

Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS*

Resumen: *El artículo examina tres momentos decisivos de la evolución del sector bancario en México: nacionalización, privatización y nacionalización privatizante. Argumenta que el desenvolvimiento del esquema neoliberal en México no ha acarreado un repliegue sino una reconfiguración del Estado en materia económica. Asimismo, la hipotética desaparición de los grupos de interés bajo el neoliberalismo se ha visto imposibilitada por el surgimiento de nuevas coaliciones rentistas y grupos de interés articulados alrededor de renovados compromisos políticos.*

Abstract: *This article examines three important moments in the development of the Mexican banking sector: nationalization, privatization and “privatizing nationalization”. It argues that the neoliberal model in Mexico has implied reshaping of the State rather than its retreat. Also, the hypothetical dissolution of interest groups under neoliberalism has not been possible because of the emergence of new “distributional coalitions” and interest groups organized around new political commitments.*

Palabras clave: desregulación financiera; Estado; coaliciones; grupos de interés.
Key words: financial deregulation; State; coalitions; interest groups.

I. INTRODUCCIÓN

LA OLA DE REFORMAS ECONÓMICAS ocurridas durante las décadas de los ochenta y noventa generalmente se ha presentado como la combinación de dos elementos centrales. En primer lugar, la desarticulación de los Estados “extensos” e intervencionistas y su consecuente remplazo por parte de aparatos estatales en retiro, “mínimos” o

* Candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: Economía Política; Política Comparada; Reforma del Estado e Instituciones. Dirección: Ciudad de la Investigación en Humanidades. Avenida Maestro Mario de la Cueva, s. n., Ciudad Universitaria. Teléfono: 56-22-75-54. Fax: 56-19-32-90. Correo electrónico: <irma.sandoval@servidor.unam.mx>.

“modestos”. De acuerdo con esta perspectiva, las reformas neoliberales entrañarían el retiro unilateral por parte del Estado y su derrota a manos del mercado. En segundo lugar, la eliminación de las coaliciones políticas que tuvieron una clara influencia sobre las políticas públicas del pasado. Con el modelo neoliberal, estas coaliciones “populistas” habrían sido remplazadas por grupos independientes de expertos y tecnócratas (Waterbury y Suleiman, 1990; Domínguez, 1997). En tal esquema, mientras el Estado de matriz keynesiana habría sido cautivo del rentismo y parasitismo de ciertos grupos de interés (generalmente burócratas y políticos), el éxito del adelgazado Estado neoliberal sería resultado de la acción de pequeños grupos de tecnócratas autónomos e independientes (Krueger, 1990).

El presente artículo cuestiona el poder analítico de ambas explicaciones y ofrece una tesis diferente. Primero, argumenta que las experiencias de mercado durante las pasadas dos décadas no han llevado al retiro unilateral de la economía por parte del Estado (Strange, 1996; Van Creveld, 1999); por el contrario, ellas han acarreado una clara *reconfiguración* y una fundamental *reorientación* del rol que desempeñan en materia económica. Segundo, se sostiene que las reformas neoliberales orientadas hacia la desregulación —y en particular hacia la desregulación financiera— no se han visto acompañadas de una mayor autonomía del Estado respecto de los grupos de interés, puesto que bajo el neoliberalismo han aparecido nuevas coaliciones rentistas y grupos de interés (*distributional coalitions*, en la terminología de Mancur Olson, 1982) articulados alrededor de renovados compromisos políticos.

El sector financiero es un área de investigación nodal para los estudios de la economía política acerca de las reformas de mercado. Analistas de todos los espectros políticos coinciden en que la globalización financiera ha estado en el corazón del proceso de reformas económicas de las últimas décadas. El rápido flujo de dinero a lo largo del planeta ha hecho que, en varias ocasiones, el diseño de las políticas públicas en materia económica se reduzca de un proceso de planeación con objetivos de largo alcance a meros ejercicios pragmáticos fundamentados en la conservación de la estabilidad de algunas variables económicas. Sin embargo, pese a que el discurso de la liberalización económica proclama la reducción de la intervención estatal en la economía y la separación de las decisiones de política financiera del alcance de los grupos de interés, las reformas de liberalización en el sector

financiero —el área en la cual el neoliberalismo ha adoptado su más pura expresión— muestran lo contrario.

La centralidad del Estado para la puesta en marcha y cristalización del nuevo modelo económico y político que arrancó en 1982 en México, se manifiesta con claridad en el manejo y gestión del sistema bancario. En 1982, el Estado nacionaliza la banca mexicana en respuesta a la crisis internacional de la deuda y como medida para controlar la fuga de capitales. En 1992, en un esfuerzo por mostrar su compromiso con el esquema de mercado, el Estado inicia un amplio programa de reformas del sistema financiero que culmina con la completa reprivatización del sistema bancario. En 1995 el Estado mexicano —una vez más como protagonista central— organiza un masivo rescate bancario con objeto de salvar la banca de la quiebra sistémica. En 1999 (después de enfrentar diversas dificultades jurídicas, legislativas y políticas), el Estado logra convertir los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)¹ —resultantes del rescate bancario de 1995— en deuda pública y con ello concreta lo que aquí se denominará la *nacionalización privatizante* del sector bancario.²

La hipótesis del presente artículo propone que lo que ha dominado la gestión de la política bancaria y financiera (en los tres casos bajo estudio) han sido consideraciones políticas, no económicas. De hecho, es la única manera de entender cómo estas tres políticas (aparentemente contradictorias: nacionalización, privatización y nacionalización privatizante) se engarzan con cierta coherencia en el devenir del periodo neoliberal.³ El neoliberalismo es generalmente entendido como un

¹ Fideicomiso privado establecido a principios de los noventa, con el objetivo principal de “funcionar como un seguro de depósitos bancarios para mantener a los bancos sin problemas de liquidez, salvaguardar el ahorro nacional y construir confianza pública en el nuevo sistema bancario” (Ortiz Mendoza, 1993).

² El término “nacionalización-privatizante” surge del hecho de que la solución al estallamiento del problema de las carteras vencidas —resultante de la crisis económica de 1994— significó en los hechos una reestatización (fugaz pero formal) mediante la intervención gerencial de los bancos a consecuencia de las intervenciones gerenciales del Programa de Capitalización Temporal (Procapte) y, en un segundo momento, de una virtual nacionalización mediante las finanzas públicas cuando el Fobaproa y su institución resultante: el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), socializaron las pérdidas bancarias al ser cargadas a la deuda pública con objeto de salvaguardar activos e intereses privados.

³ El desarrollo ulterior del sector bancario en México ha transformado drásticamente la estructura de propiedad, lo cual ha generado una virtual extranjerización

proyecto económico con repercusiones políticas. El argumento central aquí invierte los términos de la ecuación y plantea que el neoliberalismo es fundamentalmente un proyecto político con consecuencias económicas, que en México se traducen en una palpable debilidad estructural para alcanzar un crecimiento sostenido con equidad. En el caso de los 22 años de política bancaria en México, la evolución de las políticas públicas del sector puede ser explicada por la variación en las estrategias políticas de una nueva coalición gobernante, cuyo propósito central ha sido reorientar el Estado de acuerdo con las necesidades contemporáneas del capital financiero. Dicha coalición se compone de nuevos conglomerados industriales-financieros, vinculados con los mercados internacionales, funcionarios públicos ligados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y nuevas “camarillas” políticas que con abierto pragmatismo han empujado las políticas públicas que mejor correspondan a sus intereses particulares en cada momento diferente. De esta manera, la aparente variación en política bancaria cubre y al mismo tiempo descubre una falta de variación más profunda: el manifiesto avance del proyecto político de la nueva coalición gobernante.

La lógica de mercado se levanta y se entrelaza de manera compleja con las tendencias hacia la liberalización económica. Mientras que el neoliberalismo efectivamente ha llevado a la desregulación de ciertos sectores económicos clave, también ha exigido una mayor intervención

de la banca nacional. Algunos autores como Chávez (2002) sostienen que la apertura bancaria al capital extranjero ya está contemplada por la “modernización financiera salinista”; asimismo, que ella pone en riesgo la soberanía del sistema de pagos y el manejo autónomo de la política económica. Otros como Minushkin y Parker (2002) argumentan que, con la extranjerización, México sale ganando pues, por una parte, se despolitiza el funcionamiento bancario al ser poco probable que el gobierno forme una coalición con un sector financiero controlado por extranjeros; y, por la otra, se beneficia con banqueros que “vienen de una cultura de competencia y prudencia [...], además de que los intereses de los dueños extranjeros son más difusos”. En cualquier caso, es evidente que el debate sobre los costos sociales y económicos de la extranjerización de la banca en México es nodal y debe ser abordado urgentemente. Sin embargo, aunque esta discusión resulta fundamental, la extranjerización bancaria no afecta mi argumento central en torno al intervencionismo estatal en la hora del neoliberalismo; por el contrario, el cambio en la estructura de propiedad de la banca también fue un proceso impulsado y gestado a la luz de motivaciones más políticas que económicas. Desde luego, requirió de una clara intervención por parte del gobierno mexicano.

del Estado en materia económica. Ello se ha traducido en una constante *re-regulación* de las actividades económicas (Snyder, 2001) y una protección cada vez mayor de aquellos sectores económicos fundamentales en la coalición del proyecto político que el neoliberalismo representa. Por lo tanto, las reformas neoliberales en México han acarreado tanto una reconfiguración del tradicional rol desempeñado por el Estado en materia económica, como una constante y cada vez mayor intervención del mismo.

Por ejemplo, aunque la nacionalización y la privatización son generalmente presentadas como procesos opuestos, hay ciertas condiciones en las cuales estas dos políticas pueden corresponderse en sus objetivos. En tal sentido, el presente artículo hace hincapié en la manera como la nacionalización bancaria de 1982 cimentó la inauguración de la experiencia neoliberal en México; asimismo, expone el modo como el proceso de privatización bancaria —diez años más tarde— se vio acompañado de prácticas de protección e intervención por parte del Estado mexicano. Finalmente, el tercer momento en estudio: el del rescate bancario o *nacionalización privatizante*, demuestra aun más claramente la íntima relación que se establece entre intervencionismo y neoliberalismo. Al permanecer en la vértebra del proyecto neoliberal, tanto la continua influencia estatal en materia económica como el indiscutible poder de las coaliciones rentistas en el seno del Estado, no pueden ser catalogados como meras “imperfecciones de mercado”, sino que deben ser caracterizados como elementos centrales de la aplicación del proyecto neoliberal en México.

