989. La cuestión de las tarifas eléctricas, que había sido un problema a fines de los cincuenta, resurgió a principios de los setenta. En esa época muchas tarifas públicas se rezagaban en relación con otros precios, pues el gobierno intentaba con ello contener la espiral inflacionaria (este modelo de comportamiento gubernamental se repetiría en varias ocasiones durante las siguientes dos décadas). Esto forzó al gobierno a transferir sumas de dinero cada vez mayores al sector eléctrico, situación que mostró ser insostenible a mediados de los ochenta. El Banco reanudó sus préstamos al sector en 1989-1990, cuando México recibió dos crédi-

tos que totalizaron más de 900 millones de dólares, y sólo después de que el gobierno comenzara a ajustar con un menor rezago sus tarifas.

### *Primer préstamo al sector siderúrgico*

El primer préstamo externo recibido por México para inversión en un complejo industrial del Estado fue el otorgado por el Banco Mundial en septiembre de 1973, después de tres años de difíciles negociaciones, por 70 millones de dólares (el BID prestó otros 54 millones). La historia que está detrás de la creación de ese complejo, llamado Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A. (Sicartsa), y la de la propia participación del Banco en el proyecto merecen cierto espacio.

Los depósitos de hierro encontrados desde 1957 en Las Truchas, un lugar enclavado en la frontera de los estados de Michoacán y Guerrero, fueron suficientemente grandes para que el gobierno mexicano planeara establecer un complejo siderúrgico en ese lugar. Pero pasó más de una década antes de que el proyecto pudiera fructificar. Fue en 1968 cuando Díaz Ordaz anunció en forma oficial la creación de la Siderúrgica Las Truchas, que encabezaría el ex presidente Cárdenas, cuyo estado natal era Michoacán y quien había cabildeado durante varios años para impulsar ese proyecto.

Coincidencia o no, el anuncio se hizo dos semanas después de la Matanza de Tlatelolco, por lo que algunos interpretaron la medida de Díaz Ordaz como una forma de apaciguar a la fracción izquierdista de su partido, represen-

tada por Cárdenas. Sin embargo el proyecto no floreció sino hasta el gobierno echeverrista y tras la muerte de Cárdenas (de ahí el cambio de nombre, por sugerencia de Echeverría, del complejo industrial). A partir de entonces se convirtió en el proyecto industrial más ambicioso del gobierno, para consternación tanto del sector privado mexicano como para la industria siderúrgica estadounidense.

Dada la controvertida naturaleza del proyecto, ¿por qué accedió el Banco Mundial a financiarlo? Dos fueron las razones. Primero, al igual que en los programas destinados a aliviar la pobreza rural, hubo un nexo coincidente entre las necesidades de México y las del Banco, pues a principios de los setenta éste comenzó a tratar de expandir su financiamiento de la infraestructura a la industria. Segundo, una vez que el Banco inició pláticas con México, no pudo retractarse sin parecer demasiado protector de los intereses estadounidenses. Tal como lo dice el propio Banco:

Las primeras versiones de la prensa [estadunidense] ya habían advertido acerca de la inminente competencia en el sector siderúrgico que las empresas de ese país enfrentarían debido a la producción basada en salarios bajos por parte de Sicartsa. Ante la idea de que el Banco Mundial tomaba demasiado en cuenta los intereses estadounidenses, los mexicanos temían que esos miedos sesgaran la evaluación que del proyecto haría el Banco.<sup>4</sup>

En medio de esas circunstancias se echó a andar el proyecto. La primera etapa (de cuatro potenciales) se ter-

<sup>4</sup> World Bank, "The Bank and the Mexican Industrial Sector", artículo electrónico en disquete, mayo de 1993, p. 61.

minó en noviembre de 1976, días antes de que Echeverría dejara la presidencia, y con un costo final de cerca de mil millones de dólares. López Portillo pospuso la segunda etapa durante varios años, aun cuando el Banco Mundial y el BID ya habían comprometido fondos para ello. Esa segunda parte fue concluida casi al finalizar el sexenio lópezportillista. Para finalizar la historia, Sicartsa experimentó pérdidas durante el resto de la década de los setenta (en parte como resultado de una caída mundial de la demanda de varillas de acero), fue moderadamente rentable a principios de los ochenta, y finalmente privatizada en 1991, a un precio, por cierto, significativamente menor a su costo original.

### *Dos planes sólidos*

Entre los otros proyectos del Banco Mundial y México durante ese periodo, vale la pena mencionar dos estudios interesantes. El primero, un sonado éxito según todas las partes involucradas, representó un esfuerzo conjunto de investigación entre el Programa de Desarrollo de la ONU, el Banco y el gobierno mexicano. El estudio, que se inició en 1972, derivó en el Plan Nacional Hidráulico de 1975, un exitoso programa que guió las dos siguientes décadas de trabajo en ese sector.

El segundo proyecto de investigación fue un análisis detallado, en cuatro volúmenes, sobre el sector del transporte, realizado por el Banco Mundial en 1971. Ese estudio tuvo efectos duraderos en el diseño de las políticas mexicanas sobre el sector, así como en los futuros préstamos

del Banco para el desarrollo de carreteras. Ese informe enfatizó, de manera precisa, en un punto que se convertiría posteriormente en una fuente de mucha fricción entre las dos partes: la falta de un sistema adecuado de cuotas carreteras, lo cual iba en detrimento de las finanzas gubernamentales y del sistema ferroviario. Este último debía competir con el sector camionero, subsidiado por medio de los bajos precios del diesel y de la casi inexistencia de cuotas carreteras. Dicha fricción entre el Banco y el gobierno mexicano duró veinte años, hasta que el gobierno salinista desreguló el sector del transporte.

#### AUGE PETROLERO

Mientras la brecha entre los gastos y los ingresos gubernamentales continuaba ensanchándose día con día, y conforme se monetizaba parte de esa diferencia, el problema dual de déficit crónicos apareados con inflaciones altas volvió a presentarse, después de más de dos decenios, durante los últimos años del sexenio echeverrista.

El tipo de cambio, que continuaba fijo desde 1954 en 12.50 pesos por dólar, era ya a todas luces insuficiente a principios de la década de los setenta. La consecuente sobrevaluación del peso acabó por desembocar en grandes déficit comerciales (véase el cuadro 1), así como en una persistente fuga de capitales especulativos. En consecuencia, el peso tuvo que ser devaluado, a regañadientes, tres meses antes de que Echeverría concluyera su gestión. Este acontecimiento marcó el inicio tanto de un ciclo de devaluaciones sexenales como de una regla no escrita que

prevalecería por casi dos décadas: el presidente saliente tenía que limpiar la casa antes de la llegada de su sucesor.

Tras la devaluación se firmó, en octubre de 1976, un acuerdo de servicio ampliado con el Fondo Monetario Internacional (convenio que se conoce en inglés como *Extended Fund Facility*). El acuerdo, por mil millones de dólares a tres años fue, como de costumbre, complementado con un fondo de estabilización por el Departamento del Tesoro estadounidense. El correspondiente ajuste macroeconómico de 1977, primer año de la administración de José López Portillo, no fue drástico, debido en parte a que el gobierno había adoptado una actitud firme al negociarlo con el FMI. El déficit gubernamental fue meramente reducido de 9.1 a 6.3% del PIB, por lo que el crecimiento anual de la economía alcanzó a ser todavía del orden de 3.4%. En todo caso, el acuerdo del FMI pronto se volvió irrelevante después de que un nuevo actor saltó en 1978 al centro del escenario: las exportaciones petroleras.

*Y los veneros de petróleo el diablo...*<sup>5</sup>

El sector petrolero mexicano se mantuvo por varias décadas apenas a flote. Pero hacia mediados de los sesenta, y por primera vez desde la nacionalización de la industria en 1938, el país era ya incapaz de satisfacer la demanda interna del energético. Más aún, para 1971 México se había convertido en un importador neto, y ya para 1973 los 24

<sup>5</sup> Uno de los versos del poema *La suave patria* del venerado poeta mexicano Ramón López Velarde (1888-1921).

millones de barriles de petróleo importados entonces superaban con creces cualquiera de los montos exportados por Pemex desde su creación.

Ese pobre desempeño del sector alarmó al gobierno de Echeverría, por lo que se dispusieron varias medidas para solucionar el problema. En particular, Pemex emprendió exploraciones más intensivas de los yacimientos de petróleo, enfatizando en la diversificación geográfica. La búsqueda dio finalmente frutos en 1973, cuando se descubrieron nuevas reservas petroleras en los estados sureños de Chiapas y Tabasco.

Dichos descubrimientos se mantuvieron en secreto durante cierto tiempo, pues el gobierno de México no quería que el de Estados Unidos lo presionara para acelerar la explotación del energético (eran los años del embargo petrolero por la OPEP). Sin embargo, semanas después de que López Portillo tomara posesión de su cargo a fines de 1976, se anunció públicamente que las reservas probadas de petróleo habían aumentado de un poco más de seis mil millones de barriles a más de 11 000. Y ese fue sólo el principio: a fines de 1978 las reservas se habían elevado a más de 40 000 millones de barriles de petróleo, y ya para 1982 a más de 72 000. “En diciembre de 1976 éramos el decimoquinto país productor del mundo”, dijo López Portillo en su informe presidencial dado en septiembre de 1980, “hoy ocupamos el quinto lugar. Las reservas petroleras probadas de México nos ubicaban en el decimoctavo lugar, y hoy estamos en el sexto”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas de México*, 2ª edición, Aguascalientes, INEGI, 1990, tomo 1, p. 465.

Junto con el auge petrolero vino la irresponsabilidad. Mientras la economía mexicana crecía ocho por ciento en promedio a fines de los setenta y principios de los ochenta, López Portillo aseguraba a todos que el problema de México no era ya cómo crear riqueza, sino simplemente cómo administrarla. Desdichadamente, ni la nación ni él consideraron alguna vez esa frase en serio. En efecto, la crisis que pronto habría de estallar no se debió a factores tan insospechados como la “enfermedad holandesa” ocurrida en los setenta, cuando el sector exportador de los Países Bajos acabó siendo arruinado, en forma indirecta, debido a la explotación indiscriminada de un recurso natural (en ese caso el gas). La enfermedad de México era más primitiva, más pedestre, más rudimentaria: se debía meramente a malos hábitos en el ejercicio del gasto público, así como a un exceso de crédito externo (véase otra vez el cuadro 1). En relación con lo primero, los economistas del gobierno lopezportillista adoptaron por varios años una burda política procíclica de fuerte gasto gubernamental.<sup>7</sup> Por el lado del exceso de endeudamiento, la historia es un poco más interesante.

### *La banca internacional como promotora de préstamos*

Poco tiempo después de los descubrimientos petroleros, México se convirtió en el consentido de los bancos que

<sup>7</sup> Véase Carlos M. Urzúa, *El déficit del sector público y la política fiscal en México*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1991.

participaban en el llamado mercado de Eurocrédito, el cual floreció a partir de los setenta en Europa, especialmente en Londres, como una manera de evadir las regulaciones bancarias más estrictas del gobierno de Estados Unidos.

Para los banqueros que estaban afanosamente reciclando petrodólares a fines de los setenta, México era un prestatario hecho a la medida. Por ello se desarrolló una fiera competencia para atraer al cliente: durante los mejores años, 1979 y 1980, México obtuvo márgenes (*spreads*) sobre la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) que habrían sido la envidia de las principales multinacionales, e incluso hasta del reino de Suecia. Todo ello a pesar de que, supuestamente, tales márgenes deberían reflejar los riesgos de un país.<sup>8</sup>

Tal como uno esperaría, durante el auge petrolero se incrementó en forma notable no sólo la deuda pública mexicana sino también la privada. De hecho, la deuda externa del sector privado creció a un ritmo más rápido que la del sector público: de 6 500 millones de dólares a fines de 1976 a más de 27 000 millones de dólares para fines de 1982 (incluyendo la deuda de los bancos nacionalizados en septiembre de 1982). Bien vale la pena puntualizar lo anterior, pues, al menos en la literatura de las instituciones de Bretton Woods sobre la crisis de la deuda mexicana, nunca se menciona que el virus petrolero acabó infectando no sólo al gobierno sino también al sector privado. Y esto

<sup>8</sup> Véase Carlos M. Urzúa, "Lending to Sovereign Borrowers: Snapshots of the Eurocurrency Market Using a Thomian Camera" *International Economic Review*, vol. 31, mayo de 1990, pp. 469-489.

fue a tal grado que Alfa, el grupo industrial más importante de México en aquella época, quebró casi un año antes que el gobierno y tuvo que ser rescatado con fondos públicos.

Durante la bonanza petrolera México podía ponerse al tú por tú con el FMI, Estados Unidos y los bancos comerciales extranjeros. Sin embargo, gracias a un genuino aprecio por lo hecho por el Banco Mundial con anterioridad, esta institución recibió un trato privilegiado entonces. De acuerdo con López Portillo, el gobierno mexicano apreciaba la experiencia sectorial del Banco y deseaba seguir recibiendo sus préstamos. De hecho, tras una queja personal de McNamara respecto a la falta de buenos proyectos específicos en México, a diferencia de los planes globales que el gobierno mexicano se mantenía (y se mantiene) haciendo, López Portillo creó una comisión especial para proponer proyectos al Banco Mundial.

A pesar de esa aquiescencia gubernamental, el Banco comenzó a conceder préstamos a México de manera similar a las prácticas seguidas por los bancos comerciales. Las condiciones de varios de los créditos parecen haberse ablandado considerablemente durante el periodo. Un buen ejemplo de ello fue la manera en que el Banco terminó por acceder, después de tantos años de rechazo, a canalizar los créditos agrícolas por medio de Banrural, aun cuando persistían entonces, y siguen persistiendo ahora, espinosas dudas acerca de la transparencia y eficacia de dicha institución.

Además, la mayoría de los nuevos proyectos conjuntos no era en el fondo más que una continuación de los programas iniciados con anterioridad. Aparte de un crédi-

to al final del gobierno de López Portillo para el control de la contaminación (el primer crédito ambiental a México), y algunas propuestas para estudios sobre el sector urbano, los proyectos del Banco Mundial en México eran simplemente extensiones de aquellos que se habían iniciado durante la primera mitad de la década de los setenta.

### *Un mal juicio tras otro*

En su informe anual sobre la economía mexicana correspondiente a 1972, el Banco Mundial comenzó a seguirle los pasos al resurgimiento de la producción petrolera. En ese documento se llegó a la conclusión de que “las importaciones de hidrocarburos representarían probablemente en el futuro una partida cada vez mayor en las importaciones totales, por lo que constituirían una proporción creciente en el empleo de divisas extranjeras”.<sup>9</sup> Ésta era una conjetura razonable, puesto que el Banco no tenía por qué saber acerca de las nuevas reservas petroleras descubiertas casi al mismo tiempo por Pemex.

No obstante, errores similares persistieron en los estudios económicos de los siguientes años, incluso después de que se había confirmado de manera oficial el hallazgo de nuevos yacimientos. Esto es patente en la siguiente cita extraída de un informe del propio Banco Mundial:

<sup>9</sup> World Bank, “The Oil Sector”, artículo electrónico en disquete, marzo de 1993, p. 44.

El reporte económico de 1974 [...] continuó proyectando importaciones de petróleo, a pesar de que se habían confirmado los descubrimientos en Chiapas y Tabasco, bajo la premisa de que llevaría tiempo un aumento efectivo en la producción petrolera. Esto resultó ser inexacto pues la producción de México aumentó rápidamente, y el país se convirtió en un exportador neto de petróleo ya desde 1975 [...] El reporte de 1976 fue nuevamente demasiado cauteloso en lo relativo a las exportaciones petroleras “dado el tiempo requerido para que la inversión en capital repercuta sobre la producción”. Esto resultó ser equivocado pues las exportaciones de petróleo crudo aumentaron diez veces durante el periodo comprendido entre 1975 y 1980 [...] En 1977, por primera vez, la misión económica del Banco incluyó especialistas en energía [...] El pronóstico de la comisión volvió a ser muy pesimista respecto a las exportaciones de crudo [...] Los analistas del Banco sólo tuvieron razón en lo relacionado con la producción total de crudo y el consumo doméstico hasta 1982.<sup>10</sup>

Pero, de la misma manera en que el Banco subestimó en forma consistente la capacidad de Pemex para incrementar la producción petrolera, también subestimó, junto con el gobierno mexicano, el peligro que representaba para México el tener una economía que dependiera demasiado del petróleo. Para citar una vez más de manera amplia el propio estudio de evaluación del Banco:

El reporte económico de 1979 apoyó de manera abierta la estrategia de un crecimiento acelerado basado en el petróleo, señalando que las vastas reservas del energético habían

<sup>10</sup> World Bank, “The Oil Sector”, *op. cit.*, p. 44.

aumentado de manera considerable la “facilidad de manio-bra” de México, sobre todo respecto a sus graves problemas sociales [...] En 1981, una nueva misión económica rechazó el tope impuesto por Pemex a sus exportaciones de crudo (1.5 millones de barriles diarios), para 1982 y los años sub-siguientes, a pesar de que el tiempo mostró que ese techo era el correcto [...] Parecería, por tanto, que a lo largo de los se-tenta y ochenta los reportes económicos del Banco se diri-gieron consistente y lógicamente a hacer una evaluación en términos macroeconómicos sobre los efectos de los recur-sos petroleros en la economía mexicana. Aunque, en gene-ral, tales diagnósticos resultaron ser deficientes.<sup>11</sup>

Pueden ofrecerse dos razones que podrían explicar el fracaso del Banco para evaluar correctamente las ventajas y los riesgos del auge petrolero. Una pudo ser su falta de experiencia en ese sector, y la otra el que el gobierno me-xicano manejó siempre toda la información acerca de los activos de Pemex con extrema confidencialidad.

