

Al regresar Pedro Aspe de Davos, en febrero de 1990, le encomendó a Guillermo Ortiz la responsabilidad de coordinar los trabajos del grupo que conduciría de la privatización de la banca. Lo hizo con la mayor discreción para evitar filtraciones que pudieran desordenar las fases previstas para alcanzar los consensos necesarios.

En efecto, fue muy complicado construir esos consensos. Se trataba de la primera reversión de un vasto sector estatizado. Y no de un sector cualquiera, sino de uno que comprendía a las instituciones responsables de la intermediación financiera. Durante tres meses, con prudencia y cuidado, afinamos la propuesta y analizamos las opciones; sobre todo estudiamos los fundamentos legales. El carácter estatal de la banca se había establecido en septiembre de 1982 mediante una reforma a la Constitución. Para volver al carácter mixto que el constituyente de 1917 le había dado, era necesario promover otra reforma constitucional. En 1990 el PRI no tenía la mayoría necesaria para realizar esa reforma por sí solo. Se necesitaba el concurso de otro partido de oposición. El PRD y Cárdenas no apoyaban la medida. Teníamos que construir un acuerdo con el PAN, un partido al que el priísmo tradicional consideraba su adversario histórico. El mes de mayo se fijó como adecuado para someter al Constituyente Permanente la iniciativa de privatizar la banca. Teníamos tres meses para integrar la propuesta de reformas, sumar al PAN y neutralizar los grupos de tradición populista y estatista dentro del PRI. Los plazos eran muy breves.

Empleamos el mes de marzo en clarificar la iniciativa de reforma constitucional. No podíamos comenzar negociaciones sin tener bien definida internamente la propuesta. El 6 de abril, en el transcurso de una reunión del gabinete económico, delineamos la estrategia de diálogo y consulta con los distintos sectores: los legisladores (sobre todo los del PRI), los sindicatos bancarios, el sector obrero y los gobernadores de los estados. Con el secretario de Gobernación analicé las vías de acercamiento al PAN. Colosio tenía nexos con los panistas. El 17 de abril, en gabinete económico, revisamos la iniciativa de modificaciones constitucionales. Hice notar que debíamos ser claros y veraces en la exposición de motivos. El alegato tenía que ser político y tener un sólido sustento económico. La razón esencial para llevar a cabo la privatización bancaria no estaba sólo en los cambios de la situación internacional; estaba principalmente en las necesidades internas: era urgente obtener recursos para el gasto social. Lo expuse con claridad: ante el cúmulo de demandas sociales, el Estado iba a disponer de sus activos para poder atenderlas. Además, si la banca permanecía en manos del Estado iba a requerir de aportaciones patrimoniales para su crecimiento; esa demanda de capital competía con la necesidad de asignar recursos a la educación y la salud. No se trataba de debatir si el sector público era mejor administrador que el privado. En realidad, la intención era regresar al espíritu original del Constituyente de 1917. Tampoco implicaba una restauración, porque no íbamos a devolver los bancos a sus antiguos dueños. Lo afirmé en esa reunión con toda nitidez: "La vendemos no por razones ideológicas, sino porque necesitamos esos bienes, esos activos, para remediar los males sociales".

### **Disidencias y resistencias**

En la reunión del gabinete económico del 25 de abril revisamos de manera cuidadosa la exposición de motivos. Los argumentos planteados fueron muy bien recibidos por todos. El 27 de abril volvimos a encontrarnos para revisar la lista de los diputados del PRI que habían votado a favor de la nacionalización de la banca en 1982, y que ahora estaban de nuevo en el Congreso. Eran más de quince, número suficiente para impedir la reforma si votaban en contra.

De manera muy cuidadosa había solicitado la opinión de otros colaboradores. Encontré resistencias. Realicé una intensa labor de convencimiento. Había que persuadir también a los diputados del PRI. Pero con el PAN tuvimos un fuerte enfrentamiento horas antes de someter la propuesta al Congreso. Un quebranto detectado en el banco oficial responsable de apoyar a la pesca había provocado un debate muy ríspido en la Cámara de Diputados; los representantes del PAN abandonaron el recinto parlamentario y habían decidido no regresar a la sesión. Su ausencia hubiera impedido presentar la iniciativa de la banca. Atendimos sus válidos reclamos y conseguimos que volvieran.

El primero de mayo de 1990 se llevó a cabo el desfile para conmemorar las luchas obreras. En mis notas de ese día escribí:

El desfile salió espléndido. Varias personas me comentaron que había sido el mejor en los últimos ocho años. Cientos de miles de trabajadores marcharon frente al palco presidencial de Palacio Nacional. Los obreros fueron muy cálidos. No hubieron mayores incidentes. La gente no estaba irritada; había incluso grupos muy entusiastas. Pienso que el Pacto sí ha funcionado, pues ya no existen esas alzas de precios sin fin que tanto irritan a la gente. Estoy de veras alentado. Era muy importante tomar la temperatura del ánimo social antes de enviar al Constituyente Permanente la iniciativa para privatizar la banca.

### **Diálogos en corto para asegurar cohesión**

Para el 2 de mayo la iniciativa de reforma constitucional estaba lista. Entonces intensificamos el diálogo para consolidar el consenso a su favor. En mis notas conservo la lista de reuniones, hora tras hora, que realicé en particular a partir del día anterior, el primero de mayo. Empecé ese día por la tarde; a las 7 p. m. visité en su domicilio a Fidel Velázquez, el más poderoso dirigente de los trabajadores mexicanos, para comentarle el sentido de la iniciativa. En mis notas registré la respuesta de don Fidel: "La medida es inevitable", me dijo. Y agregé: "Después de su administración, México va a tener las bases para un crecimiento cada vez mayor". Su apoyo resultó esencial.

Más tarde me reuní con los líderes de las cámaras de diputados y de senadores, Guillermo Jiménez Morales y Emilio M. González, políticos con enorme experiencia y capacidad de liderazgo. Me expresaron sus reservas. Les preocupaba sobre todo el riesgo de que algunos diputados priístas se negaran a votar a favor de la reforma. Precisamos la lista de diputados y senadores que podían oponerse. Era larga pero no parecía imposible conseguir que muchos de ellos se sumaran a nuestra propuesta. Después de las 8:30 me reuní con Donaldo Colosio. Comentamos la estrategia a seguir para enfrentar las resistencias dentro del PRI. Colosio precisó la relación de dirigentes y grupos con los que habría que negociar. Determinamos los que él atendería y en los que yo me concentraría. Como parte de la estrategia para evitar divisiones en el PRI y para construir consensos alrededor de la iniciativa, decidí poner en marcha un mecanismo de comunicación directa con los legisladores del Partido. No recuerdo que se hubiera hecho antes. Le planteé mi intención al presidente del PRI, Donaldo Colosio; su apoyo me entusiasmó.