El artículo se divide en cinco apartados. En el segundo se discute la proposición acerca de la centralidad del Estado en la hora del neoliberalismo; además, se postula la importancia de no divorciar el análisis de las variables económicas de los aspectos políticos. El tercer apartado es una revisión de la literatura más notable sobre el análisis de las reformas financieras en México y el examen de la formación de coaliciones para el despegue e instrumentación de las reformas neoliberales en México. El apartado cuarto incluye el análisis histórico y sociológico de las tres configuraciones bajo estudio; el quinto delinea una conclusión inicial.

II. NEOLIBERALISMO Y ESTADO

La mayoría de las críticas al neoliberalismo en América Latina defienden la importancia de la intervención estatal en la economía. Ellas argumentan que en tanto la dirección de la economía sea dejada en manos del mercado, las sociedades latinoamericanas continuarán siendo altamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado y a los colapsos resultantes de la economía internacional. El problema con tales interpretaciones es que en ellas subyace la idea de que el neoliberalismo es equivalente al retiro unilateral del Estado en la economía.⁴ Sin embargo, el debate central en torno al neoliberalismo no debía centrarse en discutir si el Estado interviene o no, sino en evaluar la *direccionalidad* de tal intervención.

No se trata de negar el hecho de que bajo el neoliberalismo el Estado ha sido objeto de una serie de profundas transformaciones que lo han conducido en muchos casos a un franco repliegue de sus previas funciones productivas y redistributivas. No se trata de pasar por alto el evidente colapso del Estado como el actor central de la economía. Efectivamente, con el fin de la economía cerrada, se favoreció un conjunto de reformas económicas y financieras que trajeron consigo cambios drásticos en la vida económica del país. No obstante, el problema radicaría en caracterizar el sentido de tales cambios y en determinar el carácter de los actores que los facilitan, así como sus repercusiones políticas y sociales. Por ello este artículo discrepa de las perspectivas que observan una erosión cada vez mayor de la centralidad del Estado en materia económica, aunque claramente diferencia entre el redimensionamiento del Estado y la notoria desaparición del Estado propietario y productivo alrededor del cual se articuló la estrategia económica del modelo sustitutivo de importaciones (MSI).

Sin embargo, lo central para nuestro argumento es que, bajo el neoliberalismo, un Estado altamente intervencionista ha permanecido, y en muchos casos se ha fortalecido. Por ejemplo, el ingreso de México en el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) [Acuerdo General

⁴ Cfr. Susan Strange, *The Retreat of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); y Van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

de Aranceles Aduaneros y Comercio] en 1986, los pactos económicos impulsados por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) en 1987, los procesos de privatización en la década de los noventa, y destacadamente la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994 —entre otras importantes decisiones de política económica—, han requerido todas de un poderoso aparato estatal. Por ello, es necesario asumir la tarea de analizar el intervencionismo neoliberal con objeto de determinar la manera como dicha intervención ha ido cambiando a lo largo del tiempo en los diversos modelos de acumulación instrumentados y a la par de los profundos cambios políticos experimentados en el contexto de la reforma del Estado.

En dicho contexto, es necesario recuperar el trabajo realizado por varios estudiosos que en el mismo sentido ya han argumentado que lo ocurrido en los años recientes en el contexto de la globalización ha sido más una reconfiguración que una eliminación del tradicional poder del Estado en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, las investigaciones de Richard Snyder (2001) indican que las reformas de mercado impulsadas en años recientes han originado la constitución de nuevas instituciones estatales orientadas a la consolidación de una “governancia de mercado” (*market governance*). En este contexto —de acuerdo con Snyder—, lo que estaría ocurriendo en México, en lugar de procesos de “desregulación”, serían procesos de “re-regulación”. De igual modo, Hector Schamis (2002) —en su estudio sobre las políticas privatizadoras en América Latina— argumenta que la liberalización económica experimentada en la región, ha generado un Estado más fortalecido, central tanto en el área del reforzamiento de los derechos de propiedad como en la consolidación de las nuevas coaliciones ganadoras resultantes de los procesos de privatización.

Por su parte, Marcos Kaplan (2002) también ha señalado que en años recientes América Latina ha experimentado una transición: de un “Estado intervencionista-semibenefactor”, hacia un “Estado intervencionista-neoliberal”.⁵ Se ha argumentado además que la desregula-

⁵ “De un Estado intervencionista-semibenefactor, se transita a un Estado intervencionista-neoliberal, parcialmente desplazado por el mercado en la regulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos, en sus formas y contenidos. Las reformas crean o

ción puede ser vista como un intento por legalizar un amplio rango de actividades económicas que hasta hace poco habían sido manejadas mediante mercados negros o paralelos donde éstas no podían ser ni medidas ni fiscalizadas. Incluso algunos autores pertenecientes a la escuela de la autonomía de las elites tecnócratas en la creación de políticas públicas —tales como Waterbury y Suleiman (1990)—, han subrayado la posibilidad de caracterizar los procesos de liberalización, desregulación y privatización, como esfuerzos orientados hacia el fortalecimiento del Estado.

En el presente artículo se busca evitar la reproducción de dos vicios teóricos muy generalizados. Por una parte, las perspectivas mecanicistas que subsumen el Estado a tendencias socioeconómicas, tal como ocurre en las tradiciones marxistas instrumentalista o funcionalista; pero también la otra, que reduce el estudio del Estado a su artificial aislamiento de la sociedad, a la manera de las versiones Estado-céntrica y organizacional del Estado.⁶ Contrario a lo anterior, sostengo que debe endosarse una noción amplia de economía política, cuya trascendencia se extienda más allá de la esfera económica, pero que en ningún momento decline el estudio de las dinámicas económicas propias del capitalismo. Economía y política no pueden ser entendidas como esferas separadas o autónomas. Los sistemas de poder y dominación han estado íntimamente entrelazados a los sistemas de producción y explotación a lo largo de toda la Historia; por ello, en el presente análisis adoptaré la perspectiva de una economía política moderna que observe constantemente los diversos vínculos entre lo que equivocadamente se han considerado aspectos *puramente* políticos y fenómenos *puramente* económicos.

refuerzan hibridaciones y dualismos: estatismo-empresa privada y mercado; desregulación y liberalización económica-políticas neopopulistas. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberalización de la economía, las privatizaciones, coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarias, grupos insatisfechos y conflictos. Parece problemático —si no imposible— prescindir del intervencionismo del Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción” (Kaplan, 2002: 687).

⁶ En otro artículo ya me he referido al debate entre el nuevo institucionalismo y el funcionalismo en los análisis sobre el Estado. Ahí señalo que el consenso emergente respecto de la centralidad del Estado en el fomento al desarrollo, debe rebasar las perspectivas reduccionistas que plantean la “autonomía” del Estado desde un enfoque organizacional. El *regreso* hacia el Estado debe ser aprovechado para recuperar

Puesto que nuestro interés específico dentro del amplio campo de estudio de la economía política se concentra en las dinámicas del capital financiero y la desregulación monetaria, es necesario incorporar las contribuciones de dos de los autores contemporáneos que han logrado una mejor caracterización del papel desempeñado por el capital financiero. Las investigaciones de Arrighi (1994) y Brenner (2002) ofrecen marcos conceptuales de gran refinamiento teórico que, al mismo tiempo, incluyen una clara perspectiva histórica y sociológica a la hora de señalar las diferencias entre los capitales productivo y financiero.

En su interpretación del capitalismo, Arrighi trabaja sobre la tradición del concepto de “la larga duración” (*longue durée*), acuñado por Braudel. Arrighi analiza el capitalismo como un sistema social histórico y concreto que puede ser analizado de manera más adecuada tomando en cuenta las tendencias seculares que lo han distinguido a lo largo de su evolución. Las contribuciones teóricas más importantes de Arrighi son, por un lado, el concepto de “ciclos de acumulación sistémica” mediante los cuales analiza la génesis, consolidación, y desintegración de los sucesivos regímenes políticos de la economía capitalista; y, por otro lado, la noción de las tendencias a la “interminable acumulación de capital” (*endless accumulation of capital*), las cuales han generado las expansiones financieras a lo largo de la historia del capitalismo.

Para Arrighi, cada uno de los ciclos de acumulación sistémica se ha conformado de una fase de expansión material, expresada en una expansión comercial o industrial seguida por una fase de expansión especulativa o financiera. Para ilustrar tal trayectoria histórica, este autor utiliza la fórmula general de capital marxista: M-C-M', la cual a su vez es conjugada con la metáfora braudeliana del “signo de otoño”, que estaría denotando la madurez alcanzada por el capital cuando éste

el proyecto original de Max Weber, que rompe las fronteras analíticas entre Estado, mercado y sociedad. Asimismo, planteo que deben explorarse los debates clásicos sobre la índole del Estado moderno y reexaminar las aportaciones de los herederos contemporáneos del proyecto weberiano. El artículo propone un enfoque “estratégico-relacional” inspirado en la obra de Bob Jessop, que logra superar el desfase epistemológico todavía presente en algunas de las obras contemporáneas de la economía política comparada. Véase Irma Eréndira Sandoval, “Hacia un enfoque ‘estratégico-relacional’ del Estado: más allá del nuevo institucionalismo”, *Perfiles Latinoamericanos* 25 (diciembre, 2004): 217-235.

llega a su fase de expansión financiera (C-M', en términos de la ecuación marxista). Dicho autor también ha señalado que, históricamente, el financiero —más que el industrial o el comercial— ha sido el ámbito en el cual el capital se siente más cómodo. Ello es así porque esta arena permite al capital una mayor flexibilidad y velocidad, lo cual comúnmente llamamos “una mayor liquidez”.