Lo único cierto es que el Banco dejó escapar dos oportunidades para ayudar a México durante su bonanza petrolera. En efecto, a mediados de 1977 las autoridades mexicanas volvieron a acercarse calladamente al Banco en busca de un financiamiento petrolero, pero sin éxito algu-no. Al igual que en 1954, y por mera coincidencia, fue el vicepresidente Knapp quien recibió la solicitud mexicana y devolvió la negativa. Por otro lado, en enero de 1979 el Banco había aprobado su nuevo Programa para la Produc-ción Acelerada de Petróleo, en el cual se sancionaba por

<sup>11</sup> World Bank, “The Oil Sector”, *op. cit.*, pp. 45-46.

primera vez los créditos petroleros de la institución. Dos meses después un asesor de López Portillo le notificó a Ardito Barleta, entonces vicepresidente del Banco para América Latina, que México quería participar en el programa. Pero nuevamente la petición fue rechazada; esta vez se adujo que una evaluación externa de la situación petrolera en México estaba más allá de las posibilidades logísticas del Banco, y que, en todo caso, éste daría prioridad a los países pobres importadores de petróleo.

## INICIO DE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

Al tiempo que McNamara dejaba su puesto de presidente del Banco Mundial en julio de 1981, México dejaba también, aunque de manera más callada, su papel como el país consentido en el mercado de Eurocrédito. De manera diametralmente opuesta a lo que había ocurrido en los setenta, las condiciones crediticias mundiales se endurecieron a principios de la década de los ochenta, una vez que el gobierno estadounidense comenzó a seguir una política monetaria abiertamente restrictiva.

Para agravar el problema de México los precios del petróleo se desplomaron en 1981, mientras que el déficit de su cuenta corriente se volvía insostenible debido a una sobrevaluación del peso. La deuda externa del país se incrementó en 24 000 millones de dólares tan sólo en ese año, más de un tercio de los cuales provenía de préstamos a corto plazo (con vencimientos menores a un año). Se necesitaba dinero fresco para cubrir el creciente déficit comercial, así como para solventar la deuda externa, cuyas obligaciones aumentaban al parejo de las tasas de interés mundiales. Además, la fuga de capitales rondó 11 800 millones de dólares en tan sólo ese año.

A principios de 1982 la economía mexicana se encontraba ya al borde de la bancarrota. En febrero de ese año el gobierno intentó retomar el control de la economía devaluando el peso en dos ocasiones (con una depreciación acumulada cercana a 67%). Pero como el gabinete económico de López Portillo no mantuvo de manera simultánea una política de ajuste fiscal creíble, la economía continuó su camino hacia la insolvencia financiera.

Los pagos sobre la deuda externa se volvieron tan altos que las autoridades hacendarias intentaron obtener del mercado de Eurocrédito tres préstamos gigantescos (*jumbo loans*) por medio de Pemex (2 000 millones de dólares), Nacional Financiera (1 200 millones de dólares) y el propio gobierno mexicano (2 500 millones de dólares). Sin embargo para entonces la capacidad crediticia de México se había deteriorado tanto que muy pocos bancos quisieron participar en la sindicación del último de esos tres grandes empréstitos (el cual fue negociado en julio de 1982), pese a que las condiciones eran muy favorables para los prestamistas.

Un mes más tarde, el 6 de agosto, las reservas de divisas extranjeras se habían desplomado hasta cerca de 100 millones de dólares, en tanto que las obligaciones financieras del país eran siete veces más grandes que esa cifra durante tan sólo la primera mitad de agosto. Ese día el gobierno mexicano decidió interna y calladamente que el único camino que quedaba era declarar una moratoria sobre la deuda. El 13 de agosto se anunció, para desconuelo de muchos inversionistas privados extranjeros, que los depósitos denominados en dólares en el sistema bancario mexicano se pagarían en pesos a un tipo de cambio artifi-

cialmente bajo, al tiempo que el Banco de México dejaría que flotara la moneda. Así, los llamados “dólares mexicanos” (*mex-dollars*) fueron transformados de un día para otro en lo que podríamos llamar “pesos estadounidenses”. Dicho sea de paso, ese incidente constituyó un buen ejemplo de lo que se conoce como “riesgo político” en los libros de texto sobre finanzas internacionales.

Ese mismo día, un viernes, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, quien había sido designado apenas cinco meses antes, dio comienzo a una serie de reuniones en Washington para solicitar la ayuda financiera de fuentes oficiales. Con ese fin se entrevistó con el director ejecutivo del FMI, Jacques de Larosière; con el presidente del Consejo de la Reserva Federal (Federal Reserve Board en inglés), Paul Volcker, y con el secretario del Tesoro, Donald Regan. Tras un azaroso fin de semana, Silva Herzog regresó a México con un paquete de rescate financiero. Con esa arma en las manos, el 20 de agosto volvió a Washington para reunirse con 115 representantes de los principales acreedores comerciales y solicitarles una moratoria de 90 días para el pago de la deuda. México no tenía otra opción, pues sus obligaciones crediticias durante el resto del año habían aumentado a más de 11 000 millones de dólares, mientras que las reservas internacionales eran ya casi inexistentes.

El 20 de agosto de 1982 ha pasado a la historia como la fecha en que dio inicio una nueva crisis de la deuda externa del mundo subdesarrollado. Esto pese a que varios países de África, América Central y Europa del Este ya habían iniciado con anterioridad una serie de renegociaciones sobre su deuda. Además, una vez que México declaró

la moratoria sobre su deuda, muchos otros países hicieron lo propio. Tan sólo en 1983 veintidós países en desarrollo, comenzando por Argentina y acabando con Yugoslavia, tuvieron que renegociar su deuda con la banca privada internacional.

Los acuerdos políticos y económicos que tuvieron que ser regateados durante las pláticas de Silva Herzog en Washington son fascinantes, pero ya han sido relatados en muchos otros libros. Para los propósitos de esta obra baste el apuntar los tres resultados más interesantes de esa negociación, pues éstos volverían a repetirse en la siguiente crisis financiera de México una docena de años después.

Primero, como en todas sus emergencias económicas desde 1947, parte de la ayuda financiera recibida por México provino de Estados Unidos. Esta vez, sin embargo, se le prestaron mil millones de dólares contra las compras futuras de petróleo (otros mil millones provinieron por intermediación de la llamada Commodity Credit Corporation). Tal acuerdo causó un gran alboroto en México, donde la industria estatal del petróleo es casi sagrada. Además, el préstamo imponía condiciones leoninas: el precio del energético se cotizó por debajo de su nivel, y el Departamento del Tesoro estadounidense exigía una comisión de 100 millones de dólares por la transacción. Cuando López Portillo se enteró de esto último, ordenó a Silva Herzog regresar a México para iniciar unilateralmente una moratoria sobre la deuda. Sin embargo, casi de inmediato los funcionarios del Tesoro cambiaron de parecer y ofrecieron dividir en dos las comisiones. Con todo, al final el préstamo de Estados Uni-

dos tuvo una tasa de interés implícita de alrededor de ¡38%!<sup>1</sup> Los funcionarios estadounidenses procuraron también imponer algunas condiciones políticas; por ejemplo, transcribiendo las palabras de López Portillo, pretendieron que México “actuara como esquírol en contra de la OPEP mediante la reducción unilateral de sus precios y que rompiera su relación diplomática con Cuba”.

Un segundo resultado interesante del regateo fue que, a diferencia de las crisis anteriores, el monto de las obligaciones financieras mexicanas era de tal magnitud que los funcionarios mexicanos se vieron obligados a pedir ayuda también a otros países industrializados. A fines de agosto México obtuvo un préstamo de 1 850 millones de dólares de los bancos centrales —aparte del estadounidense— que eran miembros del Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés).

La última consecuencia digna de mencionarse es que en diciembre de 1982 México firmó un acuerdo de servicio ampliado con el Fondo por poco más de 3 500 millones de dólares, a tres años. Un punto interesante de este convenio en particular fue que el crédito del organismo se condicionaba a que la banca comercial prestara de manera simultánea 5 000 millones de dólares a la nación. A principios de 1983, los bancos lo hicieron así, y posteriormente reestructuraron la deuda comercial mexicana, incluyendo las obligaciones con vencimiento entre 1982 y fines de 1984. El nuevo plazo para el pago de la deuda acabó siendo extendido a ocho años.

<sup>1</sup> Véase José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 31.

## PAPEL DEL BANCO MUNDIAL

La crisis de la deuda mexicana tomó por sorpresa al Banco Mundial, tal como ocurrió con la mayoría de los otros espectadores. Ya en 1981 el Banco había cortejado a México para que fungiera en el futuro como un donador regular de la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA por sus siglas en inglés). La creencia generalizada de que la nación mexicana era cada vez más rica había conducido, dentro del Banco, al inicio de discusiones para “graduarla”. Al respecto, McNamara se había comunicado personalmente con López Portillo para sugerirle que México ya no requería del financiamiento del Banco Mundial puesto que ya se encontraba “alzando el vuelo”. Ante esto, el entonces presidente mexicano recuerda haber respondido: “Para continuar con la metáfora aerodinámica, es precisamente ahora cuando México requiere una mayor cantidad de combustible”.

Cuando A.W. (Tom) Clausen visitó México en marzo de 1982 como el nuevo presidente del Banco Mundial, tanto en sus declaraciones oficiales como en sus conversaciones privadas jamás dio muestras de avizorar la inminente crisis. De hecho, en varias reuniones Clausen respaldó las afirmaciones de varios funcionarios mexicanos de que el país podía seguir teniendo tasas de crecimiento muy elevadas en los años subsecuentes. Como es de imaginarse, tras el anuncio apenas cinco meses después de una moratoria sobre la deuda mexicana, Clausen se sintió como si lo hubieran sorprendido “con los pantalones abajo”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Entrevista de Devesh Kapur y Richard Webb con un miembro del Banco Mundial el 19 de enero de 1993.

Podrían aducirse diversas razones por las que el Banco Mundial no logró predecir a tiempo el desplome de la economía mexicana. En primer lugar, el Banco tenía poca influencia sobre México, e incluso sus conocimientos sobre el país eran superficiales; esto último debido parcialmente al escaso número y limitado carácter de los contactos personales del Banco en México, los cuales eran supervisados estrechamente por el gobierno federal. Tal vigilancia se extendía no sólo a las secretarías de Estado que no pertenecían al gabinete económico, sino también a Pemex y al sector privado. Segundo, el Banco Mundial carecía, hasta ese momento, de una base de datos sobre la deuda externa del mundo en desarrollo que también incorporara la de corto plazo, y ésta, como se mencionó antes, se había vuelto muy importante en el caso mexicano. Por último, la opinión de que la economía estaba por desplomarse era por completo inconsistente con el sustancial volumen de préstamos que el Banco Mundial seguía otorgando a México. Esto, como se ejemplifica en la siguiente sección, pudo haber conducido a que más de un directivo del Banco subestimara, o incluso suprimiera, cualquier valoración pesimista sobre la economía mexicana.

### *Desacuerdo interno*

No todos en el Banco Mundial eran tan optimistas acerca del futuro de México. Desde 1981, un funcionario relativamente menor ya había criticado con dureza la estrategia de crecimiento que seguía entonces México. En retrospectiva, esa aislada opinión resulta aún más notable cuando

se considera que no sólo en las instituciones de Bretton Woods, sino también en el propio país, existieron muy pocas Casandras que advirtieron sobre una posible crisis con cierta antelación.<sup>3</sup>

El funcionario antes referido, cuyo nombre nos guardamos a petición suya, formaba parte de una misión económica del Banco que viajó a México en febrero de 1980. Esta persona realizó el trabajo macroeconómico cuantitativo y, después de analizar con detenimiento la información, concluyó que la estrategia que seguía la economía mexicana desembocaría de manera casi irremediable en una crisis. No obstante, los demás miembros de dicha comisión no coincidían con esa evaluación alarmista, y además creían que el problema de la deuda era manejable. Las versiones preliminares del informe fueron discutidas con funcionarios mexicanos a fines de 1980 y mediados de 1981, mientras que la versión final apareció impresa en agosto de este último año.

Pese a la negativa del resto del equipo de tomarlo en serio, el funcionario insistió en su punto de vista y redactó un memorándum económico para los archivos. Aunque los directores de la misión se mostraron finalmente dispuestos a darle cabida en el informe impreso, como un posible escenario si todo le comenzaba a salir mal a México, el memorándum fue relegado a las últimas páginas, a manera de anexo.

<sup>3</sup> Entre las pocas excepciones, puede citarse el trabajo de ese gran poeta mexicano que en sus ratos libres es también un excelente economista: Gabriel Zaid, *El progreso improductivo*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

Pero entonces, el 14 de julio de 1981, una delegación mexicana viajó a Washington para revisar, entre otras cosas, el informe del Banco Mundial. Esa delegación era encabezada por Carlos Salinas de Gortari, en ese entonces un irreverente burócrata de poco más de treinta años, quien, en su cargo de director general, era la mano derecha del secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid. Durante la reunión, Salinas atacó de manera feroz el poco prometedor pronóstico sobre la economía mexicana realizado por el funcionario. Tal incidente es mencionado, de manera velada, en el propio estudio histórico del Banco sobre sus relaciones con México: “El personal del Banco recuerda que [Salinas] criticó un informe de la institución donde se sugería que la expansión del gasto público financiado a través de la deuda y de la creación de dinero llevaría a la inflación”.<sup>4</sup> Esta cita nos fue confirmada por otro integrante de esa delegación mexicana.

¿Qué podría explicar la acerba crítica de Salinas? Una razón podría ser ideológica, pues en ese entonces él era, al menos en la superficie, un economista con tendencias izquierdistas. Pero la razón más probable pudo haber sido meramente política: el informe del Banco salió a la luz, de manera totalmente incidental, en medio de una batalla entre el jefe de Salinas, Miguel de la Madrid, y el secretario de Hacienda, David Ibarra. En ese momento ambos deseaban ser el próximo candidato presidencial del partido oficial, e Ibarra había respaldado desde un principio el documento del Banco Mundial. Esta conjetura se refuerza

<sup>4</sup> World Bank, *OED Study...*, *op cit.*, p. 75.

con el hecho de que el iracundo comportamiento de Salinas en el Banco dio pie a que el 11 de septiembre de 1981 Ibarra dirigiera a Clausen una carta en la que alababa el informe en su totalidad. Dos semanas más tarde, el 25 de septiembre, Miguel de la Madrid recibió el dedazo de López Portillo designándolo candidato a la presidencia. Para marzo de 1982 David Ibarra ya había salido de la Secretaría de Hacienda.

El triste final de la historia fue que, subsecuentemente, la carrera del previsor funcionario del Banco se estancó. Tras la crítica de Salinas, sus supervisores de la división que incluía a México quisieron despedirlo; pero se defendió y, con la ayuda de un abogado, logró que el Banco Mundial lo siguiera empleando. Sin embargo, el funcionario fue tratado como un paria durante varios años tras el incidente.

## HACIA UNA RELACIÓN MÁS ESTRECHA

El primero de diciembre de 1982, quince semanas después del estallido de la crisis de la deuda, Miguel de la Madrid Hurtado se convirtió en el presidente que gobernaría a México durante los siguientes seis años. Éste heredó una economía en ruinas que además estaba condicionada por un acuerdo de servicio ampliado con el FMI, el cual requería recortes presupuestales cuantiosos. No es pues sorprendente que en 1983 la economía sufriera su peor recesión en medio siglo (una caída del PIB de más de cuatro por ciento).

Es muy difícil evaluar de una manera plenamente objetiva el gobierno de De la Madrid. Durante su sexenio no sólo maduró la crisis de la deuda externa, sino que también hubo desastres naturales, así como un importante deterioro en los términos de intercambio comercial de México con el resto del mundo. Como resultado de todos esos factores, así como de varias políticas inadecuadas, el desempeño de la economía durante esos años fue muy insatisfactorio (véase de nueva cuenta el cuadro 1).

Para los propósitos de este libro, el sexenio delamadrista constituye la clave para entender por qué la relación entre el Banco Mundial y México se desarrolló como lo hizo du-

rante la década de los ochenta. Como se verá pronto, la mayoría de los avances en esa relación se hicieron con Miguel de la Madrid y no con su sucesor en la presidencia, Carlos Salinas de Gortari. Aunque las reformas mexicanas de los últimos tiempos se asocian casi de manera exclusiva a Salinas, fue De la Madrid quien, para bien o para mal, abrió las puertas y tomó las decisiones iniciales.

Miguel de la Madrid se había interesado en el Banco Mundial desde mediados de la década de los sesenta, cuando era un joven burócrata de nivel medio.<sup>1</sup> Gracias a su cargo como subdirector de crédito en la Secretaría de Hacienda de 1965 a 1970, tuvo la oportunidad de apreciar el trabajo sectorial del Banco. Unos cuantos años después pudo incluso conocer personalmente a McNamara, de quien siempre respetó su inteligencia y capacidad de liderazgo —cualidades que no encontraría posteriormente en Clausen, con quien se reunió un par de veces en Washington, o en Barber Conable, quien sucedió a éste como presidente del Banco Mundial en 1986.

Vale la pena anotar de paso que Miguel de la Madrid fue el primero de una nueva generación de políticos mexicanos en llegar al poder; quienes, si bien no resultaron ser más aptos que sus antecesores, tenían ciertamente una educación más cosmopolita y, al menos en principio, más enfocada a los asuntos de gobierno. Por ejemplo, Miguel de la Madrid asistió a algunos cursos de administración pública en la Universidad de Harvard en Estados Unidos. Qui-

<sup>1</sup> Entrevista del autor con Miguel de la Madrid el 3 de marzo de 1995. Los otros comentarios que aparecen más abajo fueron también recogidos en esa entrevista.

zá debido a ello ni él ni los miembros de su círculo temieron alguna vez iniciar una relación más estrecha con el Banco Mundial.