Poco antes de la media noche, tuvimos reunión del grupo interno que había participado en la integración de la propuesta para ultimar los detalles. Más tarde pedí a Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación, que hablara personalmente con el ex presidente José López Portillo, quien había promovido la iniciativa de nacionalización bancaria en 1982. La encomienda del titular de Gobernación era la de explicarle al ex presidente las causas de la decisión. La reacción de López Portillo fue alentadora: me hizo saber que entendía las circunstancias que me rodeaban, distintas a las que él había vivido cuando tomó su decisión; señaló que respetaba la mía.

### **Construcción del consenso dentro del gabinete y el partido: diálogo directo con senadores y diputados**

El 2 de mayo empecé a las 7 a. m. con una reunión a la que asistieron todos los miembros del Gabinete Legal. Les expliqué la medida y convoqué a su solidaridad y apoyo. Se sumaron sin expresar reservas. Un poco antes de las 8:00 a. m. empecé el diálogo en mi oficina con diputados y senadores. Eran casi 300, así que los recibí en muchos grupos reducidos. Necesitaba establecer comunicación directa, verlos y escucharlos personalmente, sin intermediarios. Eso me abrió la posibilidad de explicarles los fundamentos de la decisión y sumar convicciones. A varios legisladores del PRI tuve que ofrecerles un acercamiento más personal; los inquietaba el riesgo de que la banca regresara a sus antiguos dueños y, sobre todo, la posibilidad que la medida propiciara una mayor concentración del ingreso. Les respondí que los ingresos de la privatización se usarían para reducir la deuda interna y así ahorrar en el pago de intereses y poder elevar el gasto social; eso contribuiría a mejorar la distribución del ingreso. Acepté su petición de que los bancos no volvieran a sus antiguos dueños. No habría restauración.

En otros casos, pude apreciar disidencias obstinadas ante la perspectiva de perder cientos de puestos directivos del más alto nivel en la banca entonces estatizada y el control de sus recursos financieros: actuamos para neutralizar esas resistencias.

Especial atención puse en el diálogo con los legisladores de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Ellos tenían la responsabilidad de sustentar el dictamen legal sobre la iniciativa del Ejecutivo. Revisamos la propuesta en detalle; se incorporaron varios de sus planteamientos y al final manifestaron su apoyo.

Por otro lado, convoqué otros miembros del gabinete ampliado y les expliqué con detalle la propuesta. Algunos disintieron. Les di razones y argumentos y logré su coincidencia. Les pedí a todos que promovieran la propuesta en sus respectivas áreas de influencia, sobre todo al interior de la burocracia: más de cinco décadas de retórica estatal corporativa hacían que ahí se concentraran muchos grupos partidarios de las políticas económicas estatizantes. Pedro Aspe y su equipo de colaboradores efectuaron una labor intensa de explicación para persuadir a sectores más amplios de la burocracia.

Hablé con los directores generales de la banca nacionalizada, todos ellos servidores públicos de carrera que habían hecho un gran esfuerzo para que los bancos se convirtieran en instituciones rentables después de la estatización. Estaban conscientes de que en muchos casos esos bancos habían podido obtener utilidades, pero sabían también que los beneficios no se reflejaban en recursos transferibles al gobierno para programas sociales; esas utilidades tenían que emplearse en la capitalización de los bancos y como en muchos casos resultaban insuficientes, hubo que recurrir a aportaciones complementarias del Estado. Leí con ellos el texto de la iniciativa y las reacciones fueron diversas: algunos se mostraban fríos; otros no pudieron ocultar su satisfacción ante una medida que liberaba recursos para programas del Estado. Al final ninguno se opuso a la iniciativa.

Entre mis colaboradores, conversé con aquellos que habían participado en la estatización de la banca al final de la administración de José López Portillo. En particular; Carlos Tello me comentó con honestidad su desacuerdo con la privatización. Escuché su posición y la respeté.

- Puse particular atención al Sindicato de Trabajadores de la Banca; tuve diálogo con su dirigente, con quien intercambié puntos de vista y obtuve su apoyo. Me reuní después con comentaristas de la radio y la televisión, así como con varios editorialistas de los medios impresos.
- Por último me concentré en el diálogo con los dirigentes de los tres sectores del PRI y hablé con la mayoría de los gobernadores. Al final del proceso, convoqué a una reunión con toda la estructura del gobierno y del Partido en el salón “ Adolfo López Mateos” de Los Pinos. Pedro Aspe y Donaldo Colosio efectuaron una importante tarea de convencimiento. Nadie se manifestó en contra de la privatización de la banca.

- **Los votos del PAN, indispensables**

- Más tarde hablé con el dirigente nacional del PAN. Necesitábamos los votos de los representantes de su partido. Luego de la elección de 1988, el número de miembros del PRI en la Cámara de Diputados había alcanzado 260 diputados entre 500, una mayoría simple que podía esfumarse con la pérdida de 10 votos. Además, para la reforma constitucional no bastaba la mayoría simple del PRI: se requería la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores. Sólo si contábamos con los votos del PAN podíamos llegar a la proporción requerida. Su dirigente, Luis H. Alvarez, mostró muchas reservas: si bien su partido estaba de acuerdo con la medida, iba a ser difícil convencer a todos sus diputados de que participaran en una votación al lado del PRI. Sin embargo, se sumó al propósito; más tarde también se incorporó a la iniciativa Diego Fernández de Cevallos, uno de los dirigentes panistas más lúcidos y de convicciones más firmes. La resistencia provino del diputado Abel Vicencio Tovar, un hombre con gran ascendiente entre los legisladores del PAN.

Me entrevisté con dirigentes de otros partidos. Mientras, el secretario de Gobernación conversó con el resto de las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Varios legisladores me expresaron que no la apoyarían, específicamente algunos representantes de la izquierda. Sin embargo, ofrecieron reflexionarla.

Pedro Aspe y su grupo de colaboradores también sostuvieron intensas pláticas con las comisiones

legislativas del Congreso. Aspe acudió ante ellas el 4 de mayo para presentar públicamente los aspectos esenciales de la iniciativa. Su argumentación fue contundente: durante los casi diez años que la banca permaneció nacionalizada, el gobierno no obtuvo un solo peso en forma de dividendos; en contraste, durante ese mismo lapso el Estado tuvo que inyectarle fondos del presupuesto para capitalizarla. Aspe sostuvo durante su comparecencia: "Creemos en este proyecto y por eso estarnos aquí, de día y de frente. Nada tenemos que esconder".<sup>1</sup>

### **Se aprueba la privatización de la banca. Tres partidos votan a favor. Años después, las facciones conservadoras del PRI se retractaron**

La iniciativa fue aprobada el 12 de mayo de 1990 con la mayoría ordenada por la Constitución. Un diputado del PRI votó en contra: la facción de izquierda lo ovacionó. Uno de la izquierda votó a favor: los priístas lo aplaudieron. El apoyo de los diputados priístas fue excepcional. El dictamen fue avalado por 339 votos a favor, obtenidos entre diputados del PRI, el PAN y el PFCRN. Cincuenta y cuatro legisladores votaron en contra y 12 se abstuvieron (entre ellos, dos del PRI).