Robert Brenner examina el capital financiero mediante la exploración de la burbuja financiera generada en el mercado de valores de Estados Unidos, que dominó la expansión financiera internacional de los años noventa. Tal expansión finalmente se expresó en la tendencia a la baja de los activos financieros de los años recientes. Brenner enfoca su atención sobre la economía internacional y observa un claro estancamiento económico que precedió a la expansión de los años noventa en el plano internacional. De acuerdo con Brenner, dicha expansión financiera estuvo dirigida por un incremento sin precedentes, claramente artificial, de los precios de las acciones en el mercado de valores. Sin embargo, lo interesante aquí es que —a medida que tal expansión económica iba alcanzando su clímax entre los años de 1997 y 2000— la tasa de ganancia de las corporaciones en el sector no financiero iba cayendo a un espectacular 20% anual, consecuencia de lo que el autor identifica como “sobrecapacidad” en el sector manufacturero internacional. Bajo circunstancias normales, tal situación hubiera ocasionado un súbito freno para la acumulación de capital y el crecimiento económico. En lugar de ello, los precios de las acciones se dispararon, particularmente en la rama de la tecnología informática, aun cuando los ingresos de esas corporaciones cayeron en términos absolutos. Como resultado, las compañías fácilmente pudieron acceder a fondos extraordinarios mediante la emisión de bonos con precios altamente inflados o por medio de préstamos de los bancos, otorgados con el respaldo de acciones altamente sobrevaluadas.

Sobre la base de estas dos contribuciones teóricas, es posible sostener que el neoliberalismo refleja el predominio del capital financiero sobre el capital productivo. Para Arrighi, el actual “ciclo de acumulación sistémica” neoliberal estaría caracterizado por una fase de expansión financiera sin precedente. Para Brenner, el “boom económico” de las corporaciones globales —especialmente de las corporaciones estadounidenses—, que estuvo dirigido por la burbuja del mercado accionario, se basó nada menos que en un círculo vicioso en el que las necesidades

de la economía real (el capital productivo y las ganancias reales) fueron desplazadas por la lógica interna del capital financiero (la especulación y la tasa de interés).

En términos teóricos, las contribuciones de Arrighi y Brenner nos ayudan a entender la abierta contradicción que priva entre las esferas productiva y financiera. Normalmente, los rápidos incrementos en ganancias se requieren para justificar los rápidos incrementos en los precios del mercado de valores y la inversión; sin embargo, en el marco del neoliberalismo, o en la fase del crecimiento del dinero C-M' —en la terminología utilizada por Arrighi—, la inversión financiera se ha acompañado de la caída de los beneficios reales y la inversión productiva.

Esta “financierización” de la economía real —entendida como el proceso en el cual las empresas no financieras y la economía en su conjunto se vuelven cada vez más dependientes de fuentes financieras de ingreso y ganancias— ha sido el *leit motiv* del neoliberalismo. Los análisis arriba mencionados acerca de la financierización de la economía nos permiten definir qué se entiende cuando se sugiere un vínculo claro entre neoliberalismo y capital financiero. Específicamente, uno de los desafíos intelectuales más importantes de nuestra hora es el análisis de la reorientación del aparato estatal con objeto de cumplir con las necesidades históricas del capital financiero. Es precisamente el objetivo hacia el cual este artículo se orienta.

A. Reforma financiera en México: ¿distorsiones o coaliciones?

Los análisis sobre reformas financieras tienden a concentrarse en dos distintos conjuntos de argumentos. Por un lado, hay un gran sector de la literatura que subsume el análisis político a los cambios económicos. Al negar que haya autonomía política, esta perspectiva resulta muy problemática para permitir un análisis serio acerca de las dinámicas políticas que se hallan en juego durante las transformaciones económicas. Tal corriente también subraya la supuesta objetividad de las llamadas “fuerzas del mercado” que, de acuerdo con este planteamiento, surgirían de la economía internacional; asimismo, interpreta los procesos de liberalización como una incontrolable tendencia manejada por el inercial desarrollo de las nuevas tecnologías, así como por el

surgimiento de instrumentos financieros cada vez más refinados que incrementarían la movilidad del capital y que conducirían automáticamente hacia la apertura de los mercados financieros. Según tal análisis, las fuerzas objetivas de la *globalización* son las únicas reglas del juego, y por ello los marcos regulatorios (o la llamada “represión financiera”) se vuelven completamente caducos, dado que no ofrecerían al Estado el control sobre las transacciones financieras que éste ejercía en el pasado.⁷

Por otra parte, tenemos la literatura que subraya la importancia que tienen las decisiones de política pública, y con ello abre el espacio para un estudio sistemático del papel que desempeña el Estado. Priva, empero, un peligro que aparece cuando tal tipo de análisis se acerca peligrosamente a la perspectiva organizacional del Estado, la cual —como queda claro en los trabajos de Skocpol y de los autores que se adhieren al llamado “nuevo institucionalismo”— desconecta la política de la economía y divorcia las dinámicas domésticas e internacionales. Aun cuando en dicha escuela de pensamiento el estudio de los factores políticos se aborda de manera sistemática, el Estado es presentado como una maquinaria relativamente todopoderosa y monolítica. Uno de los ejemplos que mejor ilustra dicha perspectiva es el trabajo de Kessler (1998) en relación con la política financiera en México.⁸

Dicho autor sostiene que la “política financiera representa un recurso que el Estado puede manipular para responder a los intereses de los grupos nacionales de los que depende para sobrevivir políticamente” (1999: 11). De acuerdo con dicho estudio, el régimen de partido de Estado que prevaleció en México durante más de medio siglo habría determinado directa y unilateralmente la política financiera con objeto de satisfacer sus propios objetivos, los cuales habrían estado dirigidos por intereses políticos y personales de los hacedores mismos de las políticas públicas. El principal yerro de tal análisis de corte Estado-céntrico es que observa los procesos gubernamentales como fuerzas causales independientes, más que como resultados de la constante in-

⁷ Cfr. John B. Goodman y Louis W. Pauly, “The Obsolescence of Capital Controls. Economic Management in an Age of Global Markets”, *World Politics* 46 (octubre de 1993): 57-58; y Eric P. Peterson, “Surrendering to Markets”, *The Washington Quarterly* 18, núm. 2 (1995): 108.

⁸ Cfr. Timothy Kessler, *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System* (Westport, Connecticut: Praeger Press, 1999).

teracción entre diversos sectores sociales e importantes fluctuaciones económicas.

En contraposición tanto a la visión economicista como a la visión Estado-céntrica de las reformas financieras, una de las premisas centrales del presente artículo sostiene que las causas de las transformaciones en el sector financiero en México —y en particular la gestión de las políticas articuladas alrededor del sector bancario mexicano (*nacionalización, privatización y nacionalización privatizante*)— son al mismo tiempo de índole internacional y doméstica. Por un lado, estarían fuertemente enraizadas en procesos internacionales tales como la expansión financiera del presente ciclo de acumulación (Arrighi, 1994) y en la *financierización* de la economía internacional (Brenner, 2002). Por otro lado, pese a la importancia de los factores económicos e internacionales, debemos atribuir igual peso analítico a la evolución del ámbito institucional interno para la ejecución de las políticas económicas instrumentadas por el Estado mexicano.

Para un importante sector de la literatura sobre reformas financieras, la inestabilidad del proceso de liberalización financiera es resultado de una errónea combinación en tiempo y forma de las políticas liberalizadoras.⁹ Para Kessler (1999), por ejemplo, el sistema de partido de Estado instrumentó políticas financieras “inconsistentes” con los principios de mercado y con la estabilidad macroeconómica, pues —aun cuando las instituciones financieras y la comunidad financiera internacional habrían saludado los importantes avances del proceso de liberalización económica— estos mismos actores “prestaron poca atención a la perturbadora presencia del Estado en los mercados financieros”.

Contrariamente, aquí sostengo que en el caso mexicano los problemas de *secuencia* y *combinación* de las políticas económicas neoliberales, deben ser analizados a la luz de la política de los grupos de interés

⁹ Igualmente, en las interpretaciones menos hostiles al modelo de mercado, el fracaso del modelo neoliberal mexicano es totalmente imputable a factores exógenos, tales como la tardanza en la modernización de la planta productiva, la carencia de reformas institucionales que debieran potenciar el mercado, la obstinación por revivir el modelo de sustitución de importaciones y, sobre todo, la persistencia de la intervención económica gubernamental. Un buen ejemplo de esa perspectiva se encuentra en Susan Kaufman y Luis Rubio, *Mexico under Zedillo* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998).

que moran en el núcleo del proyecto neoliberal mismo. Deben también dejar de ser simplemente vistas como resultados de “inconsistencias” entre política financiera y principios neoliberales. Las políticas económicas y financieras neoliberales —así como las crisis que ellas generan— no afectan de manera igual a todos los actores sociales; es decir, no tienen un carácter neutro (*distributionally neutral*). Estas políticas tienen claros ganadores y perdedores; por ello, deben ser explicadas a la luz de la activa negociación y conflicto de los grupos de interés.

En relación con la “perturbadora presencia del Estado en los mercados financieros” —como ya hemos subrayado—, la intervención estatal ha sido la regla más que la excepción en el curso de la nueva estrategia de desarrollo impulsada en el país desde los años ochenta. Los tres momentos referidos aquí (*nacionalización, privatización y nacionalización privatizante*) ofrecen clara evidencia de que tal intervención ha sido un rasgo continuo en la gestión del sector bancario en México.

Los principales argumentos utilizados para poner en vigor la desregulación financiera y de la banca en México, señalaban que ésta iba a generar un aumento de la eficiencia y la productividad en el sector, pues reduciría los costos, diversificaría los servicios, abatiría los márgenes de intermediación entre tasas de interés activas y pasivas y, en general, mejoraría las condiciones para los usuarios.¹⁰ Sin embargo, la reforma financiera y el experimento de la desincorporación bancaria no sólo incumplieron en lograr tales objetivos, sino que condujeron hacia uno de los desastres bancarios más perjudiciales para el desarrollo nacional: el rescate del Fobaproa o la nacionalización privatizante del sector bancario mexicano, cuya huella indeleble permanece hoy en las finanzas públicas del país.