### EL BANCO MUNDIAL COMIENZA A INMISCUIRSE

Después de la moratoria de la deuda en agosto de 1982 hubo grandes cambios en los puestos directivos de la división de América Latina del Banco Mundial. Como los nuevos funcionarios tuvieron un papel importante en la relación que se desarrolló entre 1983 y 1987, es conveniente dejar aquí constancia de sus nombres: Rainer B. Steckhan, director de la división que incluía a México; Pieter P. Bottelier, jefe para México de la división, y Frederick E. Berger, economista principal para México (este último, un economista danés-uruguayo, murió de un tumor cerebral en 1988).

Bottelier hizo el primer intento de forjar un nuevo vínculo entre el Banco Mundial y México. En un memorándum, escrito a fines de 1983, sugirió al gobierno mexicano que el Banco podría tener un diálogo macroeconómico de alta calidad con México, y que incluso se podrían establecer algunos créditos basados en ese intercambio. Esos empréstitos serían denominados, en la jerga de la división para América Latina del Banco, “préstamos para políticas de desarrollo”, aunque desde 1980 se conocían de manera oficial como “préstamos para el ajuste estructural”.

El memorándum fue discutido entre todos los miembros del gabinete del presidente Miguel de la Madrid, y al final muchos rechazaron una política de diálogo privile-

giado con el Banco, incluyendo a quienes manejaban el organismo que más préstamos recibía de aquél: Nacional Financiera. Gustavo Petricioli, su entonces director, envió una nota al secretario de Hacienda, Silva Herzog, donde explicaba que el Banco Mundial pretendía gozar de prerrogativas inadmisibles. Posteriormente ciertos funcionarios de la Secretaría de Hacienda mostraron ese documento a Bottelier, de manera confidencial, para explicar por qué debían rechazar las propuestas del Banco.

Mientras tanto la crisis de la deuda mexicana se había contagiado a otros países, por lo que la comunidad bancaria, tratando de cubrirse las espaldas y evitar más préstamos, comenzó a presionar para que los organismos internacionales asumieran un papel más activo en la solución del problema. Así, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional comenzaron lentamente a convertirse en, por decirlo de alguna manera, salvaguardas de los bancos internacionales. Al darse cuenta de ello el gobierno mexicano acabó pasando por alto las objeciones de Petricioli y, a fines de 1983, decidió aceptar la propuesta del Banco. Esto marcó el inicio de lo que gradualmente se convertiría en una relación muy estrecha.

### *Un acuerdo decisivo*

En primera instancia, el Banco Mundial aprovechó su nuevo trato con México para sugerir una reforma a la manera en que se fijaban las tasas de interés en los proyectos conjuntos. En ese tiempo la cartera de préstamos a México consistía principalmente en operaciones crediticias. Dicha

cartera incluía quince diferentes líneas de crédito para varios intermediarios financieros mexicanos, y cada una de ellas había sido hecha bajo un contrato diferente (lo que reflejaba la manera *ad hoc* en que se habían negociado). Casi todos los préstamos eran canalizados por medio de Nacional Financiera, y las correspondientes tasas de interés nominal hacía rato que se habían situado por abajo de la tasa de inflación en México. Esto constituía, a su vez, una violación a los convenios de crédito que típicamente prohibían la existencia de tasas de interés negativas en términos reales.

Por lo tanto, como su primer gran proyecto el Banco Mundial propuso al gobierno mexicano que negociaran un acuerdo global sobre las tasas de interés de las líneas de crédito, el cual substituiría a los quince convenios individuales. La propuesta fue una novedad en ese tiempo, aun cuando dentro del Banco hubo mucho escepticismo respecto a si sería aceptada por el gobierno mexicano. No obstante, la propuesta fue enviada a México a principios de 1984 y, para la sorpresa de todos, ya para mayo se había negociado un documento legal que la ampararía. El convenio, conocido como el Acuerdo General de Tasas de Interés (GIRA por sus siglas en inglés), establecía a tres años, y sector por sector, la manera como se ajustarían por la inflación las tasas de interés trimestralmente (excepto para el caso de préstamos al sector rural).

El GIRA fue un acuerdo clave en las relaciones entre el Banco Mundial y México. El acuerdo cubría no sólo los préstamos del Banco, sino también algunos otros de donantes externos, incluyendo al BID, para el desconsuelo de éste. Fue la primera vez que el Banco Mundial había teni-

do éxito al iniciar una reforma en un frente tan amplio. El gobierno mexicano fue también muy osado al aceptar el acuerdo, pues la armonización de las tasas de interés entre tantas agencias gubernamentales implicaba un esfuerzo enorme en términos administrativos y políticos.

Parcialmente debido a esto último, ya para fines de 1984 el gobierno mexicano no pudo cumplir con el calendario impuesto por el acuerdo. Pero como el Banco Mundial consideraba al GIRA como un punto de inflexión en sus vínculos con México, el gobierno mexicano pronto fue advertido, en forma oral, de que no podría solicitar al Banco ningún nuevo desembolso sobre alguno de esos quince créditos. Dado que éstos representaban más de la mitad de todos los empréstitos del Banco Mundial a México, esta advertencia no le era despreciable. Sin embargo, para alivio de ambas partes, en pocas semanas se hicieron los ajustes necesarios y el acuerdo se llevó a cabo.

### ENCUENTRO DE CARTAGENA

En junio de 1984 se celebró en Cartagena, Colombia, una reunión durante la cual la mayoría de los cancilleres y ministros de finanzas de América Latina discutieron abiertamente todos los caminos disponibles para aliviar la carga de su deuda externa (meses antes se había sostenido una primera reunión en Quito). La prensa internacional cubrió el acontecimiento en todos sus detalles y, por primera vez, el espectro de un club de deudores latinoamericanos comenzó a perseguir a los banqueros por todo el mundo.

Esa coalición, empero, nunca prosperó. La razón fue que el cártel carecía de incentivos de cohesión, pues la mayoría de los países estuvieron siempre tentados a distinguirse del resto para quedar bien con los banqueros. Pero aun así, resulta paradójico que muy pocas naciones se atrevieran finalmente a declarar una moratoria *por su cuenta*. Esto es paradójico porque, como advirtió primeramente Kaletsky en su estudio sobre el tema, los costos de un incumplimiento “pueden ser menos atemorizantes de lo que se suele suponer. De hecho, pueden ser, por el contrario, sorprendentemente pequeños [...] Un banco que intentara invocar las modestas sanciones legales de que puede echar mano, podría causar más daño a sí mismo que al deudor moroso”.<sup>2</sup>

Asimismo, desde un punto de vista legal es muy persuasivo el principio de que un país podría tener derecho a un incumplimiento parcial sobre su deuda si fuese posible probar que hubo un cambio imprevisto en las circunstancias externas. Esto fue, de hecho, lo que ocurrió durante la crisis de la deuda, puesto que los fuertes incrementos mundiales en las tasas reales de interés a principios de los ochenta fueron inesperados para los países en desarrollo; ciertamente éstos jamás pensaron que las tasas iban a subir tanto cuando contrataron su deuda.

En realidad pocos países latinoamericanos se atrevieron a retar a los bancos en la década de los ochenta. Uno de ellos fue Costa Rica, que demostró palpablemente la manera en que una pequeña nación puede beneficiarse

<sup>2</sup> Anatole Kaletsky, *The Cost of Default*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1985, p. 65.

con una simple (y callada) suspensión de los pagos sobre su deuda. Algunos países más grandes, como Perú (desde 1984) y Brasil (1987), también escenificaron duelos con sus acreedores. Pero, ¿por qué México no? Después de todo, el país se encuentra geográficamente tan cerca de Estados Unidos, y las dos economías están tan entrelazadas, que cualquier represalia estadounidense contra México, gubernamental o comercial, acabaría siendo autodestructiva.

¿Por qué México no?, preguntamos al ex presidente De la Madrid. Nos respondió que dado que el país había sufrido tanto al ser excluido de los mercados crediticios internacionales durante varias décadas, debido al incumplimiento de sus pagos en los treinta, habría sido una “irresponsabilidad histórica” el cometer otra vez el mismo error. No obstante, aquéllos eran otros tiempos y los inversionistas eran individuos, no bancos. Además, aunque México se comportó de manera más “correcta” en la década de los ochenta que, por ejemplo, Brasil, pocos se atreverían a afirmar que ese comportamiento marcó alguna diferencia cuando se reanudaron los préstamos frescos en la década de los noventa.

El hecho de que México no optara por el incumplimiento de su deuda debe tener otras explicaciones. Dos de ellas son, a nuestro juicio, muy evidentes. La primera se refiere al factor humano. Para fortuna de los banqueros, los funcionarios mexicanos que contaban con poder para tomar decisiones durante esa crisis de la deuda resultaron ser inusualmente precavidos. El presidente De la Madrid era, en el fondo, muy conservador, tanto ideológica como temperamentalmente. Por otro lado, el secretario de Hacienda, Silva Herzog, nunca fue conocido por ser un polí-

tico dispuesto a enfrentar riesgos. Finalmente, el principal negociador de la deuda externa, José Ángel Gurría, era famoso por su estilo de no confrontación, y, quizá debido a ello, por ser el arquetípico amigo “latino” de los banqueros internacionales. Éstos estaban, por cierto, tan a gusto con él, que el gobierno mexicano continuó confirmando su nombramiento a lo largo de doce años.

La segunda explicación se debe a dos factores sistémicos. El régimen político dominante ha ejercido, durante mucho tiempo, un gran control sobre la población mexicana, y, por otro lado, siempre ha existido en México un desequilibrio extremo en cuanto a la distribución del ingreso y el poder político. Creemos que esas dos características del sistema también desempeñaron su propio papel en la crisis de la deuda. En efecto, pocos miembros de la élite hubieran apoyado un incumplimiento en los pagos, sencillamente porque sabían que las clases económicamente más bajas soportarían, al final, la mayor parte de la carga de la deuda. Más aún, también sabían que, como individuos, ellos *sí* corrían el riesgo de sufrir represalias en caso de que se dejara de pagar la deuda pública externa. Después de todo, las clases más pudientes tenían en ese entonces más de 50 000 millones de dólares depositados en Estados Unidos y en otros países.



## COMIENZO DE LAS RELACIONES PLENAS

A partir de fines de 1983, las reuniones efectuadas de manera regular entre el Banco Mundial y México, conocidas como de “instrumentación de estrategias”, constituyeron un medio expedito para el fortalecimiento de las relaciones entre ambas partes. En esos encuentros, sostenidos cada seis meses en forma alterna en Washington y en México, el Banco presentaba primero un análisis general de diez páginas sobre la situación macroeconómica de México, después un estudio sobre la fase en que se encontraban los proyectos financiados por el Banco y, finalmente, un documento de “prospectiva”. La consulta basada en esa rutina se convirtió en un modelo que continuó hasta principios de la década de los noventa.

### SAGA DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Basado en los temas desarrollados en esos breves análisis y animado por el éxito del GIRA, el Banco Mundial comenzó a sugerir a principios de 1984 el diseño de un préstamo ligado a la política comercial, cuya meta última era

una apertura significativa de la economía mexicana. Ésos eran los días de mayor influencia en el Banco de la economista estadounidense Anne Krueger, la entonces vicepresidenta para la investigación económica, quien era bien conocida en los círculos académicos como una enérgica defensora, “una fanática” dirían algunos, del libre comercio. Por ende, en los altos círculos del Banco hubo un respaldo total a esa nueva propuesta para México. Sin embargo, tuvo que pasar más de un año antes de que esa iniciativa se tradujera en un préstamo, pues las correspondientes negociaciones resultaron ser muy azarosas.

Ni duda cabe de que la mayor dificultad fue el peso de la historia: en México al Banco Mundial se le identificaba (y se le sigue identificando) con Washington. Pero también existieron, por otro lado, ciertos factores que acabaron por inclinar la balanza a favor de dicho préstamo. El más evidente era que algunos funcionarios mexicanos ya habían pensado en liberalizar de manera parcial la economía, como un medio para bajar las fuertes presiones inflacionarias. Otro factor pudo haber sido, de acuerdo con algunos miembros del Banco Mundial, que Silva Herzog entendió que sin ese préstamo México podría tener más dificultades al tratar de reestructurar posteriormente su deuda con los acreedores privados. En efecto, México emprendería en 1985 el, hasta entonces, mayor acuerdo de reestructuración en la historia del sistema financiero internacional, un arreglo que abarcaba toda su deuda externa con la banca privada. Y Silva Herzog sabía que para conseguir que los casi quinientos bancos participantes suscribieran ese nuevo acuerdo, México requería por necesidad de la participación de las instituciones multilaterales.

Sin embargo, para el gobierno mexicano la decisión de proceder con una reforma radical era demasiado riesgosa como para poder ser explicada sólo por esos dos argumentos. El siguiente acontecimiento ejemplifica claramente el sinnúmero de aristas que tenía el problema. En abril de 1985 un funcionario del Banco entregó a Francisco Suárez Dávila, entonces subsecretario de Hacienda, una copia de la llamada “matriz de política” para el préstamo propuesto. Dicha matriz establecía los pasos que México debía seguir respecto a su apertura comercial, así como el calendario que a su vez seguiría el Banco para liberar cada una de las porciones del préstamo, el cual totalizaba 500 millones de dólares.

Pocos días después de hacer esa entrega, el funcionario del Banco Mundial fue llamado a la oficina del vicepresidente para América Latina, David Knox; quien acababa de recibir una queja del más importante vicepresidente del Banco, Ernest Stern; quien había sido citado por el presidente de la institución, Tom Clausen; quien había sido llamado por el secretario del Tesoro estadounidense, Donald Regan; ¡quien a su vez había sido advertido al respecto por el presidente de la Reserva estadounidense, Paul Volcker! La “matriz de política” ocasionó tal revuelo, al dictar abiertamente condiciones a México, que el enojado gobierno mexicano trató de poner un punto final al asunto.

Cuando el autor de este libro preguntó al ex presidente Miguel de la Madrid acerca del proceso político que se había desarrollado tras bambalinas para apoyar la apertura comercial, éste contestó de inmediato que nunca hubo marcadas diferencias al respecto entre los miembros del gabinete económico. Recordó, además, que quien fungía

como su secretario de Comercio, Héctor Hernández, había sido su principal colaborador cuando De la Madrid, como secretario de Programación y Presupuesto, había promovido la entrada de México al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT por sus siglas en inglés) en 1979-1980; una propuesta que, por cierto, fue a la larga rechazada por el entonces presidente López Portillo.

Las discrepancias entre los miembros del gabinete respecto a la apertura fueron más una “cuestión de ritmo que de sustancia”, nos aseguró Miguel de la Madrid. Las disensiones tuvieron su origen en el temor de que la cuenta corriente del país pudiera sufrir un rápido deterioro tras la apertura, y esto precisamente en el momento en que había una gran escasez de crédito externo. Éste fue el motivo, según él, que justificaba el enfoque gradualista respecto a la apertura seguido por su gobierno en 1984.

Pero entonces, ¿cómo explicar el súbito cambio de opinión del presidente De la Madrid?, ¿cómo explicar la drástica apertura comercial de mediados de 1985? En la entrevista que tuve con él nunca fue claro al respecto. Ahora bien, dado que dentro del gobierno se había sostenido un equilibrio entre los que estaban a favor y quienes se oponían a la reforma por más de un año, el autor de este libro conjetura que quien acabó por inclinar la balanza fue el miembro más poderoso del gabinete: Carlos Salinas de Gortari, el secretario de Programación y Presupuesto y la mano derecha del presidente Miguel de la Madrid.

Durante varios meses Salinas se había mantenido casi al margen de la discusión sobre la apertura comercial (quizá porque no era todavía un neoliberal de pies a cabeza). Pero, de ser así, ¿por qué razón cambió Salinas a su vez

repentinamente de parecer? Sólo podemos especular al respecto. A nuestro juicio la respuesta a esa pregunta quizá fue consecuencia de la intervención de dos asesores de Salinas relativamente oscuros en ese momento, pero que irían ganando su confianza en los años siguientes. El más importante de ellos era, sin duda, Pedro Aspe Armella, a quien Salinas nombró su subsecretario en 1985; mientras que el otro era un antiguo profesor de Aspe, Francisco Gil Díaz, un economista conservador que encabezaba entonces el Departamento de Investigación Económica del Banco de México.

Sea como fuere, el hecho es que el gobierno mexicano decidió poner fin, el 23 de julio de 1985, a la estrategia de sustitución de importaciones que por tantas décadas había orientado la economía. Aun cuando la apertura comercial fue justificada ante el público como un componente más de un plan general de estabilización económica, la reforma fue más profunda de lo que aparentaba a primera vista: se eliminaron las licencias de importación de más de 60% de las categorías de los bienes controlados hasta entonces, mientras que se aumentaban a la par los aranceles. Tal liberalización comercial, vale la pena también anotarlo, entró en vigor una vez que las autoridades depreciaron el peso veinte por ciento.

De manera simultánea, el gobierno mexicano comenzó también a desmontar los otros dos componentes que sustentaban la antigua estrategia de sustitución de importaciones: los incentivos fiscales y los subsidios implícitos para las empresas nacionales. Dicho dismantelamiento se realizó mayormente en el sector manufacturero, donde, según un estudio del Banco Mundial, en 1980 los subsidios totales del

gobierno “ascendían a más de 10% del valor agregado en el sector; de esa cifra 1.8 correspondía a incentivos fiscales; 0.9 a subsidios crediticios; 1.6 a subsidios directos, y 5.8 a subsidios implícitos dados los bajos precios de los insumos suministrados por las empresas públicas”.<sup>1</sup> La saga de la apertura comercial culminó con el ingreso de México al GATT en agosto de 1986.