Más del 80% de los diputados se manifestó a favor, un porcentaje superior al que había aprobado la estatización de la banca en 1982. La privatización bancaria iniciaba la construcción de su fundamento constitucional. El 21 de mayo el Senado de la República sancionó en lo general y en lo particular la iniciativa de reformas. Concluido el proceso en las legislaturas locales, en junio de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 28 y 123 de la Constitución.

Al materializar la reforma Constitucional para privatizar la banca, decidimos complementarla con una medida que obtuvo excelentes resultados: la corrección al reglamento del Impuesto sobre la Renta para facilitar la repatriación de capitales. El 14 de mayo, en reunión de gabinete económico, revisamos sus características y la pusimos en marcha. Se inició un intenso proceso de retorno de capitales mexicanos que habían salido del país años antes. .

### **La privatización de los bancos: reglas claras y subastas públicas. No se asignó ninguna institución en forma discrecional**

Cumplida la formalidad constitucional y construido un consenso en torno a la privatización, procedimos a la venta de los 18 bancos. El 26 de junio de 1990 tuvimos reunión de gabinete económico. Se decidió fijar las reglas precisas que normarían el proyecto. En esa ocasión, el directo del Banco de México recordó que Jaques de Larosiere- presidente del Banco de Francia y ex director-gerente del FMI- había afirmado que una privatización sólo es transparente si se hace por licitación pública, o por decisión discrecional de la autoridad. Se recordó que en España la privatización se hizo facultativa, lo que provocó severas críticas: Aspe insistió en que la subasta le daba claridad a esta desincorporaciones. La propuesta era adecuada: con las subastas abiertas, ningún banco se asignaría el arbitrio gubernamental. La Constitución mandaba que las privatizaciones se decidían mediante subastas públicas; el proceso se apegó a este mandato constitucional: Se comentó que existía una tendencia hacia el modelo de banca universal – la que proveía de todos los servicios\* como elemento de la modernización financiera. El apego a ese modelo exigía fusionar la Comisión Bancaria con la de Valores. Se citaron algunas experiencias internacionales que daban prueba de esas ventajas. Guillermo Ortiz comentó que se habían hecho estudios en el ámbito internacional para analizar las experiencias de Alemania, Inglaterra y Francia.

Poco después, en agosto de ese año, durante la reunión nacional de la banca efectuada en Ixtapa, Guerrero, se anunciaron los puntos básicos para proceder a la privatización. Además de confirmar que la venta se haría a través de subastas, se hizo hincapié en el principio de la diversificación del capital y en el propósito de mantener el control de la banca en manos de mexicanos. Asimismo, se dejó claro el proyecto de la descentralización y el propósito de promover el arraigo regional de las instituciones. Por otra parte, para cumplir el mandato constitucional que protegía el interés social, se anunció que se buscaría un precio adecuado por cada venta.

### **El equipo de Guillermo Ortiz en Hacienda, responsable de la privatización de la banca**

La privatización de la banca fue precedida de un amplio proceso de reformas al sistema financiero mexicano, cuyo propósito era crear un entorno más competitivo para los bancos que se iban a privatizar.<sup>2</sup> Los principales elementos de esa reforma aparecen resumidos en la siguiente cita de Guillermo Ortiz:

Desde 1989 se liberalizaron las tasas de interés pasivas que habían estado controladas anteriormente por las autoridades financieras, liberándose también cuantiosos recursos crediticios a la sociedad que el gobierno utilizaba a través del encaje legal. Se llevaron a cabo dos reformas constitucionales: una para ampliar la participación social en el capital de la banca y la otra para dar autonomía al banco central. Se emitieron tres nuevas leyes: la de agrupaciones financieras, la de instituciones de crédito y la del Banco de México; se reformaron en 23 ocasiones diversas leyes que norman al sector; se desincorporaron las 18 instituciones de banca comercial; se negoció el capítulo de servicios financieros del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; finalmente, se establecieron los principales lineamientos de una nueva regulación prudencial.<sup>3</sup>

Cuando en nuestro país se introdujo en 1990 la legislación sobre grupos bancarios con carácter universal, se consideró una de las más avanzadas en el mundo.<sup>4</sup>

Dentro de ese nuevo marco legal, en septiembre de 1990, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial" de la Federación*, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria; fue la institución responsable de implementar el mecanismo de venta de los bancos. Guillermo Ortiz, entonces subsecretario de Hacienda y presidente del comité, reveló con detalle su composición:

El comité de desincorporación bancaria se integró con importantes funcionarios del gobierno del área financiera, así como personalidades destacadas en materia financiera, administrativa y contable del sector privado. La integración del Comité buscaba que las autoridades involucradas de alguna forma sustantiva en el proceso tuvieran una participación activa en el mismo. Fue por ello que prácticamente todas las autoridades del sector financiero estuvieron representadas en dicho Comité. En efecto, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron designados el director general de Crédito Público (Carlos Ruiz Sacristán), el director general de Banca Múltiple (Víctor Miguel Fernández), el coordinador general de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (Jacques Rogozinski) y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien tuvo a su cargo la presidencia del Comité. Por lo que respecta al Banco de México, fue designado su director general, Miguel Mancera Aguayo. Asimismo, formaron parte del Comité los presidentes de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores (Guillermo Prieto Fortún y Óscar Espinosa Villarreal, Por parte del sector privado, según fue previsto en el acuerdo que dio origen al Comité, se designó a los señores Rogerio Casas Alatriste Hernández y Sergio Ghigliazza García, personalidades muy destacadas en materia financiera y administrativa del sector privado.<sup>5</sup>

Guillermo Ortiz también detalló los pasos legales, administrativos, financieros y contables del programa de privatización. Ortiz escribió:

El entonces director general de Crédito Público, Carlos Ruiz Sacristán, acudía con la representación presidencial a la Cámara de Diputados, para presentar ante el Oficial Mayor de ese cuerpo legislativo la iniciativa de reformas constitucionales que desde el mes de febrero se había venido madurando y cuya prueba frente a la realidad mexicana estaba a punto de sustentar... Habían pasado ya 17 meses del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. La sociedad se acostumbraba, paulatinamente, a la dinámica modernizadora. Cada vez eran menos sorprendidas las noticias que, en otro tiempo, en otra circunstancia, hubieran parecido simplemente irrealizables.<sup>6</sup>

Amplia explicación se dio al congreso sobre el proceso. Así, Ortiz escribió:

En mi calidad de presidente del Comité de desincorporación Bancaria, acudí dos veces ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, a fin de mantener al poder legislativo al tanto de lo que hacía el Comité y por qué lo hacía. En este mismo sentido, se sostuvieron más de 12 reuniones con la Comisión de Seguimiento de la desincorporación Bancaria integrada por 6 diputados del PRI y 6 de la oposición.<sup>7</sup>

Los documentos que contenían las reglas de la privatización fueron difundidos tanto en periódicos de circulación nacional como en el *Diario Oficial de la Federación*; asimismo, fueron enviados a las embajadas y representaciones internacionales y entregados a distintas asociaciones de diversos sectores. "Desde luego -recordaba Ortiz- se hicieron del conocimiento de la totalidad de las autoridades y los intermediarios financieros".<sup>8</sup>

### **La transparencia en la venta de los bancos fue reconocida internacionalmente**

No se tenía experiencia en una privatización de esta envergadura. Por esta razón nos lanzamos a estudiar las de otros países. Se encontró que los procesos seguidos en Francia y Portugal no coincidían con el nuestro. Los franceses, por ejemplo, no habían vendido la totalidad de los bancos del sistema; el gobierno socialista francés optó por la asignación directa, sin subasta pública. Por sugerencia del gobierno francés, recurrimos a una asesoría externa. Hubiera sido "riesgoso -por un lado- y hasta irresponsable -por el otro- intentar el manejo de todo el proceso sin contar con la ayuda de personas con experiencia", escribió Guillermo Ortiz.<sup>9</sup> La auditoría externa recayó en CS First Boston; institución bancaria que contaba con un equipo muy experimentado en este tipo de trabajos. La valuación de los bancos a venderse la llevaron a cabo varios despachos internacionales con representación reputada en México, como Booz Allen & Hamilton y Mc. Kinsey & Co.