En una primera fase, el proceso de desregulación de la banca mexicana no estuvo acompañado por la liberalización de la inversión extranjera en el sector financiero (Chávez, 2002; Calva 2001; Nadal, 2003). Con ello tenemos un claro ejemplo del llamado “intervencionismo neoliberal” en favor del sector bancario. Autores como Nadal (2003) han argumentado que el TLCAN no expuso el sector financiero

¹⁰ Véase Guillermo Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

a la competencia extranjera en la rama de los servicios financieros. Por ello, la posición de la delegación mexicana en las negociaciones del tratado fue más bien defensiva, puesto que los bancos recién privatizados pidieron más tiempo para consolidar su “competitividad” antes de ser expuestos a la competencia de sus contrapartes norteamericanas. El acuerdo inicial estableció que la industria bancaria se abriría a la competencia externa de manera gradual. Se permitió a los bancos extranjeros una expansión gradual dentro del mercado mexicano, la cual comenzaba con un mínimo de 8% para lograr 15% no hasta enero de 1999. Aunque al final de cuentas esta apertura gradual y progresiva tuvo que ser abortada al calor de la crisis de 1995, el esquema inicial fue interpretado como una concesión a los neobanqueros que acababan de adquirir sus instituciones a precios muy elevados. Entre otros beneficios, la protección recibida permitió a la nueva banca cobrar excesivas tasas de interés. Para Kessler, lo anterior no sería más que una clara incongruencia en la aplicación del modelo neoliberal en México, distorsión resultado de la presencia perturbadora del Estado en la política financiera y, por ello, para este autor:

En gran medida, debido a que buscaba maneras de recompensar materialmente a sus diversas bases sociales de apoyo —incluyendo empresarios, la clase media, y los pobres—, el gobierno aplicó cambios importantes en regulación financiera que socavaron sus declaradas prioridades neoliberales (Kessler, 1998: 9; traducción de la autora).

A diferencia de lo anterior, el presente artículo sostiene que las supuestas incongruencias que Kessler señala no habrían socavado las abiertas “prioridades neoliberales”, sino que ellas mismas formarían parte central del esquema neoliberal. En ese sentido, la protección que el sector bancario goza por parte del Estado desde 1982 y hasta la fecha, ha sido enteramente consistente con la estrategia gubernamental de protección de los intereses de los nuevos conglomerados financieros sobre los cuales la nueva coalición política neoliberal de México se construyó y consolidó (Davis, 1993; Cameron y Tomlin, 2000; Demmers, 2001).

En relación con el estudio de los procesos de construcción de nuevas coaliciones políticas, Haggard y Webb (1993) han señalado que el éxito de las reformas neoliberales en los países en desarrollo debe ser visto como un permanente ejercicio de construcción de coaliciones

que llevaría a la creación de nuevas bases de apoyo político entre los ganadores emergentes.

Judith A. Teichman (2001) también ha analizado las dinámicas políticas de los procesos de liberalización de mercados en América Latina; en su trabajo ilustra la cambiante índole de la coalición social que ha guiado las políticas estatales en México. Ella señala que —antes de la experiencia neoliberal— los sindicatos, los campesinos y una pequeña pero importante capa de medianos empresarios habrían sido algunos de los actores sociales más importantes en la coalición política imperante hasta ese momento. Después de los procesos de privatización y liberalización, los grupos sociales de mayor influencia son las grandes corporaciones exportadoras y los capitalistas financieros con quienes los miembros del gobierno han sabido tejer alianzas estratégicas para la consolidación de la nueva coalición política. De la misma manera, Schamis (2002) ha argumentado que, en el caso mexicano, la elite política inauguró los procesos de privatización con el objetivo explícito de rediseñar la antigua estructura social que había institucionalizado un importante grado de políticas redistributivas dentro del sistema político operante.

El estudio de Maxfield (1990) sobre el capital financiero internacional y el sistema político mexicano, también ofrece ideas interesantes para analizar el poder de los vínculos que hay entre las corrientes de poder que permanentemente compiten entre sí en el interior del Estado mexicano, y los diversos actores económicos y de negocios que durante un tiempo forjaron “la alianza de los banqueros”. Finalmente, Strom Thacker (1999) ha realizado un importante estudio sobre las coaliciones políticas en el contexto de la negociación del TLCAN; el autor sostiene que los flujos de capital que entraron en México durante la transición hacia el neoliberalismo tuvieron una utilidad no sólo económica sino sobre todo política para la estrategia gubernamental:

Estos flujos de capital funcionaron como un lubricante para el sistema económico y político, pues facilitaron el crecimiento económico, el financiamiento al consumo y un déficit cada vez mayor en la cuenta corriente. Asimismo, ayudaron en el sostenimiento del valor del peso con objeto de controlar la inflación. Junto con las ganancias generadas por la privatización de las empresas estatales, tal dinero permitió al gobierno asignar recursos adicionales para el gasto social, mediante programas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Ellos ayudaron a mantener

la paz social y a mantener la hegemonía electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al canalizar recursos de gasto social hacia las regiones políticamente desafiantes (Thacker, 1999: 76; traducción de la autora).

Consecuentemente, el presente artículo diverge de los autores que atribuyen el éxito de la desregulación económica al hecho de que había un Estado autónomo (Centeno, 1994; Domínguez, 1997). En el caso mexicano, la desregulación financiera ha estado guiada por intereses políticos y sociales muy específicos; en razón de ello, ha requerido un claro proceso de construcción de coaliciones políticas, o lo que Mancur Olson (1982) ha denominado “coaliciones distribucionales”¹¹ en cada uno de los tres momentos de estudio de la evolución del sector bancario en México.

III. NACIONALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y NACIONALIZACIÓN PRIVATIZANTE

En general, la nacionalización bancaria ha sido presentada como la resurrección del Estado intervencionista de los años treinta, como el regreso del populismo clásico, o como la emergencia de una desafortunada anomalía que contradijo las tendencias internacionales hacia la privatización (experimentadas durante los ochenta) y que condujo a la generación de “incoherencias” en el modelo neoliberal perseguido por México. En este apartado sostendré la tesis de que la nacionalización, la privatización y la nacionalización privatizante del sector bancario —aunque claramente diferentes— comparten una lógica neoliberal común. Ésta supone una estratégica reorientación tanto de la forma de intervención gubernamental en la economía como de la política de los grupos de interés subyacente al diseño e instrumentación de las políticas públicas.

¹¹ Mancur Olson define *distributional coalitions* (“coaliciones distributivas”) de la siguiente manera: “grupos insertados en luchas sobre la distribución del ingreso y la riqueza existente más que preocupados por la esfera de la producción o la generación de riqueza adicional [...] u organizaciones que se insertan en lo que —en una interesante veta de la literatura— ha sido llamado *rentismo* (*rent seeking*)” (Olson, 1982: 44; traducción de la autora).

Durante la mayor parte del siglo xx, México registró un sistema financiero relativamente abierto (Maurer y Haber, 2002; Marichal, 2002). Las fugas de capital y lo que se conoce como “adaptación financiera” fueron desde muy temprano prácticas comunes entre las elites económicas, en especial cuando sus derechos de propiedad se vieron amenazados por las grandes transformaciones políticas nacionales, tales como la Revolución o la reforma agraria. Por ello, históricamente, el Estado mexicano se vio en la necesidad de construir condiciones atractivas al capital nacional y extranjero. Consecuentemente, el gobierno por lo general dejó los mercados de capital y de dinero relativamente poco regulados, y permitió la libre convertibilidad de las cuentas denominadas en dólares. De acuerdo con Maxfield (1990), esta situación sostuvo durante muchos años lo que ella ha definido como “la alianza de los banqueros”, pacto fundado en una cercana interacción entre el Secretario de Hacienda, el Banco Central y los más importantes bancos privados de México. Bajo este esquema, los banqueros se convirtieron en el principal vínculo entre el gobierno y la comunidad empresarial. Con ello se estableció un cómodo pacto para todos los participantes; el gobierno auspiciaba un relajado aunque protegido ambiente financiero mediante el impulso de un manejo macroeconómico prudente y, por su lado, las elites empresariales se abstendrían de intervenir en política, con lo cual dejaban espacio para el funcionamiento del tradicional pacto social mexicano (Hamilton, 1987; Teichman, 2001; Cypher, 2001; Demmers, 2001).

Esta armónica relación de cooperación empezó a mostrar graves problemas en la década de los setenta. En ese momento, el esquema económico de desarrollo había exacerbado las desigualdades sectoriales, regionales y de ingreso que caracterizaron al modelo de sustitución de importaciones. La inversión privada empezó a decrecer y las balanzas de cuenta corriente y de capitales, a deteriorarse. Además, en el mercado financiero internacional imperó un gran desorden que tendió a fortalecer los intereses del sector rentista, o de los llamados “inversionistas institucionales”.

Mientras que el modelo del “desarrollo estabilizador” empezó a mostrar sus límites internos, la administración de Echeverría respondió con políticas macroeconómicas abiertamente intervencionistas y reemplazó el anterior modelo por uno nuevo bautizado “desarrollo compartido”. Así, sus expansionistas políticas fiscales y

monetarias¹² desembocaron en un lamentable cuadro de inflación y de déficit de cuenta corriente, típicos de otras economías latinoamericanas. Todo ello orilló al gobierno a adoptar un paquete de estabilización económica, así como a impulsar una fuerte devaluación del 59% en agosto de 1976: el lapso de 22 años de estabilidad cambiaria para el país llegaba a su fin.

Tal cascada de eventos económicos no pasó inadvertida por la comunidad empresarial. Desde el comienzo de la administración de Luis Echeverría, dicha comunidad empezó a mostrar su descontento mediante iniciativas individuales y colectivas. Haciendo uso de la célebre expresión de Hirschman, podemos decir que las elites empresariales interactuaron con el Estado fundamentalmente por medio de “salida y voz”. Los empresarios ejercieron la opción de “salida” al desplazar sus inversiones fuera del país y con ello generaron mayores niveles de fuga de capital. Asimismo, hicieron oír su “voz” de manera más organizada vía su politización cada vez mayor y mediante la formación de nuevas asociaciones empresariales. Por estas dos vías, los empresarios intentaron persuadir a los actores estatales para cambiar el curso de las políticas intervencionistas (Millán, 1988; Valdés, 1997). Nuevas corporaciones empresariales tales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) fueron creadas durante este periodo. En su análisis del papel desempeñado por el sector privado en la transformación del Estado mexicano, Francisco Valdés (1996) ha señalado que —a partir de 1970— el sector privado empezó a desafiar las tradicionales fronteras que limitaban su participación en el sistema político. Matilde Luna y Ricardo Tirado (1986) también han subrayado el importante nivel de politización generado en los ámbitos empresariales durante los años 1970-1982. Para los autores, el sexenio de Echeverría en particular estuvo signado por un constante conflicto entre la burocracia y la burguesía que al final resultó en la generación de una “conciencia de clase” mucho más robusta para la segunda.