### UN TERREMOTO Y UN PLAN SOBRE LA DEUDA

El ajuste económico iniciado a fines de 1982 logró estabilizar la economía mexicana hacia 1984. Se trató, sin embargo, de una victoria pírrica obtenida a un costo considerable en términos de producción y empleo. De allí la angustia gubernamental cuando volvieron a empeorar los indicadores macroeconómicos a principios de 1985.

Cuando la economía retomó su senda de crecimiento en 1984, aumentaron de manera concomitante las importaciones. Debido a ello el gobierno pronto tuvo que encarar una restricción de crédito externo, la cual fue agravada por la hemorragia financiera provocada por los pagos de la deuda, así como por una repentina caída en los precios del petróleo. Además, los precios internos también crecieron con la economía, y la correspondiente inflación llevó a su vez a una nueva aparición de fuga de capitales inducida por un tipo de cambio sobrevaluado. Como era de esperarse, a mediados de 1985 el gobierno mexicano fue incapaz de alcanzar las metas fiscales impuestas por el FMI, por lo

<sup>1</sup> A. Maddison y Asociados, *op. cit.*, p. 180.

que tuvo que cancelarse el respectivo acuerdo con ese organismo.

Y poco después, el 19 de septiembre de 1985, cayó la proverbial gota que acabó por derramar el vaso: un terremoto (con una réplica al día siguiente). El desastre fue de enormes dimensiones; la pérdida de vidas humanas se estimó en diez mil, y cerca de ochenta y cinco mil familias perdieron sus hogares. Pero los mexicanos se conmocionaron no sólo por el sismo, sino por todo lo que éste dejó al descubierto: la corrupción e incapacidad del gobierno, así como la extrema miseria en los barrios perdidos de la capital. Por primera vez en muchos años los habitantes de la Ciudad de México salieron a las calles a manifestar su solidaridad con sus conciudadanos y a poner en evidencia la ineptitud gubernamental.

La ayuda del Banco Mundial tras la tragedia fue digna de reconocimiento (por el contrario, el FMI mostró inicialmente poca empatía). Más de 90 millones de dólares de otros proyectos del Banco fueron canalizados de inmediato para las tareas de rescate. Además, seis meses más tarde el gobierno mexicano recibió un préstamo fresco del Banco por 400 millones de dólares para ayudar a la rehabilitación y reconstrucción de la ciudad. Dicho crédito constituyó, por cierto, el primero de una serie de préstamos para vivienda de interés social que serían administrados por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, un fideicomiso de crédito para el desarrollo local (el cual tuvo un gran éxito, pues la construcción de viviendas aumentó veinte veces entre 1982 y 1986).

*Plan Baker*

El 8 de octubre de 1985, sólo dos semanas después del terremoto en México, el secretario del Tesoro estadounidense, James A. Baker, hizo público un nuevo plan para enfrentar la crisis de la deuda de los países en desarrollo. El proyecto, conocido desde su nacimiento como el Plan Baker, convocaba a prestar dinero fresco a los quince países más endeudados mediante la provisión de 20 000 millones de dólares de la banca privada internacional, y de otros 9 000 millones, aproximadamente, de instituciones multilaterales. Los nuevos préstamos se condicionarían a la realización de grandes reformas estructurales, tales como la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas, en los países receptores.

El anuncio del proyecto fue muy celebrado en los círculos de Washington. Pero el Plan Baker estaba destinado a fallar desde su inicio, dado que no establecía mecanismos claros que garantizaran la participación de la banca comercial. Menos de un año después de su anuncio, para la mayor parte de los países deudores el proyecto era ya un sonado fracaso. Tal desilusión condujo, a su vez, a más de un latinoamericano a preguntarse si el Plan Baker no fue simplemente un ardid, una estratagema para ganar tiempo ante una posible radicalización de América Latina respecto al asunto de la deuda externa. Ante esta pregunta, la típica respuesta que uno obtiene en Washington es un rotundo ¡no! De manera también predecible, uno obtiene la respuesta contraria en América Latina.

Varios académicos que han estudiado el caso adoptan este último punto de vista. Después de todo, son demasia-

das las coincidencias. A mediados de 1985 el nuevo presidente de Perú, Alan García, había impuesto un tope de diez por ciento a las ganancias por exportaciones que podían ser usadas para pagar la deuda externa de ese país. Y poco después, a principios de agosto, Fidel Castro había presidido en La Habana una reunión muy concurrida sobre el problema de la deuda latinoamericana. En esa reunión Castro, con la astucia política y la retórica barroca que lo caracterizan, exigió a voz en cuello una moratoria sobre la deuda externa de América Latina.

Esos dos acontecimientos tuvieron que ser, sin duda, suficientes para crispar los nervios de más de un funcionario estadounidense. De hecho, la autora de un famoso libro sobre la crisis de la deuda cita a un funcionario del Departamento del Tesoro estadounidense diciendo que la propuesta del Plan Baker “se elaboró al vapor en reuniones durante el desayuno” como una réplica a las nuevas propuestas radicales.<sup>2</sup>

### UN NUEVO DESPLOME

El precio del petróleo cayó, en promedio, más de cincuenta por ciento en 1986. Ese impacto externo hizo que los términos de intercambio comercial entre México y el resto del mundo se desplomaran hasta su nivel más bajo en muchas décadas. Además, ese mismo año el déficit guber-

<sup>2</sup> Karin Lissakers, *Banks, Borrowers, and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*, Nueva York, Basic Books, 1991, p. 229.

namental consolidado llegó a ser del orden de veinte por ciento del PIB. Esto último se debió parcialmente a la caída de los ingresos petroleros, aunque también contribuyeron otros dos factores importantes.

El primero de ellos fue que la carga financiera de la deuda interna era ya, para ese entonces, significativamente mayor que la de la deuda externa. En efecto, obligado por la falta de financiamiento en el exterior, desde 1982 el gobierno comenzó a contraer más y más deuda interna, tanto así que ya en 1986 los pagos de intereses sobre la misma habían subido a más de 12% del PIB, lo que equivalía a 40% de todos los ingresos públicos consolidados (provenientes del gobierno federal y las empresas públicas).

El segundo factor fue de carácter político. El gobierno no sólo se rehusaba a ajustar los rubros del gasto público para enfrentar la caída de sus ingresos, sino que, por el contrario, terminó por aumentar ligeramente sus gastos corrientes y de capital antes de las elecciones federales a mediados de 1986. Lo anterior debido principalmente al impulso del secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas, quien se había convertido para entonces en el miembro más poderoso del gabinete de Miguel de la Madrid. Jesús Silva Herzog, su principal oponente, pronto dejaría su puesto como secretario de Hacienda, al parecer por diferencias económicas y políticas con De la Madrid y Salinas.

A Silva Herzog lo sucedió en el cargo Gustavo Petricoli, quien como director de Nacional Financiera había tenido algunas fricciones con el Banco Mundial, aunque en su nuevo puesto pronto adoptaría gestos muy amistosos hacia el organismo. Por esas mismas fechas el gobierno se encontraba negociando una nueva reestructuración de su

deuda externa. Se suponía que México iba a ser el mayor beneficiario del Plan Baker, por lo que poco después del anuncio de la iniciativa el gobierno mexicano comenzó una ronda de negociaciones con las instituciones multilaterales y la banca privada para reestructurar la deuda externa y restablecer el flujo de crédito fresco.

El primero de esos arreglos se alcanzó con el Fondo Monetario Internacional en julio de 1986, cuando el gobierno firmó, tras algunas disputas, un acuerdo de compromiso contingente por 1 700 millones de dólares. Los desacuerdos con el FMI giraron en torno de la manera en que se debería medir el déficit público para establecer los objetivos del acuerdo. México, siguiendo una tesis presentada con anterioridad por Brasil, argüía que esas metas debían establecerse en términos del llamado déficit operacional, que es el déficit gubernamental ajustado por la inflación (el cual rondaba 7% del PIB en ese año), y no en términos del déficit nominal (entonces alrededor de 20% del PIB). Tras oponerse inicialmente de manera enérgica, el Fondo acabó admitiendo la propuesta mexicana. Poco después del acuerdo con el Fondo, el Banco Mundial anunció un programa de préstamos a México por 2 300 millones de dólares para 1986 y 1987.

#### EL BANCO MUNDIAL Y EL ASUNTO DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

La Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, así como el Fondo Monetario Internacional, fungieron oficialmente como los principales interlocuto-

res de México durante la primera parte de la crisis de la deuda. Era natural que uno de los participantes fuese el FMI, y no el Banco Mundial, ya que durante su etapa inicial la crisis de la deuda era considerada por muchos sólo como un problema temporal de liquidez.

### *Una oportunidad para el Banco Mundial*

Como se expuso, el Plan Baker adjudicaba un papel importante a todas las instituciones multilaterales. Hasta el anuncio del Plan el Banco Mundial había sido hecho a un lado mientras la crisis se desarrollaba; debido a ello la institución fue muy criticada externamente por su visible pasividad, e internamente por dejar pasar una oportunidad para tener una mayor presencia pública.

Dado que México era el primer país importante donde se pondría a prueba el nuevo papel del Banco Mundial, el vicepresidente decano de la institución, Ernest Stern, utilizó toda su influencia para asegurar el éxito de la tarea. Stern se involucró personalmente en las negociaciones entre México y los bancos comerciales, así como en las propias negociaciones entre el país y el Banco para el otorgamiento de garantías. Además, instituyó un proceso para informar periódicamente a Petricioli, entonces secretario de Hacienda, acerca del estado de cada uno de los proyectos mexicanos con el Banco y de los pasos requeridos para acelerar el flujo del crédito. Finalmente, con la intención de transferir de manera inmediata los fondos crediticios, se le permitió a la división del Banco encargada de México pasar por alto todo trámite burocrático.

Hacia fines de septiembre de 1986 y tras una serie de enfrentamientos entre México y la banca internacional, se concretó un nuevo paquete de reestructuración de la deuda externa del país. Éste involucraba alrededor de 52 000 millones de dólares en préstamos, entre los cuales casi 44 000 millones fueron renegociados para tener un vencimiento más largo (de veinte años) y un menor margen (de 0.8125%) sobre LIBOR. Además los bancos accedieron a proporcionar seis mil millones de dólares en dinero fresco, y aceptaron una cláusula de contingencia que los obligaba a prestar otros 1 700 millones de dólares en caso de que se presentasen circunstancias externas que fuesen adversas para el país.

### *Falta de iniciativas del Banco Mundial en materia de deuda*

En un estudio muy amplio, auspiciado por la London School of Economics, sobre la contribución del Banco Mundial al entendimiento y la búsqueda de soluciones a la crisis de la deuda se concluye que “el Banco fue demasiado optimista hasta antes de 1982, algunas veces diseminando asesorías y consejos que, más adelante, contradiría. Además, durante la crisis [de la deuda] parecería haber sido un tardo seguidor en el debate sobre sus posibles soluciones”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Beatriz Armendáriz de Aghion y Francisco Ferreira, “The World Bank and the Analysis of the International Debt Crisis”, documento de trabajo núm. 51, Development Economics Research Programme, London School of Economics, noviembre de 1993, p. 3.

Fuera del Banco Mundial, la mayoría de los expertos estaría de acuerdo con la sobria cita anterior; pero dentro no faltan opiniones más magnánimas respecto a su papel en la crisis. En particular, un panfleto distribuido por la institución intenta mostrar que “el Banco Mundial jugó un papel importante en la manera como América Latina enfrentó la crisis de la deuda”.<sup>4</sup>

Para poner en una mejor perspectiva los dos juicios anteriores vale la pena hacer una aclaración pertinente. En contraste con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial es una organización más abierta, constituida por miles de personas con un amplio rango de creencias políticas y económicas. Esto puede ejemplificarse muy claramente en el caso de la crisis de la deuda de los países en desarrollo; como se verá, la cuestión fue considerada en formas muy diversas por los distintos miembros del Banco, incluso entre los altos mandos.

Entre los que se opusieron a toda perspectiva innovadora sobre el problema de la deuda estaban Clausen, Stern y Krueger. Stern, por ejemplo, castigó en cierta ocasión a Guy Pfeffermann, en ese entonces economista en jefe para América Latina, por publicar en 1986 un libro, que acabó teniendo una gran acogida, acerca del impacto de la crisis de la deuda externa en la pobreza de América Latina. Krueger, tras dejar el Banco Mundial para volver a la academia, seguía oponiéndose a cualquier tipo de condonación parcial de la deuda aun cuando casi todos los expertos se inclinaban a ello para entonces. El razonamiento de Krue-

<sup>4</sup> Sebastian Edwards, *The Latin American Debt Crisis*, Washington, World Bank, s.f., p. 2.

ger era del siguiente talante: "Incluso podría argumentarse que, en países donde la disciplina fiscal es laxa, la condonación parcial de la deuda sólo traería como consecuencia el aumento del gasto gubernamental en otros rubros, o bien el retraso en el ritmo de las reformas".<sup>5</sup> Por cierto, esta afirmación de Anne Krueger no concuerda en absoluto con lo que en realidad ocurrió.

Una perspectiva muy diferente fue sostenida por otro grupo en el Banco Mundial, el cual incluía al vicepresidente de política de operaciones, Sahid Husain, el vicepresidente para América Latina, David Knox (el primero reemplazó al segundo en 1987), y parte del personal en la división para América Latina del propio Banco. Ya hacia 1985 este grupo se había convencido de que la reestructuración no era suficiente en sí misma y que una reducción en el monto de la deuda externa tenía que volverse parte de la solución. Sin embargo, ninguno de ellos se atrevía a poner por escrito ese argumento, pues dentro del Banco Mundial existía la arraigada creencia de que la institución no podía fungir como un promotor en la reducción de la deuda de los países y ser, al mismo tiempo, uno de los deudores preferidos por los mercados financieros internacionales.

El trabajo inicial sobre el problema de la deuda externa provino de la división del Banco Mundial encargada de México y el resto de América Latina. Ésta contrató a Donald Lessard, un afamado profesor de finanzas, para explorar las formas en que el Banco podía contribuir a

<sup>5</sup> Anne O. Krueger, "Resolving the Debt Crisis and Restoring Developing Countries Creditworthiness", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 30, 1989, p. 105.

una reducción efectiva de la deuda mexicana por medio de algunas formas de ingeniería financiera. Los documentos y apuntes estratégicos resultantes precedieron, de hecho, el discurso dado por Baker en 1985; pero, debido al temor a que pudieran divulgarse sin permiso, los trabajos tuvieron poco efecto en las demás dependencias del Banco.

También se auspiciaron otros estudios internos, como uno de Fred Jaspersen, quien trabajaba para Pfeffermann. Asimismo hacia fines de 1986 hubo un cambio en la actitud oficial de la propia institución. En la última página de un informe económico sobre Bolivia aparecido en diciembre de 1986, el Banco Mundial se atrevió por primera vez a sugerir, de manera impresa, la posibilidad de un “alivio de la deuda”. Para ese entonces el argumento de que era óptima para todos la reducción de la deuda externa ya había recibido la aprobación de varios académicos respetables (como Jeffrey Sachs, profesor en la Universidad de Harvard).

### *Gurría se apropia de una idea*

Los trabajos teóricos de Lessard fueron mostrados, de manera confidencial, a varios funcionarios mexicanos. Como era de esperarse, éstos se enfadaron por la conducta esquizofrénica de la institución: aunque el Banco Mundial ignoraba de manera oficial cualquier posibilidad de reducción de la deuda, era obvio que en privado consideraba muy en serio esa opción.

Pero la irritación no duró mucho. Un buen día el personal del Banco que se encargaba de México se enteró de

que el negociador en jefe de la deuda mexicana, José Ángel Gurría, quien había tenido acceso a los documentos sobre la reducción de la deuda externa, había viajado a Nueva York en busca de una agencia deseosa de poner en práctica tal esquema para México. Gurría encontró al final nada menos que a J.P. Morgan & Company, el consorcio estadounidense que siempre había estado listo para entablar todo tipo de acuerdos financieros con México a lo largo del siglo XX, incluso durante los años de la Revolución.

Esa nueva estrategia de reducción de la deuda externa reemplazó a la preferida por el gobierno hasta ese momento: el intercambio de pasivos por activos (*swaps*). Dicho esquema financiero había sido puesto en práctica en 1986 con cierto éxito, pues los intercambios acabaron por representar la mitad de la inversión extranjera de ese año. Pero pronto fue abandonado debido al temor de los efectos inflacionarios que podían acarrear las expansiones monetarias que típicamente acompañaban a tales intercambios.

El arreglo financiero diseñado por J.P. Morgan fue también un fracaso. El gobierno mexicano intentó ponerlo en práctica mediante una subasta de bonos en febrero de 1988, donde pretendía intercambiar deuda antigua por cerca de 20 000 millones de dólares, a un promedio de descuento de 50%, ofreciendo a cambio bonos cupón cero, con un vencimiento de 20 años y un margen de 1.625% sobre LIBOR (los cuales eran, a su vez, garantizados por bonos del Departamento del Tesoro estadounidense comprados por México). Sin embargo las ofertas finalmente aceptadas totalizaron sólo 3 700 millones de dólares, con un descuento promedio de apenas 30.2 por ciento.

## UN PLAN DE ESTABILIZACIÓN HETERODOXO

En diciembre de 1987, frente a la traumática experiencia de una inflación anual por encima de 150% (nunca antes experimentada en México), el gobierno lanzó un nuevo programa de estabilización conocido como el Pacto de Solidaridad Económica. Éste comprendía una serie de políticas heterodoxas basadas en el control de los precios y los salarios (lo que en la literatura económica se conoce como una política de ingresos). Pero el Pacto también incluía, a diferencia de los planes de estabilización ensayados en Argentina y Brasil pocos años atrás, medidas ortodoxas, tales como la adopción de políticas restrictivas en el ámbito monetario y fiscal. Como ariete se usó el tipo de cambio, cuyo valor fue fijado respecto al dólar en marzo de 1988 para servir como un ancla nominal contra la inflación. Sobre añadir que, dado el carácter semiautoritario y corporativo del sistema político mexicano, el Pacto fue rápidamente aceptado por los empresarios, trabajadores y campesinos.