La transparencia con que se llevó a cabo la privatización de la banca fue reconocida internacionalmente. La revista financiera *The Economist* comentó en marzo de 1991: "A pesar de la tradición de corrupción en México, el gobierno diseñó un sistema de venta de los bancos que no permite favoritismos o arreglos previos. Sus críticos parecen estar confundidos".

A finales de 1992, el Banco Mundial publicó diversos documentos relacionados con los métodos de privatización bancaria en el mundo. Sobre el proceso mexicano, el principal analista financiero del Banco Mundial afirmó:

La recientemente concluida privatización de los bancos comerciales mexicanos puede ser clasificada como una de las más exitosas operaciones financieras... la instrumentación armónica del programa de privatización tuvo como base la estabilidad microeconómica. la promoción de reformas estructurales y regulatorias, la adopción de objetivos claros y creíbles, así como procedimientos transparentes.<sup>10</sup>

En el mismo documento, el Banco Mundial concluyó:

Puede afirmarse que la privatización bancaria en México ha logrado todos sus objetivos de corto plazo y también ha establecido las bases para alcanzar los de largo plazo. Entre los primeros, destaca el objetivo de asegurar el control de los mexicanos sobre los bancos privatizados con propiedad diversificada y participación regional... entre los de largo plazo, sobresale el fortalecimiento de la eficiencia operativa y los estándares éticos mediante el desarrollo de prácticas bancarias y financieras sanas y justas.<sup>11</sup>

### **Los empresarios que participaron en las subastas fueron evaluados por Guillermo Ortiz y el Comité**

Por lo que hace a los grupos privados que se interesaron en adquirir las instituciones bancarias, su composición fue analizada en forma pormenorizada por Guillermo Ortiz y el Comité que él encabezaba. El detalle de cada grupo, su análisis y características han sido descritas por Ortiz en su libro publicado en 1994.<sup>12</sup> Ahí, afirmó que el Comité que él presidía evaluó las características de los miembros de cada grupo, la calidad profesional de sus participantes y sus conocimientos en la materia.<sup>13</sup>

En total, se registraron 144 participantes correspondientes a 35 grupos interesados en los 18 bancos. Ortiz describió la forma detallada y escrupulosa en que el Comité realizó la precalificación de los participantes. El perfil de varios integrantes de los grupos involucrados representó el aspecto más debatido y criticado de la privatización bancaria, como se verá más adelante. Una vez que el Comité concluyó el análisis de los grupos, se pasó a la venta por subasta abierta.

## **Cuánto se obtuvo de la privatización de los bancos y en qué se utilizó**

En 13 meses se vendieron las 18 instituciones financieras. Por la privatización de los bancos el Gobierno Federal recibió 39,711 millones de pesos (equivalentes a casi 13,000 millones de dólares). Como en el resto de las privatizaciones, los recursos obtenidos también se destinaron íntegramente al Fondo para el pago de la deuda interna. **14**

Cada banco se enajenó en subasta pública y con apego a las reglas expedidas. Ningún participante se inconformó con el procedimiento ni con el resultado. Los precios de adquisición rebasaron lo esperado. El responsable directo del proceso recordaría más tarde:

Desde luego ningún tipo de valuación fue dado a conocer a los grupos interesados en comprar los bancos. Ni siquiera se fijó una referencia cercana en las respectivas convocatorias para la venta; no se estableció un precio mínimo de referencia o un porcentaje de éste en garantía. Esto contribuyó de manera relevante a que los precios pagados por los bancos fueran mayores a los esperados. **15**

En junio de 1991, en reunión de gabinete económico, Guillermo Ortiz informó que los montos que se venían pagando en las licitaciones estaban por arriba de las valuaciones de los consultores. El secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo, se entusiasmó con la magnífica noticia. Los funcionarios de Hacienda comentaron que varios factores influían a favor de las excelentes ofertas: había bancos con carteras vencidas muy bajas, pues se habían manejado bien mientras estuvieron nacionalizados; otros contaban con clientelas muy buenas, lo que anticipaba ingresos adecuados; y otros más, tenían administraciones muy competentes, formadas en la época en que funcionaron como bancos privados. De manera unánime, se decidió respetar el importe que resultara de la subasta, con lo que se cumplía con lo dispuesto por la ley y por los reglamentos de la privatización, y, además, porque era la mejor manera de proteger el interés público.

## **Descentralización, democratización del capital y mayor competencia. El sistema de pagos, en manos de mexicanos**

Entre los 18 grupos que adquirieron los bancos, diez tenían su asiento fuera de la capital de la República, con lo que se alentó la participación de todas las regiones. Además, 30,000 nuevos consejeros expertos en la realidad de su zona participaban a partir de entonces en esas instituciones. Se logró diversificar la propiedad del capital: mientras que en 1982, el año de la nacionalización, sólo existían 8,000 accionistas en todo el sistema bancario, después de la privatización ese número rebasó los 130,000. La cifra no incluyó a las miles de personas cuyos capitales participaban en los bancos a través de sociedades de inversión o en los fondos de empleados bancarios. **16**

Pedro Aspe siempre recordaba un comentario de Margaret Thatcher, la primer ministro de Gran Bretaña: ella había señalado que, de permitirse la inversión extranjera en algunos bancos, debía ponerse mucho cuidado en que esa inversión no participara en las principales instituciones bancarias, pues de otra manera se ponía en riesgo el control nacional sobre el sistema de pagos. Para cuidar: este aspecto se determinó que los extranjeros no tuvieran participación en los bancos más importantes de México. Como refuerzo, se fijó un tope a la penetración foránea en el sistema financiero en su conjunto. El control del sistema quedó en manos mexicanas, dentro de un campo más competido y con una generación empresarial diferente. Poco después de concluido mi gobierno se nos criticó por haber tomado estas medidas. Sigo convencido de que era indispensable garantizar el control de los mexicanos sobre el sistema de pagos del país.