El gobierno de López Portillo (1976-1982) pudo contener el deterioro de tal escenario de confrontación debido a las vastas reservas

¹² En 1972 el gasto público se incrementó en 21.2% en términos reales, y la cifra llegó a 23.2% en 1973. La cifra de burócratas creció de 0.3 a 1.3 millones entre 1969 y 1976; la de empresas estatales saltó de 391 a 499 en el mismo periodo. Cfr. Enrique Dussel Peters, *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000).

petroleras y a la abundancia de créditos externos. Desafortunadamente, estos dos factores (petróleo y deuda) muy pronto se transformarían en las semillas del desastre económico. Entre 1978 y 1982, México se convirtió en una potencia petrolera. En 1978, el precio promedio del barril de petróleo fue de 13.3 dólares; en 1979 había llegado a los 19.6 dólares; y para 1981 su nivel llegó a los 31.2 dólares. En 1981, el petróleo mexicano alcanzó el máximo nivel del periodo y saltó a los 33.2 dólares por barril (Tello, 1984; Hamilton, 1987; Cypher, 1990).

El Estado usó el petróleo como garantía y entró en un proceso de fuerte endeudamiento con objeto de sostener e incrementar sus políticas intervencionistas. La alta liquidez de los mercados financieros internacionales permitieron al gobierno fortalecer su autonomía política y financiera frente a las elites económicas del país (Lustig, 1998; Dussel Peters, 2000). Sin embargo, la gestión de la política monetaria y fiscal fue generando un ambiente de especulación y rentismo (*rent-seeking behavior*). Mientras que, por un lado, México generaba vastos recursos económicos que llevaron al presidente López Portillo a afirmar que el nuevo desafío para el país ya no era ni el subdesarrollo ni la pobreza sino el problema de la “administración de la abundancia”, por el otro, el país se vio inmerso en un desmedido proceso de especulación mediante la contratación desmedida de préstamos con la banca privada internacional.

En 1980 el precio del crudo declinó drásticamente y ello se combinó con un súbito incremento de las tasas de interés internacionales. La asfixiante situación de una enorme deuda de casi 100 000 millones de dólares, en combinación con declinantes tasas del PIB, obligó al gobierno a poner en vigor medidas para controlar la fuga de capitales mediante el establecimiento del control generalizado de cambios. En los hechos, México fue forzado a declarar una efímera moratoria en sus pagos del servicio de la deuda en agosto de 1982. Esta declaración señaló el fin del MSI en el país e inauguró la aciaga crisis de la deuda de los ochenta experimentada en varios países de América Latina, la cual constituyó el telón de fondo del inicio de la globalización neoliberal.

La crisis de la deuda que explotó en 1982 fue resultado del efecto combinado de varios factores: por un lado, la inapropiada política económica desplegada para hacer frente a los compromisos financieros de la deuda externa (factor doméstico); por otro lado, la súbita y

abrupta reducción de los precios del petróleo y de otras materias primas exportadas por los países latinoamericanos hacia el mercado mundial (factor internacional); y, finalmente, la explosión de las tasas de interés o la inauguración de la era neoliberal con su hincapié en la promoción de los intereses del capital financiero (factor político).¹³

En septiembre del mismo año, el presidente López Portillo nacionalizó el sector bancario, lo cual empujó la cifra de empresas del sector público a 1 155. El decreto del control generalizado de cambios terminó con la convertibilidad del peso y centralizó el control de todas las transacciones en moneda extranjera en el Banco de México. Frente a esta situación, el ambiente de críticas y politización generado por el sector empresarial de los setenta se tornó en un franco escenario de enfrentamiento con el Estado, con lo cual la “alianza de los banqueros” parecía haberse roto definitivamente.

Sin embargo, la interrupción de la una vez fluida comunicación entre el partido de Estado y las elites empresariales persuadió al gobierno entrante (De la Madrid, 1982-1988) de que era necesario traer de regreso a los empresarios al seno de aquél. Por ello, el presidente De la Madrid instrumentó una serie de medidas orientadas a restaurar la confianza del empresariado, en particular de los sectores financieros. El primer paso dado en esa dirección fue la decisión política de revertir el proceso de nacionalización bancaria, lo cual generó el cambio de la hegemonía desde el capital productivo al financiero. De esta manera, se centralizaron todas las decisiones en materia de política económica en un núcleo de funcionarios tecnócratas adscritos al Banco Central y a la Secretaría de Planeación y Presupuesto. Ellos asignaron generosas compensaciones a los banqueros expropiados; les devolvieron sus activos no bancarios y permitieron a nuevos inversionistas privados adquirir hasta 34% del sector bancario nacionalizado. De este modo, la pugna entre los banqueros y el Estado resultó relativamente momentánea.

¹³ Chesnais (2001) argumenta que el incremento en las tasas de interés en los Estados Unidos durante dicho periodo fue un virtual “golpe de Estado” que restableció la supremacía del capital financiero sobre el capital productivo después de décadas de hegemonía en el mundo del pacto keynesiano de la posguerra. Héctor Guillén (1997) también ha señalado que las tasas de interés en los Estados Unidos no surgen de la ley de la oferta y la demanda, sino que se encuentran determinadas por la

La nacionalización bancaria empujó a los inversionistas financieros a transferir sus recursos desde los bancos hacia otras instituciones financieras: preponderantemente, las casas de bolsa. Ante la necesidad de generar créditos internos (debido a la imposibilidad de contratar nuevos créditos en los mercados internacionales) y con el propósito de desincentivar la volatilidad financiera, el gobierno puso a la venta sus propios bonos gubernamentales: los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), cuyos derechos de comercialización fueron dejados en exclusiva a las recién privatizadas casas de bolsa. La comercialización de los Cetes generó nuevamente una burbuja especulativa y una tremenda expansión de los corredores de bolsa como comercializadores de grandes servicios financieros. De tal manera, desde 1982 hasta 1990, la participación de las casas de bolsa en el flujo general de los fondos financieros se incrementó en un sorprendente 587%, mientras que la participación de la banca nacionalizada decreció en 40 por ciento.¹⁴

Susan Minushkin (2002) sostiene que, en el proceso de transición de un sistema financiero dominado por los banqueros hacia uno hegemónico por quienes ella caracteriza como “bolseros” (agentes financieros), fue surgiendo con fuerza una nueva alianza política. Esta nueva coalición celebrada entre los “bolseros” y los tecnócratas neoliberales dentro del gobierno abrió aún más el espacio para la continuación del modelo neoliberal en México.

Después de haber logrado una posición económica importante durante los años de la llamada “crisis de la deuda”, los *bolseros* se encontraban en la posibilidad de formar una coalición política triunfante al lado de los tecnócratas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dirigido por Carlos Salinas de Gortari (CSG). Mientras que el presidente Salinas probablemente pudo haber iniciado la apertura financiera de cualquier modo, el cambio estructural en el sector financiero hizo posible una apertura financiera temprana y rápida, estilo que sin duda reflejaba las preferencias de los bolseros (Minushkin, 2002: 917; traducción de la autora).

institución de la Reserva Federal, cuyas decisiones a su vez se hallan influidas por factores extraeconómicos.

¹⁴ Alejandro Dávila Flores, “La Bolsa Mexicana de Valores: ¿alternativa para el financiamiento de la inversión productiva?”, en *Testimonios de la crisis los saldos del sexenio 1982-1988*, de Estela Gutiérrez Garza (México: Siglo XXI Editores, 1990), pp. 109-138.

Irónicamente, la reestructuración del sector financiero mexicano en el sentido del esquema neoliberal, se originó con la nacionalización de la banca en México. La nacionalización bancaria inclinó la balanza del poder financiero alejándolo del tradicional circuito bancario y orientándolo hacia los inversores de las casas de bolsa; se remplazó así la “alianza de los banqueros” que, de algún modo, estuvo relacionada con el fortalecimiento de las capacidades productivas del país (Maxfield, 1990), con la “alianza de los bolseros”, vinculada directamente con la especulación que caracteriza la fase de expansión financiera iniciada a finales de los ochenta y consolidada durante la siguiente década.

Aunque el proceso de desregulación de la banca comenzó bajo el régimen de De la Madrid, no fue sino hasta el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) cuando el sistema financiero se ajustó plenamente a las necesidades del esquema neoliberal. Los cambios que ocurrieron durante estos años modificaron radicalmente tanto la estructura y el entorno institucional y jurídico del sistema financiero. Entre las leyes y reglamentos modificados con objeto de adecuar el marco jurídico a las necesidades de la reestructuración financiera neoliberal, destacan: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (30 de diciembre de 1983), la Ley General de Instituciones de Seguros (31 de agosto de 1935), la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (29 de diciembre de 1950), la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (27 de agosto de 1932), la Ley del Mercado de Valores (2 de enero de 1975), y la Ley General de Sociedades de Inversión (4 de junio de 2001). Asimismo, en 1974 se promueve la creación de la banca universal, cuyas reglas de operación se publicaron el 18 de marzo de 1976. La introducción de esta figura jurídica en la legislación fue el inicio histórico de la desregulación del sistema financiero en el país, pues abre la senda para la futura operación de los grupos financieros encabezados por un banco o por casas de bolsa, y separa su capital accionario de grupos industriales o comerciales (Tello, 1984).

Tales cambios tendieron a redefinir nuevas tareas para la banca de desarrollo y para los organismos públicos de fomento crediticio. En junio de 1990 se reformaron los artículos 28 y 123 de la Constitución con objeto de redefinir el sector bancario nacional como una “actividad de interés público” (en contraposición a su anterior definición: como industrias de “servicio público”), lo cual abrió paso al proceso de privatización de las instituciones financieras, que tuvo lugar entre junio

de 1991 y julio de 1992. Más tarde, en mayo de 1993, el intervencionismo neoliberal del Estado se expresó en una nueva iniciativa del Ejecutivo: una serie de reformas a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales que otorgaban autonomía al Banco Central.¹⁵ Esta notable transformación jurídica buscó el cambio de las funciones de la banca central con el propósito de que los elementos monetarios neurálgicos para el esquema neoliberal —es decir, paridades libres, libertad cambiaria, libre flujo de capitales, mercado especulativo sin restricciones, condicionamiento del circulante monetario a la disponibilidad de divisas, manejo del crédito y control de todo el sistema bancario y de pagos— no pudieran ser intervenidos por las instituciones políticas electas democráticamente y, con ello, el modelo neoliberal quedara blindado ante posibles y probables transformaciones políticas en una coyuntura electoral tan significativa como la de 1994 (Schamis, 2002).