El programa de estabilización también incluía una práctica que estaba volviéndose cada vez más ortodoxa en todo el mundo: una mayor liberalización comercial para contener el aumento de los precios internos. A fines de 1987 se redujo el arancel promedio a sólo 10% (era 22% en 1986) y la media ponderada se situó en alrededor de 6% (era antes 13%). Tras esa medida la economía mexicana se volvió tan abierta como las de muchos países industrializados.

El Pacto de Solidaridad Económica logró reducir la inflación anual a 52% en 1988 y a 20% en 1989 sin provocar una caída de la producción (de hecho, la economía registró

un aumento real de 1.2% en 1988). Debido a ese éxito el gobierno siguió renovando el pacto bajo diferentes nombres y modalidades, durante una decena de años más. En noviembre de 1991, por ejemplo, el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico permitió reajustes en los precios de los energéticos, incrementó los salarios mínimos, desaceleró el deslizamiento del peso frente al dólar y redujo las tasas del impuesto al valor agregado.

Vale la pena también apuntar que el Banco Mundial no desempeñó papel alguno en el diseño del Pacto en 1987. Como sus propios funcionarios han expresado,

el Banco Mundial se encontró básicamente desprevenido ante la heterodoxa propuesta mexicana, pues se había centrado demasiado estrechamente en la apertura comercial [...] La reacción inicial del Banco ante el novedoso planteamiento mexicano fue de cierto escepticismo dada la poca familiaridad que tenía con medidas como la política de ingresos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> World Bank, *OED Study*, *op. cit.*, p. 98.



## APOGEO DE LAS RELACIONES

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el gobierno efectuó las reformas económicas más radicales en la historia mexicana reciente. Éstas abarcaron desde un programa de privatización a gran escala hasta un plan para atacar la pobreza extrema; desde un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, hasta una contrarreforma agraria.

Salinas, un político consumado, impresionó tanto a sus colegas extranjeros que se dice que el Banco Mundial llegó incluso a filmarlo durante uno de sus discursos, pues se pensaba que su imagen podría ser de gran ayuda para difundir el proyecto del neoliberalismo en otros países. Su fama se extendió a Estados Unidos, donde recibió muchos premios y donde, tras dejar su puesto, fue por un tiempo el candidato preferido para encabezar la nueva Organización de Comercio Mundial en 1995.

Los lectores poco familiarizados con México pueden preguntarse, con justa razón, cómo Salinas pudo implantar tantas reformas y alcanzar tanto reconocimiento durante sus seis años de gobierno. Su actuación resulta menos sorprendente, sin embargo, una vez que se conoce un poco acerca del sui géneris sistema político mexicano. Durante

seis décadas el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido dominante, había logrado mantener una autocracia “modelo” en México; pero su hegemonía fue puesta súbitamente en duda durante las elecciones presidenciales de julio de 1988. El candidato del PRI, Carlos Salinas, en desventaja por el mal desempeño de la economía durante el gobierno de Miguel de la Madrid y por su propia imagen pública, tuvo que competir por la presidencia contra un popular Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del reverenciado ex presidente Lázaro Cárdenas.

En una elección ensombrecida por las dudosas prácticas electorales del PRI, Salinas acabó siendo proclamado vencedor tras una oportuna “caída” del sistema computarizado de votos. Así pues, cuando Salinas tomó posesión de la banda presidencial, el primer día de diciembre de 1988, muchos mexicanos cuestionaron abierta o calladamente su legitimidad. No obstante, haciendo uso de sus innegables dotes políticas, Salinas comenzó a ganar más y más adeptos a medida que avanzaba su administración.

### PLAN BRADY

El 10 de marzo de 1989 el secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, dio a conocer un nuevo plan que por primera vez incorporaba de manera explícita el objetivo de reducir el monto de la deuda externa de los países en desarrollo, así como el servicio de la misma. Nunca fue claro qué tanto “alivio de la deuda” tenía en mente Brady, pero era ciertamente menor de lo que México y otros países deudores esperaban. Por otro lado, hubo mucha es-

peculación sobre las razones de ese cambio de estrategia de Estados Unidos, aunque en retrospectiva parece probable que la nueva iniciativa surgiera como respuesta a un cúmulo de acontecimientos en América Latina y el resto del mundo. Citamos a continuación sólo cinco de ellos.

Primero, los resultados electorales de 1988 en México apuntaban hacia el resurgimiento de una izquierda nacionalista, hecho que probablemente no era bienvenido en Estados Unidos; esto pudo haber impulsado al gobierno estadounidense a colaborar para que Salinas ganara mayor legitimidad. Segundo, en febrero de 1989, un mes antes de que se anunciara el Plan Brady, un equipo de funcionarios mexicanos encabezado por el nuevo secretario de Hacienda, Pedro Aspe, hizo saber al Departamento del Tesoro estadounidense que México pediría una reducción significativa de sus adeudos en la próxima ronda de negociaciones. Tercero, durante ese mismo febrero varias revueltas en Venezuela dejaron cerca de trescientos muertos, después de que el gobierno de ese país, siguiendo las típicas recetas del FMI, implantara una serie de medidas impopulares de ajuste. Cuarto, en 1988 el gobierno japonés parecía dispuesto a suscribir una nueva iniciativa, el Plan Miyazawa, que proponía la conversión de deuda por bonos con el FMI como garante (ese proyecto fue, por ende, el predecesor teórico del Plan Brady). Y quinto, la salud de los bancos internacionales había mejorado sustancialmente para entonces, por lo que éstos ya tenían la capacidad de condonar parte de su deuda comercial.

Cualesquiera que hayan sido las razones del Plan Brady, lo cierto es que México fue su primer beneficiario. Para tal efecto, las negociaciones tentativas con los bancos

comerciales y con las instituciones multilaterales comenzaron en abril de 1989 y arrancaron formalmente en mayo de 1989, cuando México firmó un acuerdo de servicio ampliado con el Fondo Monetario Internacional. Este convenio tenía una vigencia de tres años e involucraba un préstamo de 4 100 millones de dólares, una parte de los cuales estaba explícitamente destinada para la reducción de la deuda externa comercial.

El punto medular del Plan Brady era el uso de mecanismos financieros para apoyar tanto la reducción del saldo de la deuda como el servicio de la misma. Para ello se canjearía la deuda antigua por un nuevo tipo de obligaciones, los llamados bonos Brady, usando como garantía los préstamos de organismos multilaterales y oficiales. Como habría varias opciones financieras para permitir cierta flexibilidad, el procedimiento recibió el nombre de “enfoque de menú para la reducción de la deuda”.

Las negociaciones entre los bancos y el gobierno mexicano se prolongaron más de lo esperado y tuvieron cierto colorido. Solamente el diseño del menú tomó del 19 de abril al 23 de julio de 1989; el día más crítico fue el 20 de julio, cuando el presidente Salinas ordenó a los negociadores mexicanos que suspendieran el regateo con los bancos y volvieran al país. Sin embargo el Departamento del Tesoro estadounidense pronto cambió de opinión (de manera similar a lo ocurrido en 1982 con López Portillo) e invitó al gobierno mexicano y a los bancos a iniciar el 22 de julio lo que resultó ser la última ronda de negociaciones. Este último encuentro fue mediado por el propio Brady, por el subsecretario del Tesoro, David Mulford (el autor intelectual del Plan Brady), y por el presidente del

Banco de la Reserva Federal en Nueva York, Gerald Corrigan. A pesar de la anunciada neutralidad de estos últimos, fue obvio que en ocasiones no estuvieron de acuerdo con la postura negociadora mexicana, algo que Mulford dejó entrever con una repentina maldición en contra de la “gente de los números” del equipo mexicano.<sup>1</sup>

El menú contenía tres opciones para los bancos: canjear su deuda por bonos a treinta años, con 35% de descuento y un margen de 0.8125% sobre LIBOR; intercambiar la deuda por bonos a treinta años, sin descuento (bonos a la par) pero con una tasa de interés fija de 6.25% anual, o, finalmente, conceder préstamos frescos a México equivalentes a 25% del valor nominal de la deuda (desembolsando el dinero fresco a lo largo de cuatro años). Los platillos se condimentaron con una cláusula petrolera de “recaptura” que daba a los bancos, comenzando en julio de 1996, un ingreso extraordinario si el precio del petróleo subía a más de 14 dólares (en términos reales) por barril.

Tomó otros seis meses, de septiembre de 1989 a febrero de 1990, el lograr que todos los bancos dieran a conocer sus decisiones. Finalmente el acuerdo se cerró el 28 de marzo de 1990. La primera opción fue escogida sobre 42.6% de los 48 200 millones de dólares de la deuda comercial elegible, la segunda sobre 46.5% y la última sobre el resto del adeudo.

Después de México, más de doce países altamente endeudados se acogieron al Plan Brady. No obstante, según un cuidadoso estudio patrocinado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los efectos

<sup>1</sup> J.A. Gurriá, *op. cit.*, p. 147.

del Plan Brady difirieron considerablemente de país a país: Costa Rica se benefició mucho y México ganó moderadamente con él, mientras que Filipinas y Uruguay se beneficiaron muy poco.<sup>2</sup> Por otro lado, el acuerdo sí ayudó a reducir el riesgo de la banca comercial en el mundo en desarrollo, aunque principalmente a expensas de las instituciones multilaterales.

### *Papel del Banco Mundial*

En el caso de México, la principal contribución financiera del Banco Mundial al Plan Brady fue hecha mediante un préstamo de 1 260 millones de dólares para ayudar al pago de intereses. Además el Banco proporcionó a México 750 millones de dólares de sobrantes en préstamos vigentes. Finalmente, aparte de los créditos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, Japón también prestó a México alrededor de dos mil millones de dólares, con lo que las garantías totales para los nuevos bonos mexicanos, de descuento y a la par, ascendieron a 7 100 millones de dólares.

El Banco Mundial también desempeñó un papel importante como consultor del gobierno mexicano en el diseño de las diversas opciones que se ofrecerían a los bancos comerciales. Basta con echar un vistazo a los memoranda del Banco correspondientes a 1989, en especial a los expedidos en la vicepresidencia de Economía para el Desa-

<sup>2</sup> Véase Jean-Claude Berthélemy y Anne Vourc'h, *Debt Relief and Growth*, París, OCDE, 1994, pp. 58-59.

rollo (entonces encabezada por Stanley Fischer, antiguo profesor del MIT), para darse cuenta del gran esfuerzo que el Banco Mundial hizo para asesorar al gobierno mexicano. Al respecto, bien vale la pena reproducir algunos comentarios que aparecen en un documento interno del Banco:

El personal del Banco ayudó a las autoridades mexicanas a evaluar el alivio en el servicio de la deuda que estaba implícito en las diferentes opciones del menú ofrecido a los bancos comerciales, incluyendo la fijación de precios para la cláusula de recaptura petrolera [...] El Banco también asesoró a México durante las negociaciones con el Comité Consultivo de la banca comercial, favoreciendo inicialmente una postura más demandante frente a los bancos que la que México adoptó finalmente. En particular, las proyecciones del Banco sobre los requerimientos financieros mexicanos jugaron un papel importante en el apoyo a la solicitud de México para obtener un alivio en el servicio de su deuda.<sup>3</sup>

Sin embargo, hay otra afirmación del Banco, reiterada constantemente por su personal, que es muy discutible. Varios documentos publicados por esa institución sostienen que el alivio de la deuda obtenido por medio del Plan Brady fue la razón principal de la ligera recuperación económica de México durante los años siguientes. Siendo objetivos, sin embargo, no es fácil defender tal afirmación a la vista de otros factores positivos que estuvieron presentes de manera simultánea durante el resto del gobierno de

<sup>3</sup> World Bank, "Review of Mexican External Debt", artículo electrónico en disquete, abril de 1993, p. 11.

Salinas (especialmente de 1990 a 1994). Para empezar, las tasas de interés mundial, representadas por la LIBOR, cayeron de un promedio de 9.1% en 1990 a 3.9% en 1994. En segundo lugar, los ingresos provenientes del proceso de privatización fueron extremadamente altos, pues alcanzaron 4.1% del PIB en 1991 y 4.2% en 1992. Y por último, hacia 1992 la economía mexicana ya había comenzado a cosechar los beneficios —bajo la forma de un fuerte aumento en la inversión extranjera— del futuro Tratado de Libre Comercio de América del Norte (véase más adelante).

Sobra añadir que el Banco Mundial, como cualquier otro organismo internacional, está en su derecho de hacer la mayor publicidad posible a su trabajo; pero el autobombo selectivo es menos aceptable. El gran número de documentos publicados por el Banco sobre el Plan Brady contrasta con la falta de trabajos acerca del éxito o fracaso de la apertura comercial mexicana de 1985, o acerca del éxito o fracaso de los programas sociales y ambientales en los que el Banco participó de manera activa durante la administración salinista.

### PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

A fines del sexenio de José López Portillo el gobierno federal mexicano poseía 1 155 empresas estatales. Al término de la gestión de Miguel de la Madrid dicha cifra ya había sido disminuida a 618, aunque muchas de las paraestatales vendidas (o liquidadas) durante ese sexenio fueron relativamente pequeñas. Pero cuando Carlos Salinas concluyó su periodo el número de empresas no sola-

mente había sido reducido aún más, a 252, sino que también entre las paraestatales vendidas se contaban todos los bancos comerciales, el monopolio telefónico y las dos principales aerolíneas.

Tal proceso de privatización, uno de los más grandes en el ámbito mundial, tanto en cantidad como en valor de las empresas públicas vendidas, fue inicialmente muy aplaudido por las instituciones multilaterales, en especial el Banco Mundial, y por la prensa internacional. Posteriormente, sin embargo, las alabanzas se tornaron en críticas incluso en periódicos estadounidenses: “La privatización de las compañías estatales, supuestamente el logro más importante de Salinas, degeneró en una piñata para los amigos de los funcionarios poderosos, comenzando con los amigos del presidente”.<sup>4</sup> La verdad, como suele ocurrir, se encuentra entre ambos extremos.

Tal vez sea demasiado pronto para hacer una evaluación balanceada del proceso de privatización mexicano. Más aún, el número de empresas vendidas, junto con la falta de información sobre literalmente cientos de ellas, haría de tal trabajo una tarea hercúlea. Por tanto, los siguientes párrafos se limitan a hacer algunos comentarios generales sobre el tema:

1) El proceso mismo de venta de las empresas públicas fue relativamente expedito y limpio, aunque, como se ejemplifica más adelante, hubo algunas excepciones. Por otro lado, los resultados obtenidos con las privatizaciones,

<sup>4</sup> Andrew A. Reding, “It isn’t the Peso. It’s the Presidency”, *New York Times Magazine*, 9 de abril de 1995, p. 55.

en términos de eficiencia y equidad, pueden estar sujetos a un mayor debate.

2) Lo cierto es que el impulso privatizador obedeció más a consideraciones fiscales que a propósitos de eficiencia económica. Al usar las ganancias de la privatización, el gobierno logró disminuir la deuda interna de 20% del PIB en 1988 a casi 8.5% en 1993. Tal uso del dinero fue el más adecuado, pues durante la segunda mitad de los ochenta la economía tenía que soportar una enorme deuda interna, tan grande que ya para 1988 los pagos de intereses por ella eran cinco veces mayores que los pagados por la deuda externa. Por consiguiente, la eficacia económica, aunque pregonada de dientes para afuera por los funcionarios mexicanos, nunca fue el asunto central.

3) Como en tantas otras subastas gubernamentales, no siempre hubo transparencia en el proceso de venta de las paraestatales. Entre las irregularidades pueden citarse desde adjudicaciones no precisamente al mejor postor —por ejemplo la minera de cobre de Cananea—, hasta dudosas prácticas de ingeniería financiera, como el declarar ilegalmente en bancarrota a empresas antes de su privatización. Esta última artimaña era particularmente efectiva, pues así el gobierno podía hacer más apetecibles las empresas no sólo desde un punto de vista financiero sino también laboral y político, al hacer a un lado el estorbo de los sindicatos y al eliminar la evidencia de posibles malos manejos de los burócratas que antes hubieran estado al frente de las paraestatales.

4) Durante la segunda mitad del sexenio salinista era común mencionar a los bancos comerciales como casos ejemplares en el proceso de privatización. De mediados de

1991 a mediados de 1992 el gobierno había vendido dieciocho bancos al sector privado en un acuerdo que, a juzgar tan sólo por las ganancias gubernamentales, fue un éxito rotundo: el monto de la venta superó en más de 50% el valor inicial que estimaba el gobierno.

Sin embargo, no es evidente que los consumidores se hayan beneficiado en la misma forma. En septiembre de 1994, faltando todavía tres meses para el colapso financiero que se analizará más adelante, la cartera vencida representaba ya un porcentaje histórico de casi 10% de todos los préstamos. Esto debido en buena parte a las altas tasas de interés que privaban sobre los créditos, las cuales, a su vez, eran un mero resultado del comportamiento oligopólico del sector bancario ya privatizado.

Tras la venta de los bancos, la brecha entre las tasas de interés sobre los préstamos y los depósitos creció de manera extraordinaria. Esto trajo como consecuencia un incremento también notable en las utilidades del sector. Para dar una idea del margen de ganancias prevaleciente entonces basta una muestra: en 1992 las utilidades brutas de los tres mayores bancos mexicanos excedieron a las utilidades de sus equivalentes franceses (752 millones de dólares contra 738 millones), mientras que el rendimiento promedio del capital fue casi ocho veces más elevado (2.2% contra 0.3 por ciento).