El 16 de julio de 1992, al concluir la venta del último banco, se convocó a una evaluación pública de la privatización. La cita fue en el Auditorio Nacional, ante más de 10,000 personas de todo el país y con el concurso de funcionarios y empleados bancarios. Durante el acto, al lado de los nuevos banqueros, el líder del Sindicato Bancario, Enrique Aguilar Borrego, expresó un reconocimiento breve pero contundente a favor del proceso; Aguilar destacó el esmero con que se habían cuidado los derechos de sus agremiados:

Para nosotros (los trabajadores de la banca) el gobierno federal cumplió con hechos, aun en época de

crisis, en los momentos más difíciles para la nación, pues se mantuvo inalterable el marco laboral y en algunos aspectos se mejoró.<sup>17</sup>

De acuerdo a Guillermo Ortiz el discurso que Pedro Aspe, secretario de Hacienda, pronunció en ese acto "ligó el procedimiento de modernización bancaria a la tesis gubernamental que sostiene el liberalismo social".<sup>18</sup>

### **Se promovió la competencia al autorizarse nuevos bancos y la entrada de 20 bancos extranjeros**

A finales de 1993 las autoridades hacendarías observaron que los márgenes de intermediación financiera (la diferencia entre tasas activas y pasivas en las operaciones bancarias) eran amplios. Esto quería decir que reflejaban utilidades superiores a las que soportaba una intermediación eficiente.<sup>19</sup> Dichos márgenes fueron considerados como una renta excesiva; por esta razón y con el objeto de estimular una mayor competencia interna, en enero de 1994 se autorizó un número adicional de nuevos bancos. Se expidieron 14 autorizaciones, con lo que el número de instituciones financieras comerciales subió a 33 (incluyendo la subsidiaria mexicana de Citibank). En abril se aprobaron tres más. Para alentar la competencia del exterior, en octubre de 1994 veinte bancos extranjeros recibieron permiso para operar en México.

### **Las críticas a la privatización bancaria.**

A partir de 1995, los grupos tradicionales del PRI recuperaron poder y promovieron la crítica y el desprestigio de esta reforma. Lo hicieron con el apoyo de colaboradores míos que en el gobierno de Zedillo viraron hacia el neoliberalismo. En una época marcada por el ocaso de las mayorías absolutas, la política de alianzas para avanzar en las reformas no sólo era inevitable, incluso era deseable, ya que se trataba de involucrar a bases de apoyo más amplias en favor de los cambios. Sin embargo, desde las zonas de descomposición política en que a partir de la segunda mitad de los noventa se ubicó la *nomenclatura* del PRI (inclinada a formular la restauración de los patronazgos y los privilegios corporativos y opuesta a comprometerse con las transformaciones modernizadoras), también se emprendió la crítica de las políticas de alianza con el PAN que requirió la privatización.

Las condiciones para esos señalamientos eran propicias: la justificada irritación social que trajo consigo la crisis de 1995 fue aprovechada para lanzar una campaña sistemática en contra de las privatizaciones. Los principales argumentos de esa crítica podrían agruparse en cinco grandes apartados: **20**

- Los precios a los que se vendieron los bancos fueron excesivamente altos.
- Esos precios tan elevados implicaron bajas capitalizaciones en la banca ya privatizada; el hecho se complicó, además, porque los grupos que adquirieron los bancos no tenían ni la capacidad ni el conocimiento para conducirlo.
- La expansión del crédito bancario que se observó a partir de 1991 se concentró erróneamente en el sector de bienes de consumo.
- La Comisión Nacional Bancaria, autoridad responsable de la regulación y control, no tuvo la capacidad suficiente para supervisar las instituciones.
- Hubo operaciones fraudulentas.

Ya en el gobierno de Zedillo, el equipo responsable de la privatización de la banca, encabezado por Guillermo Ortiz, no intentó responder a esas críticas. Algunos de sus miembros, por el contrario, pretendieron sumarse a los acusadores, como si la sociedad hubiera olvidado que ellos tuvieron responsabilidad central en el proceso. El asunto fue aún más lamentable en el caso del mismo Guillermo Ortiz, quien con anterioridad había respondido a esos reclamos; lo hizo como presidente del Comité de Desincorporación de la Banca y como subsecretario de Hacienda; lo hizo también en el libro que firmó en 1994. <sup>21</sup> Durante mi gobierno, en la primera mitad de los noventa, Ortiz divulgó otros escritos y tuvo relevantes intervenciones públicas a favor de la privatización de la banca. A partir de 1995, fue designado secretario de Hacienda en el gobierno de Ernesto Zedillo. Entonces se unió a la actitud medrosa de ese gobierno y decidió guardar silencio ante las críticas a la privatización bancaria, y en ocasiones incluso se sumó a ellas. Esto facilitó la ofensiva de los grupos opuestos al proceso privatizador.



Con objeto de aportar elementos para el debate sobre este tema de tanto interés para los mexicanos, conviene citar el testimonio de Ortiz (uno de los principales responsables de la privatización de la banca), junto a la opinión de otros analistas financieros.

### **¿Fueron excesivos los precios?**

Respecto al primer señalamiento, debe recordarse que las disposiciones constitucionales exigían la venta al mejor precio. Además, las condiciones económicas favorables en que se dieron las privatizaciones permitieron que los bancos exhibieran valores elevados en el mercado bursátil.<sup>22</sup> Sin embargo los precios establecidos no estaban muy alejados de sus referencias internacionales.

Así lo precisó Guillermo Ortiz en 1994:

Hablando de precios de venta, el promedio ponderado obtenido por las instituciones de banca múltiple, medido en su relación precio/utilidad, fue de 14.75 veces, en tanto que el múltiplo promedio del valor de mercado/valor en libros fue de 3.068. Comparando estos indicadores con lo acaecido en el mundo, por ejemplo en los Estados Unidos y Europa, se tiene que el múltiplo valor en libros es de 2.2 veces y el de utilidades es de 14 veces.<sup>23</sup>

En julio de 1992, al momento de concluir la privatización de la banca, en Chile la relación precio/utilidad era 14.9, y el valor de mercado respecto a libros era de 2.0. Ni en la comparación con países industrializados ni con otros en vías de desarrollo se registró un precio excesivo para la privatización de la banca en México. El objetivo que se buscaba era maximizar el ingreso para el Estado y así garantizar el interés público. Ése era el mandato constitucional y se cumplió.

### **¿Fue baja la capitalización de los bancos? ¿Carecían de experiencia los nuevos banqueros?**

Por lo que hace a la segunda crítica, conviene señalar que en el transcurso de la privatización, el Comité consideró que el nivel alcanzado en el capital era el apropiado. Así lo sostuvo Ortiz:

Se pudo consolidar la vinculación entre la capacidad financiera para el manejo de los bancos con un nivel adecuado de capitalización.<sup>24</sup>

Respecto a la capacidad y calidad de los responsables de administrar los bancos, algunos autores señalaban que esos mismos bancos padecían una severa debilidad administrativa desde la nacionalización de 1982. La expropiación de la banca dio lugar a que muchos banqueros experimentados buscaran oportunidades en otros campos. En 1997 Francisco Gil Díaz apuntó: "Se perdió así un considerable acervo de capital humano, conocedor del análisis de crédito y de sanas prácticas bancarias".<sup>25</sup>

Fue cierto: varios de los grupos que adquirieron los bancos no tenían experiencia. Dos factores lo explicaban: Primero: uno de los requisitos políticos de la privatización fue que las instituciones no regresaran a sus antiguos dueños, pues no se trataba de una restauración; no había otros banqueros con experiencia. Segundo: algunos equipos financieros que sí participaron en las subastas sólo tenían experiencia en casas de bolsa. Literalmente se estaba creando una generación de empresarios mexicanos que hasta entonces sólo tenían un incipiente conocimiento en el área financiera. Sin embargo, en cinco de los seis bancos más importantes participaron ex banqueros. Eso refuta parte de esa crítica.