Con tal activa intervención, el Estado adecuó el sistema financiero a las necesidades del capital financiero. Eliminó una serie de candados gubernamentales y suprimió el anterior régimen de “encajes legales”. Asimismo, el Estado dio por finalizada la exigencia de los créditos dirigidos y preferenciales en beneficio de ciertos sectores productivos considerados prioritarios para el desarrollo o tradicionalmente marginados por la banca comercial (Calva, 2001; Correa y Girón, 2002).

Dicho ambiente de menor regulación doméstica, generado por el proceso de la reforma financiera neoliberal, incrementó las expectativas

¹⁵ Algunos autores, como David Márquez (1998), han sostenido que dentro del esquema monetarista, la banca central es totalmente aquiescente con la especulación financiera y con su expresión más acabada contemporánea: la macroespeculación. Para este autor, el banco central de un país en desarrollo “no tiene razón ni derecho de jugar al mercado con el tipo de cambio; tampoco a usarlo como ancla anti-inflacionaria, y menos a desconocer el tipo de cambio real [...] que su moneda tiene respecto de otras de acuerdo con su poder adquisitivo”. Por ello, Márquez propone la creación de un banco central que cumpla con sus funciones en dos planos distintos: el operativo y el político. La autonomía debe hallarse rigurosamente restringida a las funciones relacionadas con el ámbito operativo; pero en el aspecto político, la política monetaria sustantiva no puede ser fijada por tecnócratas de un banco central autónomo, ni puede en modo alguno suplantar o —peor aún— contraponerse a la estrategia general de desarrollo y la política económica del país. Cfr. David Márquez Ayala, “La función del banco central en un país en desarrollo”, en *Función de la banca central en México* (México: Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998), pp. 40-42.

de mayor rentabilidad por parte de los nuevos dueños de la reprivatizada banca mexicana. Además, el hecho de que el proceso de la privatización bancaria fuera conducido mediante licitaciones secretas creó un incentivo para realizar ofertas altas. En promedio, los bancos fueron vendidos a 3.5 veces su valor en libros:

La característica más notable de la reprivatización (bancaria) fue el alto precio de las transacciones. Mientras que los típicos bancos europeos y estadounidenses se vendieron en 2.2 veces su valor en libros, los bancos mexicanos fueron vendidos a un extraordinario promedio de 3.5 veces su valor en libros, lo cual arrojó ganancias para el gobierno de más de 12 000 millones de dólares. Varios compradores estaban tan ansiosos de adquirir un banco, que apoyaron sus ofertas con préstamos provenientes del exterior (Kessler, 1998: 7; traducción de la autora).

La mayoría de las acciones de los 18 bancos reprivatizados (12 500 millones de pesos) fue adquirida por casas de bolsa y corporaciones exportadoras. Las rápidas ganancias que la banca prometía indicaban que había beneficios encubiertos, lo cual explicaba la decisión de los compradores por ofrecer precios altos. Si bien es cierto que con el esquema del TLCAN se aceleró la apertura de los servicios financieros—que eventualmente culminaría con su extranjerización—, también es cierto que en relación con la formación de coaliciones y de arreglos políticos, se buscó proteger a los bancos recién privatizados y a los mayores grupos financieros del país frente a la competencia exterior, pues (como se refirió antes) el acuerdo estableció un ingreso controlado al capital extranjero en la banca comercial. El anexo VII del TLCAN estableció cuotas específicas para la inversión extranjera en la industria bancaria por un máximo del 15% del control de los servicios bancarios (Nadal, 2003). Sin duda tal protección es una evidencia más del intervencionismo (y proteccionismo) neoliberal, y claro ejemplo del gran peso económico y político de las coaliciones de carácter distribucional, o *distributional coalitions* (Olson, 1982), representadas por los nuevos compradores de la banca mexicana. Sin concesiones de ningún tipo, Chávez define el proceso de conformación de la coalición distribucional político-financiera de la siguiente manera:

Con la privatización y la creación de los grupos financieros, se consolida la nueva elite financiera-industrial que tiende a internacionalizarse y a

asociarse con el capital foráneo. Este grupo, más poderoso que sus predecesores, crece a la sombra de MMH y se robustece con CSG. Acumula su fortuna con la especulación financiera —en gran parte, responsable de los colapsos de 1987 y 1994. Es hija *putativa* del neoliberalismo y se convierte en el *demiurgo* que requiere el nuevo modelo. Se convierte en el interlocutor del gobierno e influye en la definición y orientación de las políticas públicas. Entre ellos se establece una compleja simbiosis. Unos y otros se necesitan. Como poder económico, la oligarquía otorga la legitimidad demandada por el gobierno y su proyecto y [por otro lado] exige de su protección para consolidarse (Chávez, 2002: 13).

El poder económico distribuido por medio de las reformas neoliberales difícilmente puede ser exagerado. El arribo del modelo neoliberal definitivamente cementó una nueva relación política entre el partido de Estado y los grandes conglomerados financieros. Sin embargo, tal alianza no surgió espontáneamente, como consecuencia automática de los procesos de reforma. Por el contrario, la nueva coalición tuvo que ser construida cuidadosamente, pieza por pieza y en su mayor parte sobre la base de beneficios selectivamente distribuidos entre algunos grupos empresariales y sectores políticos participantes de la reforma neoliberal. El valor estratégico de esta nueva alianza se hizo más que explícito en febrero de 1993, cuando el entonces presidente Salinas de Gortari organizó una exclusiva cena con los 27 hombres de negocios más ricos del país (la mayoría de los cuales había sido beneficiaria directa de las privatizaciones) y solicitó a cada uno de ellos un “donativo” de 25 millones de dólares para la campaña presidencial de 1994.¹⁶ En el mismo año, a la sombra de esa gran coalición, destacados políticos y conspicuos miembros de los más grandes grupos industriales y financieros habían empezado a practicar el préstamo de cientos de millones de dólares entre ellos mismos para “financiar” proyectos inexistentes. Tales préstamos fueron utilizados para amasar inmensas fortunas personales, así como para cumplir con la solicitud presidencial y financiar las campañas de los candidatos del partido oficial durante la elección presidencial de ese año (Rosen, 1998).

La crisis económica de 1994-1995 alteró el desarrollo de las reformas financieras; asimismo, los efectos de la macrodevaluación

¹⁶ Cfr. *Revista Proceso*, núm. 853 (8 de marzo, 1993): 6-19.

experimentada en el país trastornaron profundamente la estructura del sector bancario. El valor del peso frente al dólar pasó de 3.5 pesos el 20 de diciembre de 1994 a 6.3 pesos por dólar para el 15 de febrero de 1995. Esta drástica caída del peso engendró una crisis sin precedentes: el Producto Interno Bruto disminuyó en 7%, el déficit en cuenta corriente llegó a sumar 28 000 millones de dólares. La tasa de desempleo formal ascendió a 40%, mientras que la tasa de desempleo abierto alcanzó 70%. La inflación rebasó 42%, mientras que las tasas de interés fluctuaron entre 80% y 105%, con lo cual se triplicó el valor de los préstamos iniciales (Kleinberg, 1998). En un afán desesperado por recibir más ingresos, el Banco de México mantuvo las tasas de interés extremadamente altas en relación con el desastre económico; ello estranguló por completo lo que quedaba en pie del mercado interno. Ante tal contexto, la elevación de los pasivos bancarios a niveles estratosféricos, la insolvencia de los deudores y la quiebra generalizada de las instituciones bancarias, no constituían en lo absoluto situaciones inesperadas (Chávez, 2002).

En el contexto previo a este desastre financiero, operó un ambiente de franco relajamiento en los procesos de supervisión a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); lo cual, sumado a la idea de los dueños de los bancos de que el gobierno respaldaría sus negocios al tener que actuar como “prestador de última instancia”, ocasionó que los banqueros llevaran a cabo operaciones de alto riesgo financiero y que no cuidaran sus procesos de administración bancaria.¹⁷ El costo por arriesgarse y ser ineficiente, era menor que el de llevar a cabo prácticas bancarias sanas, lo que en la literatura sobre aspectos financieros se conoce como *moral hazard* “negativo” (La Porta, Lopez-de-Silanes y Zamarripa, 2002).

¹⁷ El catálogo de las prácticas bancarias que en los meses previos a 1995 erosionaron la solvencia de las instituciones bancarias —y que contribuyeron a debilitar la estructura del sistema financiero en su conjunto—, incluye (entre otras) las siguientes modalidades: a) créditos cruzados o relacionados (otorgados en condiciones más ventajosas a las existentes en el mercado, otorgados a empresas cuyas acciones estaban en manos de los dueños de los bancos); b) autorización de créditos por montos mayores a los límites permitidos legalmente (sin solicitar las garantías suficientes para ello); c) capitalización insuficiente (falta de reservas para cubrir las deudas que no se podían recuperar); d) créditos ilegales (adjudicados sin intereses a los accionistas de los bancos, quienes

En el contexto de la crisis financiera de diciembre de 1994, la respuesta inmediata del presidente Zedillo (1994-2000) fue negociar una línea de crédito por 50 000 millones de dólares, proveniente de instituciones financieras internacionales y preponderantemente del gobierno del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El presidente mexicano utilizó grandes cantidades de ese dinero para rescatar a los inversionistas extranjeros, así como a la elite industrial y financiera interna que habían invertido en los bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos).

Los recursos del paquete de 50 000 millones de dólares —que representaron una virtual hipoteca de los ingresos petroleros, pues su entrega estuvo condicionada por los Estados Unidos al control colateral de las ganancias petroleras que la nación generara durante los diez años siguientes— también fueron utilizados para inyectar capital al Fobaproa, en un desesperado intento por reestructurar el tambaleante sistema bancario. Durante los años de 1995 y 1996, el sistema bancario reprivatizado fue rescatado por el Estado mexicano mediante la compra de su cartera vencida. La dimensión en montos y cantidades de los créditos vendidos al gobierno por medio del Fobaproa fue inmensa.¹⁸

El Fobaproa estuvo dirigido por dos Comités: el Técnico y el Subcomité Operativo. El primero fue el órgano supremo de decisión y estuvo integrado por nueve miembros: dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); dos del Banco de México (Banxico), dos de la CNBV y tres designados por el Fobaproa mismo. El hecho de que la CNBV fuese la única institución que contaba con el acceso a la totali-

los utilizaban de diversas maneras para aprovechar las ventajas impositivas existentes); e) remuneración de intereses por encima de las tasas de mercado a *clientes especiales*), entre otras. Cfr. Celso Garrido (2003), "Mexico's Financial System and Economic Development: Current Crisis and Future Prospects", en *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, compilado por Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda (Stanford: Stanford University Press-Center for US-Mexican Studies, 2003).