Las prácticas oligopólicas y la baja calidad de los activos fueron en gran medida el resultado de una negligente supervisión gubernamental. Ejemplos de lo anterior incluyen desde requisitos de reserva muy laxos, hasta un préstamo de 700 millones de dólares hecho por el presidente de un banco a sus propias empresas poco antes del colapso de la

institución. Todos esos traspiés gubernamentales, vale la pena subrayar, ocurrieron a pesar de que el Banco Mundial otorgó un préstamo por 500 millones de dólares a México en 1989, con la pretendida meta de mejorar los reglamentos prudenciales y la supervisión del sector financiero.

La inexistencia de muchos de esos problemas cuando los bancos estaban nacionalizados podría atribuirse, en efecto, al hecho de que éstos eran forzados a financiar al gobierno antes que al sector privado. Sin embargo, la desregulación financiera, que relajó los requerimientos de crédito al gobierno así como liberalizó las tasas de interés, comenzó en 1988 —tres años antes de la privatización, un periodo en el que no pocos bancos nacionalizados continuaron siendo administrados razonablemente bien.

Ahora bien, un lector con mucha fe en el mercado bien podría preguntarse si hubo alguna mejora en la calidad de los servicios bancarios tras la privatización. Esto, sin embargo, es también discutible. Los bancos privatizados no se desempeñaron mejor —al menos en lo concerniente a la provisión de servicios innovadores— que cuando pertenecían al gobierno. Fue justamente durante la etapa de nacionalización cuando los bancos desarrollaron productos tales como cuentas maestras y servicios de factoraje. Como se concluye en un extenso estudio sobre el tema, el gobierno “utilizó la nacionalización para fortalecer los bancos, con objeto de que desempeñaran un papel orientado al mercado dentro de la economía [...] Los bancos se volvieron rentables e introdujeron muchos productos y servicios nuevos”.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Dianne Stewart, “Changes in the Pattern of Ownership, Structure

5) Pero el mal desempeño posterior del sector bancario privatizado palidece en comparación con los resultados obtenidos en otros casos. En un optimista estudio sobre los procesos de privatización en los países en desarrollo, auspiciado por el Banco Mundial y realizado entre 1990 y 1992, tres compañías mexicanas son incluidas: dos aerolíneas: Aeroméxico y Mexicana, y el monopolio telefónico Teléfonos de México (Telmex).<sup>6</sup> De los dos primeros casos no hace falta escribir mucho, excepto que las aerolíneas fueron declaradas técnicamente en bancarrota a mediados de 1995, a pesar de que eran financieramente sanas cuando el gobierno las vendió en 1989.

La privatización de Telmex es un caso más sutil. En el análisis patrocinado por el Banco aparece una pregunta clave: ¿quién ganó y quién perdió en esa venta? A lo cual el autor del estudio responde un tanto inocentemente:

El gobierno ganó [...]; otros ganadores fueron los empleados, los accionistas locales y los compradores [...] Los compradores extranjeros ganaron 27% de las ventas de 1991, por lo que hubo una derrama sustantiva de beneficios hacia el exterior [...] Los únicos perdedores fueron los consumidores. Perdieron principalmente por los incrementos en los precios. Es importante enfatizar, sin embargo, que esta pérdida en el bienestar de los consumidores no toma en

---

and Operations of the Mexican Banks: 1982-1991", documento de trabajo núm. 26, SOAS, University of London, 1992, p. 34.

<sup>6</sup> Pankaj Tandon, "Mexico", en Ahmed Galal y Mary Shirley (comps.), *Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference*, Washington, World Bank, 1994, pp. 59-69.

cuenta las mejoras en la calidad [del producto], las que podrían ser considerables.<sup>7</sup>

De hecho, como se muestra en ese mismo estudio, los compradores extranjeros no sólo obtuvieron 27%, medido en ventas de 1991, sino que también fueron los que *más* se beneficiaron dentro del grupo de ganadores. Mientras que, por otro lado, los consumidores mexicanos perdieron ¡más de 60%! Finalmente, respecto a la cuestión de una mejor calidad, es interesante notar que desde 1990, el año de su privatización, hasta 1994, Telmex se mantuvo a la cabeza en cuanto al número de quejas recibidas por la Procuraduría Federal del Consumidor: 70% del total de las reclamaciones.

6) Un último aspecto problemático del proceso de privatización fue su efecto en términos de equidad social. Al reseñar las privatizaciones incluidas en el estudio antes mencionado, el entonces jefe de economistas del Banco Mundial, Lawrence H. Summers, argumentó:

es posible que todavía haya algunas privatizaciones que enriquecerán de manera desmedida a algunas personas, y será difícil defender éticamente tal riqueza [...]; pero si, como creo, las cuestiones de distribución del ingreso se enfocan mejor desde un punto de vista de preocupación por los pobres, antes que de envidia hacia los ricos, estos resultados no constituirán un problema tan grave.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>8</sup> Lawrence H. Summers, "A Changing Course toward Privatization", en Galal y Shirley (comps.), *op. cit.*, pp. 11-17.

Para poner en perspectiva los argumentos de Summers considérese lo siguiente: de acuerdo con la revista *Forbes*, en México el número de multimillonarios, con una riqueza de más de mil millones de dólares, aumentó de dos en 1991, a siete en 1992, a trece en 1993, a veinticuatro en 1994. Para entonces México tenía ya *más* multimillonarios que Reino Unido e Italia. Ciertamente es que parte de la razón fue que el peso estaba muy sobrevaluado en 1994 (sólo diez de los veinticuatro permanecieron en la lista de *Forbes* en 1995). Pero aún así, ¿cómo es posible que se haya registrado un aumento neto de once multimillonarios en 1993, año en que la economía estuvo virtualmente estancada? La razón obvia es que la mayoría de esos “empresarios” obtuvo rentas oligopólicas y monopólicas de empresas privatizadas que no fueron posteriormente reguladas.

#### PRONASOL, UN PROGRAMA CONTRA LA POBREZA EXTREMA

La tesis doctoral presentada por Carlos Salinas a fines de los setenta para obtener el doctorado en economía política, llevaba por título “Inversión pública, participación política y apoyo al sistema”.<sup>9</sup> Así pues, mucho antes de llegar a la presidencia Salinas ya se preguntaba acerca de cómo el clientelismo económico podía conducir al apoyo político. No es

<sup>9</sup> Carlos Salinas, “Public Investment, Political Participation and System Support: Study of Three Rural Communities in Central Mexico”, tesis doctoral, Political Economy Department, Harvard University, 1978.

de sorprender, por tanto, que esos añejos intereses se vieran reflejados en sus programas presidenciales. Especialmente en uno contra la pobreza extrema llamado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual fue iniciado poco después de su llegada a la presidencia y perduró hasta mediados de 1995 (cuando se lanzó un nuevo programa con un sesgo un poco menos centralista).

El Pronasol fue concebido como un programa de combate a la pobreza extrema con raíces en cada comunidad. Entre sus elementos clave estaban: *i*) la atención directa del gobierno federal a las comunidades pobres, pasando por alto a los gobiernos locales y estatales; *ii*) la utilización de líderes locales; *iii*) el énfasis en la participación de los beneficiarios del programa, y *iv*) el otorgamiento de créditos blandos a las pequeñas empresas. De una u otra manera, los tres primeros puntos estaban ya presentes en la tesis doctoral de Salinas sobre cómo construir una estructura de apoyo al sistema.

En público, el Banco Mundial dio una buena acogida al Pronasol; en privado, sin embargo, el personal del Banco era más precavido:

La coexistencia de fuertes subsidios y donaciones bajo Solidaridad junto con políticas para liberalizar y desregular el desarrollo urbano y los mercados de vivienda podrían ser contradictorios a escala local. No obstante, es consistente con la tradición mexicana de identificar a cada presidente con un proyecto particular de interés social que generalmente opera aparte de la política de desarrollo a largo plazo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> World Bank, "Overview of the Urban Sector Story", artículo electrónico en disquete, noviembre de 1992, p. 4.

En todo caso, para principios de 1991 el Banco había hecho ya una importante contribución al Pronasol, cuando aprobó un préstamo por 350 millones de dólares como parte de un programa de 1 400 millones de dólares para atacar la pobreza extrema en los cuatro estados más necesitados de México: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

En retrospectiva, la pregunta obvia es si el Pronasol tuvo éxito en el alivio de la pobreza. Es curioso, pero ha habido muy pocos estudios empíricos que puedan ayudar a contestar esa cuestión (a pesar de que hay una considerable literatura sobre el efecto del programa en las elecciones presidenciales de 1994). No obstante, de los pocos trabajos disponibles se pueden extraer las siguientes conclusiones desalentadoras: primero, los criterios políticos y administrativos fueron factores más importantes que la propia pobreza extrema para explicar la asignación de los fondos entre los estados; segundo, en Chiapas muchos pobres vieron dicho programa como una imposición gubernamental que los forzaba a colaborar sin pago en proyectos que no los beneficiarían directamente, y tercero, la distribución regional no constituyó una respuesta a las necesidades comparativas, como se establecía en los lineamientos del Banco Mundial.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Véase Adalberto García Rocha y Alejandro Guevara, "Impacto socioeconómico del Programa Nacional de Solidaridad en el estado de Zacatecas", cap. 2, manuscrito, El Colegio de México, 1992; Carlos Marín, "Estudio del propio Consejo Consultivo del Pronasol: Solidaridad hundió más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista", *Proceso*, 9 de enero de 1995, pp. 28-33, y Sara Lovera, "Efecto relativo del Pronasol en el combate a la pobreza extrema", *La Jornada*, 30 de octubre de 1994, p. 25.

Queda claro que es necesario recabar mayor evidencia sobre el impacto del programa, especialmente debido al fuerte incremento del porcentaje de pobres durante el gobierno de Salinas (véase el cuadro 1). En particular podría argumentarse que el Banco Mundial, como uno de los principales patrocinadores del Pronasol, debería evaluar sus éxitos o sus fracasos. Además, independientemente de lo que encuentre el Banco, el gobierno mexicano debería hacer pública la investigación; esto último para evitar sospechas, en la mayoría de los casos equivocadas, de que el Pronasol fue sólo un programa clientelar ideado por Salinas para acarrear votos para su partido.

#### TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

A comienzos de su gestión el presidente Salinas se mostraba renuente a explorar la posibilidad de signar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, a pesar de que algunos miembros de su gabinete, en particular el nuevo secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, lo alentaban a ello. Se dice que el gobierno mexicano sólo comenzó a considerar seriamente un tratado de esa magnitud en 1989, cuando parecía probable que Europa del Este recibiera una participación creciente de la inversión extranjera occidental (una posibilidad que, por cierto, nunca se materializó).

Cuando al fin decidió negociar el acuerdo comercial, el gobierno mexicano puso empeño y dinero, y efectuó arduas labores de cabildeo hasta lograr su aprobación.

Tras una oposición inicial relativamente fuerte en Estados Unidos y Canadá, y casi ninguna en México, se firmó el texto final del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a fines de 1992 y se hizo efectivo el 1 de enero de 1994.

No hay evidencia alguna que indique el patrocinio o la participación del Banco Mundial en la negociación del TLCAN. Quizá porque los acuerdos comerciales que se restringen solamente a regiones no son bien vistos en el Banco, o quizá porque habría sido inconveniente el que su personal fuera visto ayudando a México o a cualquier otro participante en las negociaciones. Sin embargo, el Banco Mundial sí realizó dieciséis estudios sectoriales acerca del impacto del TLCAN sobre la economía mexicana. La mayoría de ellos siguen inéditos y no son particularmente ilustrativos. El único que se publicó, hasta donde se sabe, versaba sobre el sector agrícola, e intentaba mostrar que el impacto del TLCAN sobre los campesinos pobres que fueran productores de maíz sería relativamente inocuo.<sup>12</sup>

### CONTRARREFORMA AGRARIA

Salinas propuso, a fines de 1991, una enmienda a la Constitución para modificar el sistema de tenencia de la tierra originado durante la Revolución mexicana. Tal sistema estaba basado, desde la Ley de Reforma Agraria de 1915, en

<sup>12</sup> Véase Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", *Trimestre Económico*, vol. 58, octubre-diciembre de 1991, pp. 823-862.

el principio de las tierras comunales (ejidos y comunidades agrarias). Éstas eran propiedad del Estado, que a su vez las prestaba a los campesinos para su explotación, y representaban casi 60% del total de tierras cultivables en el centro y sur del país (con un menor porcentaje en el norte).

La parte toral de la contrarreforma salinista fue el cambio de los derechos de propiedad para posibilitar a los campesinos, si así lo deseaban, la enajenación de las tierras comunales. Antes de la reforma los ejidatarios sólo podían heredar a sus descendientes los derechos en el ejido, mas no (legalmente) rentar o vender la tierra. Al transferir los derechos de propiedad, el gobierno esperaba inducir a los campesinos más productivos a tener más tierra, para así beneficiarse de los rendimientos crecientes de escala. La nueva reforma también intentó mandar un mensaje a los sectores agrícolas y ganaderos particulares de que los riesgos de expropiación, a los que habían tenido que enfrentarse por varias décadas, habían terminado.

Como se mencionó, el interés del Banco Mundial sobre el sistema mexicano de tenencia de la tierra se remonta al trabajo de Ladejinsky en 1966. Sin embargo, las autoridades mexicanas niegan que el Banco haya desempeñado un papel importante en la contrarreforma de principios de los noventa. Al parecer esto es cierto, pues los pocos documentos del Banco que la citan lo hacen de una manera tangencial. Considérese, por ejemplo, el siguiente enunciado:

Está por verse si [la nueva reforma agraria] disminuirá o aumentará el problema de la pobreza rural. El Banco apenas ha comenzado a mostrar cierto interés en esta materia, más

allá del asunto de la eficacia microeconómica. Sin embargo, dada la sensibilidad política mexicana, el Banco (al igual que el BID) mantiene un perfil bajo respecto a las reformas en este rubro, aunque proporciona consejos y colaboración técnica cuando se le solicita.<sup>13</sup>

Por cierto, puede también advertirse que el escepticismo del Banco respecto a la contrarreforma agraria estaba justificado: su impacto acabó siendo insignificante.

### *Otras intervenciones del Banco Mundial*

Durante el gobierno de Salinas el Banco Mundial llegó a tener simultáneamente hasta 55 asesores trabajando con funcionarios mexicanos en la identificación de posibles reformas. El objetivo oficial del Banco era el brindar diferentes perspectivas sobre cada problema. No hay aquí espacio suficiente para revisar la lista de políticas sectoriales llevadas a cabo durante el sexenio salinista. Pero bien vale la pena comentar, al menos de paso, sobre una reforma que el Banco había perseguido tenazmente por casi un cuarto de siglo: la desregulación del sector del transporte. Como se expuso, a partir de su informe de 1971 acerca de ese sector en México, el Banco siempre había criticado la manera en que el gobierno mexicano regulaba el ingreso a la industria camionera y controlaba sus fletes. El Banco ganó finalmente

<sup>13</sup> World Bank, "Study of Relations Between the World Bank and Mexico: The Agricultural Sector", artículo electrónico en disquete, enero de 1993, cap. 1, pp. 23-24.

la pelea en 1989, cuando el gobierno mexicano relajó las condiciones de ingreso a dicha industria, y un año más tarde abolió la regulación de las tarifas de carga.

### UN DESEMPEÑO DESLUCIDO

A pesar de los intentos, tan festejados, del gobierno mexicano para estabilizar la economía a partir de 1987, a pesar del alivio financiero que supuestamente trajo consigo el Plan Brady, a pesar de los recursos obtenidos por la privatización, y a pesar de las muchas reformas estructurales respaldadas por el Banco Mundial, una paradoja continuaba vigente: la economía mexicana seguía creciendo de manera anémica.

Esto se muestra de manera cristalina en el cuadro 2, donde se presenta un ordenamiento, en términos de indicadores económicos clave, de las ocho administraciones pasadas. En términos comparativos, durante el sexenio de Salinas se obtuvieron resultados mediocres: el desempeño de la economía durante esos seis años fue el peor de todos, excepto por el periodo de De la Madrid (el cual puede explicarse, al menos parcialmente, por las inadecuadas políticas seguidas durante los últimos dos años de la gestión de López Portillo). Es importante también subrayar que fue precisamente durante esos dos últimos sexenios cuando el Banco Mundial tuvo su mayor influencia sobre las políticas económicas del gobierno mexicano.