Sin embargo, el propio Comité señaló que había procedido al análisis de cada uno de los grupos participantes en el proceso para verificar su capacidad. El mismo Ortiz puso ese procedimiento como un ejemplo a seguir:

El registro de interesados constituyó una de las piezas fundamentales de todo el proceso de desincorporación bancaria, pues a través de ese tamiz fue posible... conformar nuevos grupos partiendo de los inicialmente existentes. Ésta es una de esas experiencias recomendables para cualquier proceso similar al mexicano que, definitivamente, probaría su eficacia las veces en que se pusiera a prueba.<sup>26</sup>

### **¿Se ignoró el problema de la expansión del crédito?**

Por lo que hace al tercer señalamiento - concentración inadecuada del crédito en préstamos al consumo-, debe subrayarse que precisamente en esos años comenzó la recuperación adquisitiva de las familias, gracias a la estabilidad de precios conseguida. Además, después de la reducción de la deuda y gracias al saneamiento de las finanzas públicas, desde principio de los noventa el gobierno dejó de solicitar crédito a los bancos, los cuales dispusieron de más recursos para financiar otras actividades. A lo anterior se sumaron los aumentos de la captación bancaria, estimulados por las buenas perspectivas que las reformas económicas llevadas a cabo traían consigo. Todo ocurrió en un lapso relativamente breve. Algunos analistas internacionales han demostrado que el financiamiento en bienes de consumo proporcionado por los bancos entre 1992-1994 fue una medida acertada que dejó de funcionar adecuadamente después de la devaluación. De nuevo se confirma que fue la crisis de 1995 la que provocó la debacle de las carteras bancarias. Así, esos mismos analistas señalaron

Ésta era una estructura de cartera relativamente eficiente en términos de los rendimientos anteriores a la devaluación... Antes de la devaluación [de diciembre de 1994], el *tradeoff* entre riesgo y rendimiento de los grupos financieros era razonablemente eficiente; pero se volvió en seriamente ineficiente en un mundo de posdevaluación.<sup>27</sup>

Sin duda, desde 1992 empezaron a detectarse dificultades en la cartera de los bancos; para atenderlas se tomaron medidas que en su momento Guillermo Ortiz y su equipo consideraron adecuadas. Ortiz escribió en 1994:

...particularmente se ha puesto cuidado especial en lo referente a la cartera de los bancos. Es decir, se ha buscado que dicha cartera esté estructurada de forma tal que permita apreciar claramente el riesgo de cada uno de los créditos... El crecimiento acelerado del crédito al sector privado sumado a la desaceleración de la economía durante 1993 generó un aumento en la cartera vencida de la banca comercial... Durante este sexenio, las reservas del sector de la banca comercial han aumentado en términos reales 125.9%... la proporción de reservas a cartera vencida ha aumentado de **11%** en 1988 a 42% en septiembre de 1993, lo que permite afirmar que el problema es menos grave de lo que parece a simple vista. Es de esperarse que en la medida en que los bancos afinen sus sistemas de crédito y repunte la economía, el nivel de la cartera vencida regrese al que tuvo en 1991.<sup>28</sup>

En la reunión de gabinete económico del 13 de julio de 1993, Aspe comentó que los bancos privatizados habían reducido su personal en 20% y habían bajado costos en 30%. Por su parte, el director del Banco de México, Miguel Mancera, informó que se estaba trabajando de la mano con la Comisión Nacional Bancaria para revisar las normas de contabilidad y el registro de las carteras vencidas. Agregó que estaban exigiéndole a los banqueros fortalecer el fondo de sus reservas. El gobierno enfrentaba el problema.

### **¿ Se ignoró la regulación y vigilancia de los bancos?**

Por lo que se refiere al cuarto señalamiento -incapacidad reguladora-, precisamente cuando se detectaron problemas con la cartera bancaria, se reforzó el órgano de vigilancia. Vale la pena recordar que desde el inicio de mi administración se reformó el marco legal para fortalecerlo. En 1989 se modificó la ley para separar la función de regulación bancaria de la de seguros; para dar más capacidad de supervisión a la Comisión Nacional Bancaria, se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Ortiz justificó la medida: la Comisión Nacional Bancaria, escribió en 1994, "fue escindida con el fin de que mediante la especialización de sus funciones se mejoraran los procedimientos de inspección y vigilancia."<sup>29</sup>

En octubre de 1994 se llevó a cabo la 58 Convención de Banqueros. Fue la última a la que me tocó asistir como presidente de la República. El ambiente era de razonable optimismo. En ese encuentro, el tema de la regulación fue abordado con detalle por el subsecretario de Hacienda. Tres meses antes de convertirse en secretario de Hacienda en el gabinete de Zedillo; Guillermo Ortiz afirmó en su discurso:

El proceso de modernización financiera realizado en estos años se inspira en una reforma del Estado, que

reconoce que la justicia está vinculada con la eficiencia y que el bienestar se acompaña siempre de apertura y mayores oportunidades para la sociedad. La reforma del Estado nos ha enseñado que la desestatización y el fortalecimiento de la sociedad deben ir acompañados de una mejor y más oportuna regulación, y de una conducción del desarrollo más transparente y eficaz, que requiere el establecimiento de reglas del juego claras a las cuales todos deben someterse.**30**

Al poner énfasis en la importancia de la regulación, Ortiz reconoció que los retos por venir podrían enfrentarse adecuadamente gracias a lo que ya se había hecho: y de manera enfática añadió:

Permítanme abordar el tema de la regulación y la supervisión de las instituciones de crédito en un contexto de liberalización, para evaluar lo que hemos hecho en forma conjunta y lo que debemos hacer para superar los retos que tenemos por delante. A fin de proteger los intereses de ahorradores e inversionistas, la modernización financiera ha procurado llevar de la mano la liberación con el fortalecimiento de la regulación prudencial; la apertura, con mejores mecanismos de supervisión.**31**

Como subsecretario de Hacienda, Ortiz no ignoraba que los procesos de privatización bancaria podían enfrentar problemas si carecían de una adecuada regulación y supervisión. Por eso afirmó en aquella ocasión:

A nivel mundial existen suficientes casos que comprueban que un desfase entre estos desarrollos puede ser presagio de problemas en los sistemas financieros.**32**

Frente a estos riesgos, enfatizó Ortiz, mi administración tomó las decisiones pertinentes:

Con base en una legislación bancaria moderna, nuestro país ha avanzado en el desarrollo de su regulación prudencial. En 1990 se expidieron las reglas que establecen los requerimientos de capital para los bancos comerciales, acordes con los estándares internacionales contenidos con el Acuerdo de Basilea. Como resultado de esta regulación, la relación del capital neto respecto a los activos en riesgo de la banca ha crecido del 6.9% en 1989 al 9.9% en 1994. Su capital neto ha pasado de menos de 9,000 millones de nuevos pesos a más de 55,000 millones en el mismo periodo. Es notable que desde el fin de la privatización el capital de los bancos se ha más que duplicado.**33**

Además de fortalecer las reservas para contingencias, se dio instrucciones a los bancos para que perfeccionaran su capacidad de supervisión interna y previsión. Se obtuvieron resultados. Ortiz agregó:

A la par de la aplicación de la normatividad que establece los requerimientos de capital, también desde 1990 se expidió la reglamentación que exige a la banca evaluar la calidad de sus carteras en forma permanente, calificando sus créditos para crear provisiones que protejan a la institución de los riesgos crediticios. Como resultado de estas disposiciones, la Banca cuenta en la actualidad con reservas preventivas que equivalen al 38% de su cartera vencida, mientras que antes eran prácticamente inexistentes.**34**

Recuérdese que entre mis colaboradores Ortiz era uno de los más cercanos a Ernesto Zedillo. Podría decirse que era algo más que su amigo personal: era su aliado y lo mantenía al tanto de las circunstancias del sector financiero. Por eso resultaron aún más relevantes los señalamientos que en ese mismo discurso hizo Ortiz sobre el programa de trabajo por desarrollar:

El reto es continuar propiciando un sistema bancario más sólido a través del fortalecimiento de su base de capital y de reservas. Estamos obligados a seguir perfeccionando la regulación prudencial. En esta materia, el desafío que significa la reforma del sector financiero no sólo es de tiempo sino también de contenidos. El enfoque de la regulación y la supervisión, debe modificarse, para considerar un universo amplio de los riesgos en que incurren los intermediarios en su operación y evaluar integralmente el desempeño de los administradores de los mismos, superando un enfoque de carácter formal que descansa únicamente en la información contable.**35**

Aunque la nueva administración estaba por iniciarse en unas semanas, no nos habíamos dejado de ocupar en la corrección de las deficiencias detectadas. El gobierno continuaba trabajando para cumplir con sus

responsabilidades hasta el último día de mi mandato. Así se explican en el informe de Ortiz, en ese octubre de 1994, sobre las acciones en marcha:

En fecha reciente, las autoridades financieras han planteado al sector bancario proyectos en materia de valuación de activos a precios de mercado, consolidación de la contabilidad de grupos financieros y capitalización de riesgos de mercado. Se prevee una regulación que obligará a los bancos a medir sus riesgos ante las variaciones de la tasa de interés, el tipo de cambio y el índice de precios, ya cumplir, en consecuencia, con requisitos de capital... Por lo que toca a la supervisión, se ha transitado de una vigilancia que se sustentaba esencialmente en la revisión de los estados financieros de los bancos, hacia una supervisión integral, que evalúa en forma permanente la calidad de la administración, sus sistemas de control de riesgos y la verificación de la calidad de los activos de cada institución de crédito.

Ortiz concluyó su discurso ante: el pleno de los banqueros con el señalamiento de lo que podría significar el cumplimiento de las acciones en ejecución: "El sistema financiero mexicano se colocaría así a la vanguardia en esa materia a nivel mundial".<sup>36</sup>

En diversos procesos de privatización bancaria se observó que los controles y regulaciones suelen ir rezagados varios años respecto a las privatizaciones; esto fue común tanto en países en desarrollo como en naciones industrializadas.<sup>37</sup> Sin embargo, en México la mejoría en la supervisión y la regulación ya producía resultados en 1994, como se señala a continuación. Existía la capacidad para verificar y regular: Sin duda requería perfeccionamiento y mejoría. Pero no estaba diseñada para evitar los efectos provocados por una crisis como la de 1995, cuando la explosión de las tasas de interés multiplicó las carteras vencidas, debido a que los acreditados perdieron toda posibilidad de cubrir sus adeudos. El programa de fortalecimiento de los órganos de vigilancia no contempló una crisis como la de ese año. No había país en el que un órgano regulador pudiera evitar una catástrofe financiera como la ocurrida en México en 1995.

#### **Se actuó con firmeza contra las prácticas ilícitas**

En lo que toca al quinto factor, la posible existencia de conductas ilegales entre algunos grupos que adquirieron los bancos, conviene puntualizar que durante mi administración se detectaron varias conductas ilegales y se actuó para sancionarlas. En mayo de 1994, la Secretaria de Hacienda: asumió el control del grupo Havre; en septiembre de ese mismo año se actuó judicialmente contra miembros de la sociedad financiera Confía-Unión; la autoridad hacendaria tomó entonces el control de ese banco.

En octubre, en la Convención de banqueros, Guillermo Ortiz abordó el problema de manera directa:

La privatización bancaria fue abierta, ordenada y bajo reglas claras, y no puede ser negada por la existencia de casos aislados de abuso e ilegalidad, los que fueron enfrentados por la autoridad. La privatización de la banca comercial, pieza indispensable de la modernización, permitió incorporar a la gestión de las instituciones de crédito a grupos de inversionistas con capacidad económica y talento empresarial, factores que era necesario inyectar a la banca para propiciar su desarrollo. La conveniencia de esta medida y los beneficios de un proceso de privatización como el que se llevó a cabo en México, abierto, ordenado y bajo reglas claras, no pueden ser negados por la existencia de casos aislados de abuso e ilegalidad, que han sido enfrentados por la autoridad con el rigor que las condiciones exigían.<sup>38</sup>

Para Ortiz, los abusos se dieron en casos aislados. Y ante esos abusos, afirmó, la autoridad actuó con rigor. Tenía razón: había 18 bancos privatizados y sólo se presentaron acusaciones de fraude contra los nuevos propietarios de tres. Y esos tres bancos representaban 7% del valor total de los bancos privatizados.

#### **Después de defender en 1994 la privatización de los bancos, Ortiz, ya en el gabinete de Zedillo, reculó**

Las palabras finales de Guillermo Ortiz durante la Convención Bancaria de octubre de 1994 resonaron por su gran convicción:

Hace casi seis años dio inicio un intenso proceso de cambios en la vida financiera de México. Desde

entonces, y hasta hoy, hemos desarrollado una legislación moderna, una regulación prudencial cada día más acorde con los estándares internacionales y un conjunto de cambios para liberalizar el sistema financiero, que han hecho posible ir alcanzando el objetivo que nos propusimos: incrementar la oferta y competencia en la prestación de servicios financieros, para mejorar su calidad y costo.<sup>39</sup>

La convicción parece haberle durado poco: unas semanas después, Guillermo Ortiz pasó a encabezar la cartera de Hacienda en el gabinete de Ernesto Zedillo. Su antecesor sólo permaneció en el cargo 28 días: fue desplazado a raíz del "error de diciembre". Los responsables directos de la privatización bancaria, ya con puestos superiores en el gobierno de Zedillo, no defendieron los procesos que ellos mismos instrumentaron. Tal vez pensaron que no era necesario, pues los partidos de oposición y los críticos tenían a su disposición los *Libros Blancos* con la información detallada de cada uno de los bancos enajenados.