¹⁸ El Fobaproa administraba 440 000 créditos, de los cuales 330 000 eran mayores de 50 millones de pesos. En términos de la composición de la cartera total, 83.7% se integró con créditos comerciales e industriales; 15.6% estuvo conformado por créditos hipotecarios, y solamente 0.7% se integró con créditos al consumo y tarjetas de crédito. Cfr. "Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2001", del Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

dad de la información sobre los bancos durante la crisis, hizo que desempeñara un papel preponderante en la toma de decisiones que llevó a cabo dicho comité.

Aunque el Fobaproa no era un instrumento diseñado para rescatar bancos, por no contar con los recursos necesarios para hacer frente a una crisis bancaria de la magnitud como la ocurrida en 1995, las autoridades financieras estatales decidieron utilizar dicho fideicomiso (de carácter privado) como el instrumento auxiliar para iniciar el rescate bancario. Dentro de los programas de apoyo a la banca privatizada que se aplicaron en ese periodo, destacan el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC). El primero consistió en la inyección directa de nuevos capitales a las instituciones bancarias reprivatizadas, pues los bajos niveles de capitalización que ellas experimentaban ya antes de la crisis de 1995 —así como la drástica devaluación del peso ocurrida en 1994—, ocasionaron que el coeficiente de capital activo de la banca descendiera por debajo del mínimo establecido. De este modo, el intervencionismo neoliberal se desplegó una vez más y, como resultado, las instituciones bancarias fueron recapitalizadas mediante la intervención directa del gobierno federal.

Derivado de ello (y a menos de cuatro años de su privatización, de acuerdo con información de la SHCP y la CNBV), para ese entonces seis bancos habían recibido apoyos directos del gobierno federal mediante el Fobaproa por un monto de 45 350 millones de pesos. Dichos bancos fueron los siguientes: Unión (16 753 millones); Cremi (6 987 millones); Banpaís (10 483 millones); Obrero (1 187 millones); Banorte (2 657 millones); e Inverlat (7 283 millones).

Sin embargo, dentro del esquema del rescate bancario, el programa más oneroso y que mayor controversia jurídica y política desencadenó fue el PCCC. Su propósito básico era que las instituciones bancarias incrementaran su capital —mediante la sustitución de sus activos financieros de baja calidad: carteras vencidas y con problemas de pago— por pagarés emitidos por el Fobaproa y avalados por el gobierno federal. El mecanismo de dicho programa consistió en proponer que los accionistas de los bancos decidieran la cartera que venderían al gobierno; tales créditos serían revisados por un auditor y validados por la CNBV. El pago de la cartera mencionada quedó garantizado por la emisión de un pagaré a cargo del gobierno con vencimiento a diez años,

a una tasa de interés capitalizable trimestralmente y referenciada a la tasa de interés de los Cetes.

De acuerdo con sus criterios originales, el Fobaproa no podía adquirir los siguientes créditos: cartera irrecuperable; créditos relacionados; descontados; redescontados; cartera de empresas en suspensión de pagos; cartera denominada en Unidades de Inversión (Udis); cartera descontada por la banca de desarrollo; créditos menores de 200 000 pesos; y, en general, créditos otorgados a personas físicas sin actividad empresarial. Sin embargo, los créditos seleccionados por los bancos para ser transferidos al Estado, fueron los de menores posibilidades de cobro, y hoy se sabe que muchos se vendieron con todo e intereses moratorios (Di Constanzo, 2003).

Curiosamente, el fondo que había sido diseñado para “salvaguardar los ahorros de la nación” terminó por financiar la incompetencia y la corrupción de las elites políticas y económicas del país. Una gran parte de la cartera vencida que el gobierno compró, tenía más que ver con el premeditado rechazo por parte de grupos industriales y financieros para reintegrar sus préstamos que con una inhabilidad real por parte de pequeños y medianos deudores para pagar sus préstamos en el contexto de una crisis generalizada. Otra ironía más del intervencionismo neoliberal reflejado en dicho esquema de rescate bancario es que el Estado mexicano terminó rescatando la misma cantidad de instituciones que apenas hacía menos de un lustro había privatizado, con un costo increíblemente superior al ya de por sí generoso pago que había recibido por ellas en 1992.

En general los costos de apoyar bancos (en mal estado) fueron mucho más altos que (lo que habría implicado) un cierre oportuno; por ejemplo, en el caso de un banco, el costo inicial de recapitalización era de 11 000 millones de pesos en 1995. El banco no se cerró y su costo actual estimado por el Fobaproa es de 50 000 millones de pesos. Más aún, en el caso de otro banco, el Fobaproa dio su apoyo aun cuando el estudio de viabilidad de la CNBV indicaba claramente que el banco ya no era viable bajo ninguna circunstancia (MacKey, 1999: 168).

Los casos de Inverlat, Promex, Atlántico, Serfín y Bancrecer, son ejemplos de operaciones de saneamiento, llevadas a cabo durante el rescate bancario, que elevaron inútilmente el costo fiscal del rescate. En esos bancos el gobierno invirtió aproximadamente 350 250 millones de

pesos, y recuperó por venta de las instituciones 21 483 millones de pesos: sólo 7% del total invertido.¹⁹

La Constitución Mexicana establece que toda deuda contraída por el Ejecutivo debe ser aprobada por el Congreso. En 1995, cuando el Comité Técnico del Fobaproa (con el aval político de Ernesto Zedillo) adquirió la cartera vencida de los banqueros, no puso atención a este precepto y —sin obtener autorización de la Cámara de Diputados— transfirió deudas privadas a las cuentas del gobierno (Quintana, 2002). Se ha argumentado que la ilegalidad del rescate bancario resulta del hecho de que la compra de la cartera vencida fue prácticamente una deuda adquirida a espaldas del Congreso.

Tres años más tarde, a finales de 1998, el presidente propuso “socializar” los pasivos del Fobaproa al convertirlos oficialmente en deuda pública, con objeto de incluir los pagos de estos préstamos en el presupuesto de egresos de la Federación. Debido a la importancia política de tal iniciativa y a la recién adquirida fuerza política que la Cámara de Diputados consiguió en la LVII Legislatura, el Ejecutivo esta vez sí pidió autorización formal ante el Congreso. El 12 de diciembre de 1998, y después de un intenso cabildeo político, la Cámara de Diputados —con el aval del partido en el poder en ese entonces y con el apoyo político del Partido Acción Nacional— aprobó la iniciativa del presidente Zedillo. Con esta decisión, 460 000 millones de dólares de cartera vencida (comprados por el gobierno mediante el Fobaproa) fueron convertidos en deuda pública. La nacionalización privatizante del sector bancario se había consumado.

Sin embargo, esta decisión no resolvió el vacío jurídico que el salvamento bancario había generado. La propia ley que dio origen al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB, la institución que sustituyó en sus tareas al Fobaproa), en sus antecedentes subraya la carencia de legalidad del rescate bancario y cuestiona severamente la manera como el gobierno hizo frente a la crisis bancaria. En esta ley se afirma lo siguiente:

¹⁹ Michael MacKey, *Report on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Banking Savings “Fobaproa”, and Quality of Supervision of the Fobaproa Program 1995-1998* (México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999).

[...] la asunción de las obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera, al igual que el aval otorgado en los pagarés que documentan tal compra de cartera, y las operaciones derivadas del programa de saneamiento financiero, se hicieron al margen de la Constitución [...].²⁰

Por ello, el Congreso otorgó un mandato al recién instituido IPAB y estableció un mecanismo especial para que los pasivos originados por el PCCC pudieran ser transferidos al IPAB, y no hasta después de ello pudieran ser asumidos por el Congreso para ser convertidos en deuda pública. Dicho mecanismo es el referido en el artículo 5° transitorio de la ley del IPAB que —entre otras disposiciones— establecía la necesidad de realizar auditorías y revisiones a las operaciones de capitalización y compra de cartera.

El 14 de mayo de 2002, la Junta de Gobierno del IPAB (después de que en 1999 había recibido una recomendación al respecto por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda) decidió iniciar el proceso para dar cumplimiento al artículo 5° transitorio y proceder con las auditorías. Este importante artículo también señalaba que si las auditorías reportaban irregularidades, se procedería “a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar, y los infractores asumirían su plena responsabilidad legal y económica”; con ello se podrían dar por terminados los contratos y las obligaciones del Fobaproa. Debido a la importancia que tenían los pagarés Fobaproa para los ingresos de los bancos comerciales,²¹ cuatro de los bancos más importantes del país: Banamex, Bancomer, Bital y Banorte, interpusieron un amparo en contra del IPAB e indirectamente en contra del mandato del Congreso, pues con la aplicación de las auditorías vieron amenazada la principal fuente de sus ganancias.

Ante esta situación, desde el año 2002 la SHCP buscó mecanismos para llegar a un acuerdo con los bancos, de manera de que —a cambio de modificar el grado de profundidad y contenido de las auditorías (mediante el ofrecimiento de una suerte de *auditorías light*)—, los bancos

²⁰ Cfr. “Ley de Protección al Ahorro”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.

²¹ Como se señaló antes, tales pagarés generaban intereses similares a las tasas de los Cetes a 91 días que los bancos cobraban mensualmente y que eran capitalizables cada tres meses. Véase “Ley de Protección al Ahorro”, *Op. cit.*

retiraran sus amparos y permitieran ser auditados. Finalmente, una vez más a espaldas del Congreso (pues la decisión se anunció durante un receso del periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados), el 15 de julio de 2004 la SHCP y las cuatro instituciones bancarias referidas comunicaron públicamente el “acuerdo” al que habrían arribado y por medio del cual se dio trámite a la conversión de los pagarés Fobaproa por pagarés IPAB. Ello se tradujo en un peso adicional a las finanzas públicas: esta ocasión por 107 000 millones de pesos. El intervencionismo neoliberal se desplegaba otra vez mediante una decisión de Estado que salvaguardaba los intereses de la coalición neoliberal y que ponía a salvo de la ley a los responsables de la defraudación del sistema bancario mexicano.