Debido a ese desempeño tan deslucido, ya para principios de 1994 el Banco comenzó a distanciarse de las reformas económicas adoptadas por México. En un artículo

Cuadro 2

Ordenamiento de los sexenios de acuerdo con su desempeño

|                | <i>Influencia del Banco<br/>Mundial en política<br/>macroeconómica</i> | <i>Crecimiento<br/>del PIB real</i> | <i>Tasa<br/>de inflación</i> | <i>Crecimiento<br/>de salarios<br/>reales</i> | <i>Ahorro<br/>nacional<br/>bruto/PIB</i> | <i>Déficit<br/>del sector<br/>público/PIB</i> | <i>Défici<br/>de la cuenta<br/>corriente/PIB</i> | <i>Deuda<br/>pública<br/>externa/PIB</i> | <i>Porcentaje<br/>de pobres</i> |
|----------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|
| Alemania       | mínima                                                                 | 6                                   | 4                            | 2                                             | 8                                        | 1                                             | 2                                                | 3                                        | n.d.                            |
| Ruiz Cortines  | mínima                                                                 | 2                                   | 3                            | 5                                             | 7                                        | 2                                             | 5                                                | 1                                        | n.d.                            |
| López Mateos   | mínima                                                                 | 2                                   | 1                            | 1                                             | 6                                        | 3                                             | 3                                                | 2                                        | 6                               |
| Díaz Ordaz     | mínima                                                                 | 4                                   | 2                            | 3                                             | 3                                        | 4                                             | 4                                                | 4                                        | 5                               |
| Echeverría     | mínima                                                                 | 5                                   | 5                            | 4                                             | 4                                        | 6                                             | 6                                                | 5                                        | 2                               |
| López Portillo | mínima                                                                 | 1                                   | 7                            | 6                                             | 1                                        | 7                                             | 7                                                | 7                                        | 1                               |
| De la Madrid   | notable                                                                | 8                                   | 8                            | 8                                             | 2                                        | 8                                             | 1                                                | 8                                        | 3                               |
| Salinas        | notable                                                                | 7                                   | 6                            | 7                                             | 5                                        | 5                                             | 8                                                | 6                                        | 4                               |

FUENTES: véase el cuadro 1.

n.d. No disponible.

de 1992, titulado “La creciente intimidad de México con el Banco Mundial”, el periódico inglés *Financial Times* citaba a Gurría, el negociador de la deuda mexicana, diciendo que los economistas del Banco Mundial “y los funcionarios mexicanos pasan con frecuencia los fines de semana juntos rebotando ideas sobre cuestiones de política [económica]. Muchos son graduados de las mismas universidades estadounidenses, y amigos”. Pero, apenas dos años más tarde, el mismo periódico informaría que el Banco “está preocupado por el lento crecimiento económico de México y por su bajo nivel de ahorro, lo que sugiere que su economía depende en exceso del capital extranjero”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Las citas fueron tomadas de dos columnas de Damian Fraser: “Mexico’s Growing Intimacy with the World Bank”, *Financial Times*, 3 de marzo de 1992, p. 7, y “Trying Hard but Could do Better, Says World Bank”, *Financial Times*, 22 de febrero de 1994, p. 6.

## UNA NUEVA CRISIS FINANCIERA

Ernesto Zedillo asumió la presidencia de México el primero de diciembre de 1994. Veinte días más tarde los mercados financieros mexicanos enfrentaban graves problemas; tres meses después, la economía se enfilaba hacia su mayor recesión desde 1932. Los factores que estuvieron detrás de ese colapso fueron tantos y tan pintorescos que la siguiente sinopsis podrá parecer en ocasiones el guión de una opereta.

### PROMESAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Para entender lo que ocurrió a la economía mexicana es necesario hacer una pausa y recordar un fenómeno que, desde fines de los ochenta, ha cobrado una gran importancia en el ámbito mundial: el renacimiento de la inversión extranjera privada hacia los países en desarrollo. De México a India, de China hasta Cuba, todos los políticos pronuncian la frase “inversión extranjera” con un fervor semejante al que experimentaría un alquimista a punto de descubrir el elixir. Igualmente notable es el hecho que, a diferencia de lo que ocurrió en los setenta, el mundo en desarrollo ha acogido al capital extranjero en todas sus for-

mas, desde la inversión extranjera directa hasta las carteras de inversión en bolsas de valores. Tal aumento en la demanda de capital foráneo ha sido parcialmente satisfecho por el lado de la oferta: alrededor de tres cuartas partes de la inversión extranjera a largo plazo que fluye a los países en desarrollo proviene ya de fuentes privadas.

En el caso de México, a medida que el optimismo de los inversionistas extranjeros fue convirtiéndose en euforia, la economía comenzó a depender en demasía de las ventas externas de bonos gubernamentales a corto plazo. Ya hacia fines de 1993 este tipo de deuda representaba más de 21 000 millones de dólares, con 70% proveniente de emisiones de Certificados de la Tesorería (Cetes), los cuales son bonos gubernamentales denominados en pesos.

Pero en 1994, por razones que se expondrán en breve, los inversionistas extranjeros (y nacionales) comenzaron a cambiar la composición de sus carteras hacia los llamados Tesobonos, instrumentos que aunque pagados en pesos estaban libres de todo riesgo cambiario, al ser garantizado en todo momento su valor en dólares. Cuando Salinas dejó la presidencia a fines de noviembre de 1994, los Tesobonos representaban ya más de dos terceras partes de los casi 24 000 millones de dólares que la nación debía a los tenedores extranjeros de bonos a corto plazo. Es casi innecesario añadir que estas formas de inversión, tan especulativas y volátiles, pueden representar un fuerte riesgo para una economía que depende demasiado de ellas para su crecimiento. Este hecho, tan obvio, fue dolorosamente evidente durante la crisis financiera mexicana iniciada a fines de 1994.

## UNA REBELIÓN Y DOS ASESINATOS

El primero de enero de 1994, precisamente el día en que el TLCAN entró en vigor, y faltando aún once meses para que finalizara el gobierno de Salinas, comenzó un levantamiento campesino en Los Altos de Chiapas, el estado situado más al sur del país. Ese día cientos de indígenas descendientes de los mayas, los más pobres entre los pobres, se apoderaron, encapuchados y en forma intrépida, de varias poblaciones para demandar mejores condiciones económicas y sociales. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), bajo las órdenes del carismático subcomandante Marcos, pronto sacudió la conciencia de un buen número de mexicanos. Pocas semanas más tarde el alzamiento era ya considerado, dentro y fuera de México, como la mayor derrota política sufrida por el gobierno salinista.

Pero los embates al sistema político mexicano no se detuvieron allí. El 23 de marzo, casi tres meses después de la rebelión, fue asesinado Luis Donaldo Colosio, el candidato presidencial del PRI para las siguientes elecciones. Se dijo entonces que el homicidio había sido la obra de un asesino solitario y trastornado, aunque otras teorías apuntaban y siguen apuntando hacia una conspiración. Tras la muerte de Colosio, Salinas rápidamente escogió como el nuevo candidato del PRI a Ernesto Zedillo, quien poseía un doctorado en economía por la universidad de Yale y carecía de liderazgo y experiencia política.

Ayudado por un mediano crecimiento económico, el 21 de agosto Zedillo ganó las elecciones presidenciales con 48.7% de los votos. Como esa cifra fue suficientemen-

te grande para aplacar a la mayor parte de la oposición, la renovada creencia de estabilidad apenas se cimbró cuando el 28 de septiembre fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, el nuevo secretario del PRI y un autoproclamado reformador político. Pero lo peor estaba aún por presentarse: el siguiente y decisivo golpe al sistema sería de carácter financiero.

### INICIO DE LA CRISIS

Conforme se desarrollaban los sucesos políticos anteriores, las reservas de divisas extranjeras, que habían alcanzado una respetable cifra de cerca de 29 000 millones de dólares hacia fines de febrero de 1994 (a pesar del levantamiento del EZLN), comenzaron a deslizarse como en un tobogán. Tras el asesinato de Colosio en marzo, las reservas sufrieron en menos de un mes un desplome por más de 10 000 millones de dólares. Esto obligó al gobierno mexicano a pedir ayuda al Departamento del Tesoro estadounidense, el cual extendió una línea de crédito por seis mil millones de dólares para apuntalar al peso. Para agravar la situación, en 1994 hubo una alza inesperada en las tasas de interés estadounidenses: la tasa promedio de los bonos del Tesoro a tres meses, los llamados *T-bills*, casi se dobló entre enero y diciembre (pasó de 3.0 a 5.6 por ciento).

Como consecuencia de todos esos factores, para julio de 1994 el Banco de México ya había perdido 13 000 millones de dólares de reservas. Esa cifra incluía varios miles de millones de dólares que se utilizaban para intervenir en el mercado cambiario cada vez que el número de pesos por dó-

lar excedía cierto umbral. Tales intervenciones eran necesarias, pues el peso flotaba en esos momentos dentro de una banda cambiaria, la cual no podía ser rebasada y cuyos límites superior e inferior se ajustaban a diario por una tasa de depreciación previamente anunciada.

La situación pareció mejorar tras las elecciones presidenciales en agosto; en particular, las reservas no variaron mucho tras el asesinato de Ruiz Massieu a fines de septiembre. Sin embargo, el fiscal asignado al caso, quien era además hermano del fallecido, renunció el 23 de noviembre tras denunciar la complicidad de altos funcionarios del PRI en el asesinato, lo cual propició una nueva pérdida de varios miles de millones de dólares en los siguientes días. Así pues, cuando Zedillo asumió el cargo presidencial a principios de diciembre, las reservas de divisas extranjeras se situaban apenas en alrededor de 10 000 millones de dólares, a casi un tercio del nivel más alto alcanzado nueve meses antes. El escenario para el último ataque especulativo contra el peso estaba listo, y el nuevo gobierno no tardó mucho en dar un motivo.

Al poco tiempo de asumir la presidencia, el gobierno de Zedillo envió señales de estar considerando una opción militar en el asunto del alzamiento zapatista. Como respuesta, los rebeldes emprendieron un sorpresivo avance militar que les permitió tomar posesión, ya para el 18 de diciembre, de una docena de poblaciones. De manera predecible, al siguiente día Zedillo recibió la nueva de que las perspectivas de mayores problemas en Chiapas habían hecho que los inversionistas sacaran de México alrededor de mil millones de dólares en un solo día, que el peso alcan-

zara el límite superior de la banda cambiaria, y que el mercado bursátil cayera en más de cuatro por ciento.

A las diez de la noche del 19 de diciembre tuvo lugar una reunión urgente para la firma de un “anexo” al Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento, el último de una serie de pactos económicos que, como se expuso con anterioridad, habían sido renovados de tiempo en tiempo a partir de fines de los ochenta. En esa reunión, el nuevo secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, notificó a los representantes de la iniciativa privada que el gobierno estaba planeando detener las intervenciones del Banco de México en el mercado cambiario, permitiendo con ello que el peso flotara libremente; con esta medida, dijo, se estimaba que el peso caería alrededor de 15%. Pero, tras un arduo debate que duró varias horas, se llegó al acuerdo de, a cambio de la libre flotación, ampliar la banda cambiaria incrementando su tope en 15 por ciento.

A las cuatro de la mañana del 20 de diciembre todos los integrantes de la reunión pudieron irse a casa para descansar... Bueno, al menos eso fue lo que después todos dirían que hicieron. Lo único cierto es que pocas horas más tarde las reservas de divisas extranjeras comenzaron a caer de manera acelerada, hasta llegar a una disminución, durante sólo ese día, de cerca de tres mil millones de dólares. Como consecuencia, en una nueva y apresurada reunión sobre el Pacto, tuvo que anunciarse que el Banco de México dejaría que el peso flotara libremente.

## OTRO PACTO Y UN PLAN DE RESCATE

El 3 de enero de 1995 se dio a conocer un nuevo pacto, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. Éste consideraba, además de la libre flotación del peso, un recorte en el gasto gubernamental, la futura privatización de los ferrocarriles y puertos, y la total apertura del sistema bancario a la inversión extranjera. Semanas más tarde también se anunció la privatización de la producción petroquímica secundaria de Pemex.

El plan también incluía la provisión de una línea de crédito de 18 000 millones de dólares otorgados por: el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (nueve mil), el gobierno canadiense (cerca de mil), otros miembros del Banco de Pagos Internacionales (cinco mil) y algunos bancos comerciales extranjeros (tres mil). La mayor parte del préstamo debía utilizarse para financiar el pago de los Tesobonos, cuyo valor al vencimiento era aproximadamente de 29 000 millones de dólares.

El siguiente lunes, el 9 de enero, después de que el Banco de México incrementara en 50% las tasas de interés a corto plazo, la Bolsa Mexicana de Valores sufrió una pérdida de 6.7% y se tuvo que pedir la intervención de los bancos centrales de Estados Unidos y Canadá para apoyar el peso. Pero la consecuente ganancia de 7.7% de la moneda se perdió rápidamente un día después cuando el peso sufrió una baja de 8.1%. Durante ese mismo día los mercados accionarios de Argentina y Brasil tuvieron pérdidas de más de 9%. Éste fue el ejemplo más dramático de lo que entonces ya empezaba a conocerse en todo el mundo como el “efecto tequila”. Este pintoresco término fue acu-

ñado en Sudamérica, después de que los mercados financieros de Argentina y Brasil empezaron a sufrir las consecuencias indirectas de la crisis mexicana. Dado que ambos países también habían estado usando sus tipos de cambio como un ancla nominal para controlar la inflación, los inversionistas privados comenzaron a especular que serían los siguientes lugares problemáticos.

Sólo tuvo que transcurrir una semana tras el anuncio del nuevo pacto para que todo el mundo se diera cuenta de que la economía mexicana no sobreviviría sin una moratoria, o bien, sin una mayor inyección de dólares. Así pues, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, se vio forzado a anunciar el 12 de enero la posibilidad de un nuevo paquete de garantías de crédito por 40 000 millones de dólares. Pero en menos de una semana Clinton enfrentó una rebelión tanto de los congresistas republicanos como de los demócratas en contra del paquete. El 30 de enero el mercado bursátil mexicano se desplomó a su nivel más bajo en más de un año, y el peso cayó a 6.35 unidades por dólar, una devaluación de alrededor de 85% respecto a su valor anterior a la crisis. Ese mismo día, en Estados Unidos varios senadores hicieron saber que el paquete de ayuda no sería aprobado por el Senado, a pesar del anuncio de que contaba con el respaldo bipartidista de tres ex presidentes, seis ex secretarios de Estado, cinco ex secretarios del Tesoro y seis ex secretarios de Comercio. A las 11:30 de esa noche el presidente Clinton enmendó sus planes.

## OTRO PAQUETE Y OTROS ERRORES

El 31 de enero, Clinton, pasando por encima del Congreso de su país, anunció un nuevo plan de rescate por casi 51 000 millones de dólares para México. El plan ampliaba la línea de crédito del Departamento del Tesoro a 20 000 millones de dólares por medio del llamado Fondo de Estabilización del Tipo de Cambio (*Exchange Rate Stabilization Fund*). También incluía un incremento de 10 000 millones de dólares en el acuerdo de compromiso contingente con el Fondo Monetario Internacional, anunciado una semana antes, para un total de 17 800 millones. Además, el soporte financiero comprometido por el Banco de Pagos Internacionales el 3 de enero fue duplicado a 10 000 millones de dólares, y se confirmaron los tres mil millones de dólares prometidos por los bancos comerciales.

El compromiso estadounidense por 20 000 millones de dólares fue muy controvertido en el Congreso de ese país. Después de todo, con ello se comprometían cuatro quintas partes del total del Fondo para la Estabilización del Tipo de Cambio. Pero resultó ser aún más problemático el incremento de 10 000 millones de dólares en el acuerdo con el Fondo, dado que la propuesta inicial por 7 800 millones de dólares ya constituía en sí una marca. Aunque el Con-

sejo del FMI aceptó el incremento un día después del anuncio de Clinton, algunas naciones europeas se abstuvieron de aprobarlo, como protesta silenciosa contra el hecho de no haber sido consultadas. Dado que el crédito del FMI no podía ser mayor, en principio, a 7 200 millones, más o menos el equivalente en dólares de trescientos por ciento de la cuota mexicana en derechos especiales de crédito, los representantes europeos expresaban así su preocupación de que Estados Unidos estuviera forzando peligrosamente las reglas institucionales. Al final los directivos del FMI se sacaron de la manga una “cláusula de excepción” que permitía esa cantidad extra. Pocos días después el Grupo de los Siete aceptó el plan.

Como era de suponerse, un día después del anuncio de Clinton la Bolsa Mexicana de Valores se recuperó en más de 10%, a pesar de que las reservas de divisas extranjeras eran de sólo 3 500 millones de dólares, y que el valor de los Tesobonos todavía en circulación era cercano a 24 000 millones (aproximadamente 14 000 millones en manos de extranjeros). De repente, tras el rescate, todo parecía ir bien: el Banco Mundial anunció que prestaría dos mil millones de dólares a México durante 1995 para fortalecer su sistema financiero, lo asesoraría durante la nueva etapa de privatizaciones y apoyaría los programas de alivio a la pobreza; además, el FMI desembolsó los primeros 7 800 millones de dólares de la línea de crédito.

#### UNA SERIE DE INFORTUNIOS

Poco después de las negociaciones con Estados Unidos sobre las condiciones del plan de rescate financiero, el pre-

sidente Zedillo fue televisado en cadena nacional para anunciar que había ordenado el arresto de los líderes del EZLN tras haberse descubierto sus presuntas identidades. La estrategia no tuvo éxito: los rebeldes se escondieron en la selva y decenas de miles de mexicanos tomaron de inmediato las calles en rechazo al gobierno mientras coreaban: “Todos somos Marcos”.

Ya para mediados de febrero, Zedillo había aminorado sus ataques verbales contra el EZLN, mientras que la euforia inicial de los mercados mexicanos tras el anuncio de Clinton también había mermado. El 21 de febrero, tras tres largas semanas, las negociaciones entre México y Estados Unidos sobre las condiciones del plan de rescate fueron concluidas. La cláusula más destacada, a los ojos de los mexicanos, fue la que exigía que los compradores de petróleo mexicano enviaran sus pagos a una cuenta especial en el Banco de la Reserva Federal en Nueva York en caso de que México dejara de pagar el servicio del préstamo. Aunque el uso del petróleo mexicano como garantía tuvo sus orígenes en 1982, la novedad en 1995 fue que *todas* las ganancias por las ventas externas de petróleo tenían que depositarse en Estados Unidos, hubiera o no un incumplimiento de contrato. Otras condiciones del préstamo requerían que México pusiera en marcha una política monetaria restrictiva y alcanzara un superávit presupuestal en 1995. Además, el Banco de México tenía que publicar semanalmente sus indicadores económicos clave, incluyendo los rubros principales de su hoja de balance; antes, como una manifestación más del autoritarismo gubernamental, el banco central daba a conocer el monto de las reservas apenas tres veces al año.