IV. CONCLUSIÓN

Las experiencias de la nacionalización, la privatización y la nacionalización privatizante del sector bancario en México demuestran la continua y cada vez mayor intervención del Estado en la economía en la hora de las reformas neoliberales. Con las reformas de mercado, la intervención del Estado simplemente se ha redefinido en función de los nuevos intereses societales que prevalecen hoy en su interior. Es lo que ha ocurrido cuando el Estado mexicano ha pretendido nacionalizar una banca destruida, proteger de la competencia internacional una banca recién privatizada, o cubrir las deudas resultantes de la incompetencia y la corrupción de los banqueros del país. En ese sentido, la evolución de la política financiera y, en particular, el caso del sector bancario en México ilustran de manera ejemplar la intervención y activismo del Estado mexicano en materia económica, o lo que aquí hemos llamado “el nuevo intervencionismo neoliberal”.

La evolución institucional del sector bancario en México constituye un caso ejemplar que nos invita a reflexionar sobre si las probables causas de la actual fragilidad financiera a la que el país hace frente (y que han sido puestas al descubierto por las cíclicas crisis bancarias del periodo neoliberal) se relacionan directamente con las graves carencias en materia de legalidad y rendición de cuentas reflejadas en la sociedad mexicana. Hasta ahora, los magros resultados del proceso de la reforma financiera han demostrado que la elevación de la eficiencia del sistema

bancario mexicano seguirá siendo sólo una quimera de no avanzarse hacia un mejor diseño institucional en el sector bancario, que evite sucumbir a la doble moral del neoliberalismo (que, por un lado, pregona la libre competencia y, por otro, exige una continua y cada vez mayor intervención estatal en la economía), y se conduzca por el camino del estricto apego a la ley y al interés público.

Las dinámicas sociales generadas en los tres casos presentados aquí, reflejan un entorno de gran fragilidad bancaria. Debido a los fracasos de las reformas neoliberales, hoy tenemos un sector bancario prácticamente controlado por extranjeros, que sin embargo sigue constituyendo un costo excesivo para los usuarios directos de la banca —mediante cobros y comisiones diversos—, así como para el resto de los ciudadanos que pagan sus impuestos, por medio de las asignaciones gubernamentales al rescate bancario. Esos costos que han salvaguardado las ganancias privadas del sector especulativo a costa de mayores pérdidas sociales y productivas, han sido tolerados (y, en algunos casos, auspiciados) por la política económica neoliberal, basada en las instituciones de mercado y avalada por las relaciones de poder entabladas por la nueva coalición gobernante. Por todo ello, el rediseño de la estructura del sector bancario en México constituye una parte nodal de la nueva institucionalidad que el país merece.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIGHI, Giovanni. *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of our Times*. Londres: Verso Books, 1994.
- BRENNER, Robert. *The Boom and the Bubble: The US in the World Economy*. Londres: Verso Books, 2002.
- CALVA, José Luis. *México más allá del neoliberalismo: opciones dentro del cambio global*. México: Plaza y Janés, 2001.
- CAMERON, Maxwell A., y Brian W. Tomlin. *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2000.
- CENTENO, Miguel Ángel. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. 2ª ed. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1994.

- CHÁVEZ, Marcos. *El salto hacia el abismo: la pérdida de soberanía de la banca mexicana. Costos y consecuencias predecibles*. México: El Colegio de México-Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (Procientec), 2002.
- CHESNAIS, François. *La mondialisation du capital*. París: Syros, 2001.
- CONSTANZO, Mario di, et al. *El rescate bancario: una visión desde el Congreso*. México: H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 2003.
- CORREA, Eugenia, y Alicia Girón. *Crisis y futuro de la banca en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas, 2002.
- CREVELD, Martin van. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- CYPHER, James M. *State and Capital in Mexico: Development Policy since 1940*. Boulder: Westview Press, 1990.
- . “Developing Disarticulation within the Mexican Economy”. *Latin American Perspectives* 28, núm. 3 (mayo, 2001): 11-37.
- DÁVILA FLORES, Alejandro. “La bolsa mexicana de valores: ¿alternativa para el financiamiento de la inversión productiva?”. En *Testimonios de la crisis: los saldos del sexenio 1982-1988*, compilado por Estela Gutiérrez Garza. México: Siglo XXI Editores, 1990.
- DAVIS, Diane. “The Dialect of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico”. *Latin American Perspectives* 20, núm. 3 (verano, 1993): 46-75.
- DEMERS, Jolle. “Neoliberal Reforms and Populist Politics: The PRI in Mexico”. En *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, compilado por J. Demers, Alex E. Fernandez Jilberto y Barbara Hogenboom, 150-181. Londres: Zed Books, 2001.
- DOMINGUEZ, Jorge. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- DUSSEL PETERS, Enrique. *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder: L. Rienner Publishers, 2000.
- FRIEDEN, Jeffry; Manuel Pastor Jr.; y Michael Tomz. *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2000.

- GARRIDO, Celso. "Mexico's Financial System and Economic Development: Current Crisis and Future Prospects". En *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, compilado por Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda. Stanford: Stanford University Press-Center for US-Mexican Studies, 2003.
- GOODMAN, John, y Louis Pauly. "The Obsolescence of Capital Controls. Economic Management in an Age of Global Markets". *World Politics* 46 (1993).
- GUILLÉN, Héctor. *La contrarevolución neoliberal en México*. México: Era, 1997.
- HAGGARD, Stephan, y Steven B. Webb. "What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?". *World Bank Research Observer* 8, núm 2 (julio, 1993): 143-168.
- HAMILTON, Nora. *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. "Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2001". México: Instituto de Protección al Ahorro Bancario, 2001.
- KAPLAN, Marcos. "El Estado latinoamericano: crisis y reformas". En *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, de J. Basave, A. Dabat, C. Morera, et al. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía, 2002.
- KESSLER, Timothy P. 1998. "Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas". *World Politics* 51, núm. 1 (1998): 36-66.
- _____. *Global Capital and National Politics: Reforming Mexico's Financial System*. Westport, Connecticut: Praeger Press, 1999.
- KLEINBERG, Bensabat Remonda. "Strategic Alliances: State-Business Relations in Mexico under Neo-Liberalism and Crisis". *Bulletin of Latin American Research* 18, núm. 1 (1998): 71-87.
- KRUEGER, Anne O. *Perspectives on Trade and Development*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
- LEVY, Daniel C.; Kathleen Bruhn; Jaime Suchlick; y Emilio Zebadua. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- LUNA, Matilde, y Ricardo Tirado. "La politización de los empresarios, 1970-1982". En *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, compilado por Julio Labastida. México: Alianza/Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

- LUSTIG, Nora. *Mexico: The Remaking of an Economy*. 2ª ed. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1998.
- MACKEY, Michael. *Report on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Banking Savings "FOBAPROA", and Quality of Supervision of the FOBAPROA Program 1995-1998*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999.
- MARCH, James, y Johan P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78, núm. 3 (septiembre, 1984): 734-749.
- MARICHAL, Carlos. "The Construction of Credibility: Financial Market Reform and the Renegotiation of Mexico's External Debt in the 1880s". En *The Mexican Economy 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, de Jeff Bortz y Stephen H. Haber. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- MÁRQUEZ AYALA, David. "La función del Banco Central en un país en desarrollo". En *Función de la Banca Central en México*, compilado por Porfirio Muñoz Ledo, 31-42. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.
- MAURER, Noel, y Stephen H. Haber. "Institutional Change and Economic Growth: Banks, Financial Markets, and Mexican Industrialization, 1878-1913". En *The Mexican Economy 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, de Jeff Bortz y Stephen H. Haber, 23-49. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- MAXFIELD, Sylvia. *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- MAXFIELD, Sylvia, y Ben Ross Schneider. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- MILLÁN, René. *Los empresarios ante el Estado y la sociedad: crónica de un sujeto social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores, 1988.
- MINUSHKIN, Susan. "Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalization in Mexico". *Journal of Latin American Studies* 34 (noviembre, 2002). Cambridge University Press.
- MINUSHKIN, Susan, y Charles Parker. "Relaciones entre la banca y el gobierno: la nueva estructura financiera en México". *Política y Gobierno* 9, núm. 1 (2002): 181-224. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- NADAL, Alejandro. "Macroeconomic Challenges for Mexico's Development Strategy". En *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, compilado por Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, 55-88. Stanford: Stanford University Press-Stanford Center for US-Mexican Studies, 2003.
- OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- ORTIZ MENDOZA, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PASTOR, Manuel, y Carol Wise. "A Long View on Mexico's Political Economy: What's Changed? What are the Challenges?". En *Mexico's Politics and Society in Transition*, compilado por Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee, 179-213. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- PETERSON, Eric. "Surrendering to Markets". *The Washington Quarterly* 18, núm. 2 (1995): 99-128.
- PORTA, Rafael la; Florencio Lopez-de-Silanes; y Guillermo Zamarripa. "Related Lending". Yale ICF Working Paper No. 0219, National Bureau of Economic Research (NBER), 16 de mayo, 2002.
- PURCELL, Susan Kaufman, y Luis Rubio, comps. *Mexico under Zedillo*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ROSEN, Fred. "The \$55 Billion Bank Bailout Scandal". *NACLA Report on the Americas* 31, núm. 3 (1998): 3-7.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. "Hacia un enfoque 'estratégico-relacional' del Estado: más allá del nuevo institucionalismo". *Perfiles Latinoamericanos* 25. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
- SCHAMIS, Hector E. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002.
- SNYDER, Richard. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- STRANGE, Susan. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- TEICHMAN, Judith A. *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*. North Carolina: University of North Carolina Press, 2001.
- TELLO, Carlos. 1984. *La nacionalización de la banca en México*. México: Siglo XXI Editores.
- THACKER, Strom. "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico". *Journal of Inter American Studies and World Affairs* 41, núm. 2 (verano, 1999): 57-89.
- _____. *Big Business, The State and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- VALDÉS UGALDE, Francisco. "The Private Sector and Political Regime Change". En *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, compilado por Gerardo Otero, 127-148. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.
- _____. *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*. México: Siglo XXI Editores, 1997.
- WATERBURY, John. "The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process". En *The Politics of the Economic Adjustment*, compilado por Stephan Haggard *et al.* Princeton: Princeton University Press, 1992.
- WATERBURY John, y Ezra Suleiman. *Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press, 1990.
- WILLIAMS, Mark Eric. *Market Reforms in Mexico: Coalitions, Institutions, and the Politics of Policy Change*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001.

Recibido: 7 de mayo de 2004.

Aceptado: 25 de febrero de 2005.