*Sobre cómo no jugar póquer*

En Estados Unidos el rescate financiero se vio como una defensa de las políticas económicas neoliberales que México y otros países latinoamericanos habían adoptado en la década de los noventa. De acuerdo con el director del Institute for International Economics, localizado en Washington, un colapso mexicano habría tentado a otros países a regresar a “las desacreditadas políticas económicas intervencionistas del pasado [... lo que] por supuesto, habría sido extremadamente contrario a los intereses de los Estados Unidos”.<sup>1</sup> Sin embargo, los términos del acuerdo fueron recibidos con gran resentimiento y escepticismo en México: el día del anuncio el peso cayó 4% frente al dólar, la tasa de interés subió 2.5% y la bolsa de valores registró una pérdida de 4.9 por ciento.

¿Por qué el gobierno mexicano mostró tanta docilidad al negociar los términos de ese préstamo? Como en otras instancias, la respuesta parece radicar en los correspondientes jugadores de póquer. Respondiendo a varios economistas (mexicanos y extranjeros) que sugerían que el gobierno ampliara de manera unilateral la fecha de vencimiento de los Tesobonos para que pudieran repagarse en un periodo mayor, Zedillo declaró públicamente que una moratoria de la deuda sólo dañaría a México. En una ocasión afirmó incluso, basándose en argumentos desconocidos, que una moratoria podría causar una caída de hasta 30% en el PIB.

<sup>1</sup> *Time*, 6 de marzo de 1995, p. 14.

## DOS NUEVOS PACTOS

Paralelamente al rápido desplome de la “nueva” economía mexicana se encontraba la caída libre de su principal arquitecto, Carlos Salinas. Tras el arresto de su hermano Raúl el 28 de febrero de 1995, que fue acusado de ser el autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu, el ex presidente inició una breve huelga de hambre, la cual fue continuada con un exilio *de facto*.

La turbulenta saga de la familia Salinas afectó naturalmente a la economía. Ya para el 9 de marzo el peso había caído a 7.5 pesos por dólar, una devaluación de 120% desde que Zedillo se había hecho cargo de la presidencia. Esa noche el gobierno mexicano divulgó finalmente el tan esperado plan de ajuste negociado con el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro estadounidense. Quizá la única sorpresa real del nuevo esquema fue el doblez orwelliano de su nombre: Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. El contenido del plan de ajuste resultó ser el esperado, pues el previo acuerdo con el Departamento del Tesoro ya tenía como condiciones algunas de las medidas, mientras que el resto de ellas constituía la típica receta presente en la mayoría de los programas de estabilización del FMI.

Como los créditos del Departamento del Tesoro estadounidense y del FMI se usaron religiosamente para pagar la deuda en Tesobonos, durante los siguientes seis meses los mercados financieros permanecieron en calma chicha. También ayudó a lo anterior el excelente e inesperado desempeño del sector exportador, el cual, aunado a una com-

presión sustantiva de las importaciones, permitió que México tuviera un superávit comercial desde el primer trimestre 1995. Finalmente, el inicio en abril de un supuesto diálogo de paz entre el gobierno y el EZLN contribuyó aún más a calmar los nervios de los inversionistas.

Sin embargo los mercados financieros volvieron a sufrir otro embate especulativo en octubre del mismo año, no obstante que para entonces se habían pagado prácticamente todos los Tesobonos. En consecuencia, a fines de ese mismo mes el gobierno se vio forzado a anunciar un nuevo plan económico, con la esperanza de reactivar la economía mediante deducciones tributarias, así como con incentivos fiscales para aquellas empresas que contrataran un mayor número de trabajadores. En el fondo de la nueva turbulencia estaba el hecho incontrovertible de que la economía se encontraba en la recesión más profunda de que se tuviera memoria (la caída del PIB durante ese año acabó siendo del orden de 6.9%). El ajuste resultó de manera totalmente innecesaria, demasiado severo. Para cerrar con la nota más triste de la tragedia, alrededor de un millón de trabajadores perdieron sus empleos en el sector formal a lo largo de 1995.

### *¿Y el Banco Mundial?*

La tarea principal del Banco Mundial durante la crisis fue contribuir, junto con el BID, a capitalizar el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), el fondo asegurador de depósitos creado en 1990 que sirvió como un conducto de emergencia para capitalizar al sector bancario (mediante el llamado, no sin cierta ingenuidad, Programa de Capi-

talización Temporal). El apoyo del Fobaproa se necesitaba con urgencia, pues los bancos comerciales enfrentaban en ese momento un gran incremento en su cartera vencida debido tanto a sus malas prácticas bancarias en el pasado como a las fuertes alzas de las tasas de interés.

El Banco contribuyó con ese sector no sólo al extender un préstamo de más de mil millones de dólares, sino también al ayudar al diagnóstico de la salud misma del sistema financiero, así como al sugerir diversas reformas bancarias en el ámbito de las normas contables y regulaciones prudenciales. Vale la pena también recordar que, como se mencionó, el Banco Mundial ya había otorgado al gobierno mexicano un crédito para el sector financiero en junio de 1989, el cual fue continuado, obviamente con resultados poco halagüeños, hasta junio de 1993.

### *¿Y las Casandras?*

A diferencia de la crisis de 1982, esta vez el nuevo trance no tomó a todos los observadores por sorpresa. Desde 1992 varios académicos nacionales y extranjeros habían advertido acerca del preocupante hecho de que el déficit en cuenta corriente había alcanzado una marca histórica en ese año. Más aún, ya para fines de ese año la evidencia mostraba que ese rumbo del déficit en cuenta corriente resultaría insostenible en el largo plazo, a no ser que se diera un cambio radical en las políticas cambiarias y monetarias.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véase José A. Núñez y Carlos M. Urzúa, "The Mexican Intertemporal Budget Constraint: Persistent Signals of an Eventual Collapse", *Estudios Económicos*, vol. 11, julio-diciembre de 1996, pp. 167-180.

Las Casandras también provinieron de la oposición. Por ejemplo, los principales oponentes de Zedillo en la carrera presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos, claramente advirtieron durante sus campañas sobre los riesgos de un tipo de cambio sobrevaluado. En el primer discurso económico de Cárdenas como candidato, éste estuvo tan cerca de adivinar lo que ocurriría quince meses más tarde que sólo le faltó dar la fecha precisa en que se iniciaría la crisis. De manera semejante, el plan económico de Fernández de Cevallos partía de la premisa de que una corrección del peso sería inevitable después de que Salinas dejara la presidencia.

Por otro lado, ni el FMI ni el gobierno estadounidense supieron reconocer a tiempo la gravedad de la situación. El análisis de la economía mexicana publicado en febrero de 1994 por el Fondo Monetario Internacional no contiene referencia alguna sobre una posible crisis financiera, o siquiera acerca de la eventual necesidad de ajustar el tipo de cambio. Esta falla por parte de una organización que, supuestamente, asesora a los países acerca de sus cuentas externas es en extremo inquietante.

De acuerdo con un crítico del gobierno de Clinton, el gobierno estadounidense no pudo reconocer la gravedad del problema incluso tras haber recibido una serie de advertencias. Como se indicó en el capítulo anterior, ya para marzo de 1994 el Departamento del Tesoro había tenido que abrir una línea de crédito para México. Más aún, por esas fechas la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) comenzó a enviar informes pesimistas acerca de la situación de la economía mexicana, e in-

cluso en el propio Departamento del Tesoro circularon un poco después documentos internos con el mismo tono.<sup>3</sup>

Además de interesante es justo señalar que el Banco Mundial *sí* había advertido con mucha antelación la precaria situación económica de México. Esto se demuestra en una relatoría escrita tras una misión del Banco llevada a cabo en enero de 1993:

El elevado déficit en la cuenta corriente sería menos preocupante si se pudiera adjudicar su origen a un aumento en la inversión interna, antes que a una disminución en el ahorro nacional [...] La economía depende ahora de flujos sustanciales de capital extranjero, los cuales están sujetos a vaivenes en las expectativas [...] No es evidente que se pueda solucionar esta situación a un bajo costo [...] Todo esto sugiere que el gobierno debería considerar el permitir una mayor flexibilidad del tipo de cambio. La mejor manera de hacer esto es a través de la ampliación de la banda.<sup>4</sup>

Dada la gran variedad de percepciones que los individuos y los organismos tuvieron acerca de la economía de México entre 1992 y 1994, cabría preguntar si existieron factores que pudieran haber confundido a algunos de esos observadores. Un elemento podría haber sido la innegable capacidad política de Salinas, tanta que incluso causó algo similar a la euforia en algunos círculos extranjeros. Otro factor podría haber sido la manera en que el gobierno me-

<sup>3</sup> Véase A. M. Rosenthal, "Cover-Up Chronology", *New York Times*, 4 de abril de 1995, p. A15.

<sup>4</sup> World Bank, "Aide Memoire: Mexico Private Sector Assessment Study", manuscrito, enero de 1993, pp. 3-4.

xico escondió información clave, aun a los propios mexicanos. Un trágico ejemplo de ello lo constituyó el ocultamiento, en 1993 y 1994, del déficit de los intermediarios financieros (con Nacional Financiera como mejor ejemplo). Por esos medios el gobierno pudo excederse en sus gastos a espaldas de los ciudadanos; en particular durante 1994, el año electoral. Por último, muchos observadores extranjeros pudieron haber sobrestimado la independencia del banco central al tomar demasiado en serio el hecho de que el Banco de México se volvió autónomo, nominalmente, en abril de 1994.

## CONCLUSIONES

A pesar del intrínseco interés de los recientes acontecimientos económicos en México, la falta de espacio nos obliga a detenernos para establecer algunas conclusiones en torno del tema de este estudio: la evolución de las relaciones entre México y el Banco Mundial durante los últimos cinco decenios.

Como quedó asentado, la primera etapa tuvo lugar durante el lapso de veinticinco años comprendido entre 1946 y el final de la década de los sesenta. Respecto a ese periodo, Mason y Asher aseguran en su libro clásico sobre el Banco Mundial escrito a principios de los setenta que: “En un país como México, que ha registrado un gran avance económico y ha recibido ayuda sustancial del Banco, algunos creen que tal progreso se debió casi exclusivamente a la firme adhesión de México a las políticas que consideró apropiadas, antes que al flujo regular de préstamos y asesorías”.<sup>1</sup> Esto es cierto, excepto por la afirmación de que México recibió “ayuda sustancial del Banco”. Como ya se dijo, casi todos los préstamos sectoriales de

<sup>1</sup> Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, Brookings Institution, 1973, p. 648.

ese organismo se usaron entonces sólo con dos propósitos: el desarrollo de la energía eléctrica y los proyectos de irrigación. Y aunque el Banco Mundial produjo varios estudios de gran calidad acerca de la economía mexicana, el hecho es que tuvo poca influencia en las políticas económicas llevadas a cabo durante ese periodo.

La segunda etapa en la relación se desarrolló durante la primera mitad de la década de los setenta. La semejanza de puntos de vista acerca de diversas cuestiones económicas —como la necesidad de combatir la pobreza rural— entre el Banco de McNamara y el gobierno de Echeverría, llevó a una serie de interesantes proyectos conjuntos. Esas relaciones fructíferas pudieron haber continuado durante la administración de López Portillo si el petróleo no hubiera aparecido de improviso en escena. Una vez que el gobierno mexicano comenzó a pedir prestado a los bancos comerciales en el mercado del eurodólar, se desarrolló una nueva fase en la relación. Por un lado, el gobierno, por una simpatía genuina hacia el Banco, continuó intentando asociarse con él para el desarrollo de diversos proyectos sectoriales; por el otro, sin embargo, el papel del Banco como interlocutor en lo relativo a políticas se volvió, una vez más, casi desdeñable.

Tras la crisis de la deuda de 1982 se desarrolló una nueva y más cercana asociación. Durante el gobierno de De la Madrid, en particular entre 1984 y 1988, el Banco Mundial ensanchó su diálogo con México en materia de política económica. Esto fue consecuencia tanto de la inclusión de créditos para el ajuste estructural, como de la necesidad que tenía el gobierno de México de obtener préstamos frescos. En ese periodo el Banco fue un factor clave en las diversas re-

formas que puso en marcha el gobierno de México, incluyendo el importante episodio de la apertura comercial de 1985. Además, en la segunda mitad de la década de los ochenta el Banco Mundial hizo a un lado su papel pasivo, al ver la creciente crisis de deuda del país, y se convirtió en un jugador activo al elaborar mecanismos de reducción de deuda que el gobierno llevó a la práctica más tarde.

El apogeo de la relación ocurrió durante la gestión de Salinas. En esos años el gobierno mexicano y el Banco Mundial establecieron un diálogo abierto sobre casi todos los grandes temas económicos, y docenas de expertos del organismo trabajaron en México en determinados momentos. El grado de participación del Banco en varias reformas del periodo fue considerable, a pesar de los disímiles resultados. Los ejemplos incluyen desde una colaboración exitosa en las negociaciones para asegurar la reducción de la deuda y su servicio, pasando por una participación tácita en el controvertido Pronasol, hasta, finalmente, la fallida cooperación para mejorar la regulación prudencial del sector financiero en México.

La última fase de la relación llegó con la crisis financiera de 1994. Los recursos que se necesitaron para superar esa crisis llevaron al FMI y al Departamento del Tesoro estadounidense al primer plano, por lo que en 1995, el último año que cubre nuestro estudio, el papel del Banco Mundial se redujo a la canalización de fondos para rescatar al sistema financiero mexicano. Dado el monto de recursos que se requerirán para lograr tal fin (tan sólo en 1995 el gobierno gastó más de cinco por ciento del PIB), es probable que una buena parte de los préstamos del Banco se destinará para ese propósito en los próximos años.

¿Qué le deparará el nuevo siglo a las relaciones entre México y el Banco Mundial? Es difícil predecirlo, dado que México será para entonces un país completamente distinto. Esto no sólo debido al cambio en las políticas que habrá provocado la crisis económica, sino también a que el autoritarismo que ha imperado en el país por tantos años habrá para entonces, con fortuna, desaparecido. La naturaleza del nuevo sistema político será, por tanto, el factor determinante en las futuras relaciones entre México y el Banco Mundial. Esto a su vez implicará el fin de las reformas económicas apresuradas y radicales, y que el Banco tendrá que aprender a negociar con grupos políticos y sociales más variados. Pese a los retos que ese pluralismo imponga, la nueva realidad política en México representará sin duda un paso hacia delante. La historia mexicana repetidamente ha demostrado que es arriesgado dejar las decisiones importantes en manos de unos cuantos.

## BIBLIOGRAFÍA SUPLEMENTARIA

Acorde con el título del libro la bibliografía que se sugiere aquí se centra exclusivamente en el tema de las relaciones entre México y el Banco Mundial. A lo largo del libro poco se ha dicho sobre la propia historia del organismo, así como sobre sus relaciones con otras naciones y organizaciones. La siguiente puede ser de ayuda para quien tenga un interés al respecto.

Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 1, Washington, Brookings Institution, 1997. Esta referencia es, por mucho, la más importante y confiable. En más de 1 250 páginas, Kapur, Lewis y Webb presentan la historia del Banco Mundial de una manera extraordinariamente detallada, ágil y sobre todo imparcial (respecto a este último atributo véase la reseña del *Economist*, 4 de abril de 1998, p. 78).

Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (comp.), *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 2, Washington, Brookings Institution, 1997. Este segundo volumen, de 750 páginas, contiene una serie de ensayos monotemáticos de diversos autores comisionados alrededor del mundo (uno de esos trabajos constituye la versión en inglés de esta obra). De particular interés son, a nuestro juicio, los

siguientes ensayos: el de Nicholas Stern sobre las contribuciones intelectuales hechas a través de los años por miembros del Banco Mundial; el de Jacques Polak sobre las relaciones entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (más enrevesadas de lo que comúnmente se piensa); el de Catherine Gwin sobre los vínculos entre la institución de Bretton Woods y el gobierno estadounidense, y el de Robert Wade sobre las políticas del Banco Mundial respecto al medio ambiente.

Al contrario de los dos volúmenes anteriores, la mayoría de los estudios sobre el Banco Mundial tienden a ser indebidamente elogiosos o injustamente críticos. Entre los primeros se encuentran varios libros y panfletos editados por el propio organismo, así como la historia comisionada por Brookings para celebrar el vigésimo quinto aniversario del Banco (Mason y Asher, *op. cit.*). Entre los segundos, menos conocidos, podemos citar los siguientes libros: Xabier Arrizabalo *et al.*, *Crisis y ajuste en la economía mundial: implicaciones y significados de las políticas del FMI y el BM*, Madrid, Síntesis, 1997; Samuel Lichtensztein y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*, México, Cultura Popular, 1987; Cheryl Payer *The World Bank: A Critical Analysis*, Nueva York, Monthly Review Press, 1982, y Sistema Económico Latinoamericano, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno, 1986.

*Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial  
y México. Una reseña desde el trópico*

se terminó de imprimir en septiembre de 2000  
en los talleres de Encuadernación Técnica Editorial, S.A.

Calzada de San Lorenzo 279-45, 09880 México, D.F.

Composición tipográfica y formación: Literal, S. de R.L. Mi.

Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

La edición estuvo al cuidado de la Dirección de Publicaciones  
de El Colegio de México.









*El propósito del presente estudio es hacer una revisión, con ojo crítico y prestando atención a sus claroscuros, de las relaciones entre México y el Banco Mundial desde la creación de éste a mediados de los cuarenta en Bretton Woods. En particular, debido a que el apogeo de tales nexos se remonta apenas al final de los ochenta, casi la mitad del texto está dedicado a hacer una revisión del periodo que empieza con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari y culmina con la crisis que estalló a fines de 1994.*



Centro de Estudios  
Económicos

EL COLEGIO DE MÉXICO

ISBN 968-12-0985-0



9789681209858