Sin embargo, no sólo evadieron los argumentos que antes sostuvieron sino que se retractaron de lo que habían dicho. En 1997 Guillermo Ortiz declaró en una entrevista que había cometido errores durante la privatización. Entre ellos señaló: "Haber asignado (sic) bancos a personas que resultaron no sólo malos banqueros, sino gente deshonesta... la expansión del crédito fue mas allá de lo que los propios bancos podían evaluar... no lo juzgamos acertadamente, porque teníamos una supervisión bancaria muy deficiente" .Ortiz aprovechó la ocasión para llevar la responsabilidad de la crisis bancaria mucho más atrás: "Pero la crisis se generó desde la nacionalización. En cualquier país que tiene bancos nacionalizados, casi por definición, no existe supervisión".<sup>40</sup>

No faltó el comentarista financiero que, ante la amnesia de Ortiz, le preguntara: " ¿Dónde estaba el subsecretario de Hacienda, cuando se gestaban esos problemas que ahora critica como secretario?" Esas críticas, le recordó, el periodista, representaban por sí mismas "un balazo en el pie".<sup>41</sup>

### **El alza en las tasas de interés y la recesión económica de 1995 llevó a los bancos a la quiebra, también a miles de familias mexicanas**

Es posible que los factores que señaló Guillermo Ortiz en esa entrevista jugaron un papel importante en la crisis bancaria que estalló a partir de 1995. Pero Ortiz omitió dos cuestiones principales. En primer lugar, no explicó la contradicción entre lo que afirmó en 1994 y lo que dijo después. Por elemental congruencia, debió explicar esa incoherencia. Pero la segunda omisión fue todavía más grave: en la entrevista, Ortiz no menciona en ningún momento el problema de la elevación de las tasas de interés y la recesión económica de 1995.

Como se verá más adelante, las tasas de interés pasaron en unas cuantas semanas de 15% -nivel que registraron al final de mi administración- a casi 110% al inicio de 1995. Esta explosión de las tasas de interés y la recesión económica fueron los factores que llevaron a los bancos a la quiebra, junto con miles de familias mexicanas, y la causa de la recesión y la explosión de las tasas de interés estuvo en el "error de diciembre". Todo parecía indicar que el intento de excusar a Zedillo de la responsabilidad de ese error que tantas desgracias trajo a los mexicanos, hizo que funcionarios como Ortiz, que se habían distinguido por su profesionalismo, se sumaran a la ofensiva para inducir el ánimo social y desviar los reclamos de la opinión pública.

La revisión del procedimiento de privatización, realizada después de mi período presidencial, se enmarcó en un contexto de persecución política. También se sumaron miembros de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia presidida por un legislador de oposición que tenía franco interés en demostrar irregularidades en la privatización. Sin embargo, después de meses de un exhaustivo escrutinio, ni una sola de las privatizaciones fue revertida a causa de alguna violación. Ésa fue la "prueba de ácido" que demostró la transparencia y honestidad del proyecto de privatización que habíamos llevado a cabo.

Se escribió que en los noventa se verificaron más de 100 crisis bancarias en el mundo. Se agregaba, y con razón, que esto no era consuelo para a los mexicanos. En realidad al privatizar enfrentamos una situación inédita para México. Pero no debía olvidarse que también las naciones más desarrolladas sufrieron tropiezos durante sus procesos de privatización bancaria. El caso más notable fue Francia,. Donde a finales de 1997 se propuso la privatización del nacionalizado Crédit Lyonnais; se propuso como solución a los excesivos gastos de salvamento que habían erogado las sucesivas administraciones, tanto de derecha como socialistas; sólo ese banco francés requirió más de 25,000 millones de dólares para su rescate financiero. <sup>42</sup> En ese sentido se ha

afirmado que “México no es el único país que ha experimentado dificultades como consecuencia de una privatización bancaria”. **43** El Fondo Monetario Internacional informó en 1997 que, en los quince años anteriores, casi las tres cuartas partes de sus miembros tuvieron problemas significativos en sus sistemas financieros. En 14 de esos casos el costo por resolver sus crisis sobrepasó el 10% del PIB. **44** La conclusión del FMI fue que la liquidez y al profundización de los mercados de capitales ocasionados por la integración global tenía un precio. La explicación, sin embargo, no dejó satisfechos a todos.

Es necesario reconocer que el programa de privatización bancaria en México tuvo insuficiencias, como también las tuvo la supervisión instrumentada por parte de la autoridad. Pero conviene agregar que varias de esas faltas, detectadas y reconocidas durante mi administración, estaban por resolverse. La Comisión Nacional Bancaria fue objeto de una importante revisión, precisamente para elevar su capacidad de vigilancia.

Dicho de otra manera, durante mi gestión se reconocieron problemas (como los relacionados con la cartera de los bancos y la correspondiente supervisión y regulación), pero siempre se actuó para enmendarlos. En particular, se reforzaron las facultades del órgano responsable de su vigilancia. Tal como Ortiz *la* comentó en 1994, las dificultades de la cartera se iban a resolver conforme la economía recuperara su dinámica de crecimiento, cosa que comenzó a suceder precisamente en ese año. En el caso de los bancos, el balance al dejar la presidencia en noviembre de 1994 no era desfavorable, la banca enfrentaba problemas pero no una situación de crisis, que pudiera afectar a la economía nacional.

#### **Noviembre 1994: Cartera vencida, 50,000 millones de pesos. No era deuda pública. FOBAPROA, fondo privado**

Ciertamente, algunos de los grupos que habían participado en la privatización original fallaron y fue necesario que los bancos cambiaran de propietarios. Pero mientras que durante mi gestión la elección del comprador surgió del resultado estricto de la subasta pública, desde 1995, cuando hubo que adjudicarlos a nuevos compradores, la selección partió de un criterio discrecional. Además, el principio que imperó durante la privatización (que el control del sistema de pagos permaneciera en manos de mexicanos) no se tomó en cuenta a partir de 1995, como se verá más adelante.

#### **La cartera vencida de la banca, ¿Una bomba de tiempo?**

Reconocimos que desde 1994 ya existía un problema con la cartera vencida de los bancos. Pero no era de la magnitud que le generó tantas angustias al país. Después de la crisis de 1995 y para 2000, alcanzó más de 15% del PIB y rebasó los ¡900,000 millones de pesos! La cartera vencida llegó entonces a 74% de la cartera total de los bancos.

¿Cuál fue el monto real de la cartera vencida que se heredó en noviembre de 1994 al nuevo gobierno? La respuesta está en el *Informe Anual de 1994*, del Banco de México. En ese *Informe*, el Banco señaló que, en noviembre de ese año, la cartera vencida de la banca representaba el 9.1% de la cartera total (10 que se conocía como índice de morosidad). Su valor no llegaba a 50,000 millones de pesos, alrededor de 14,700 millones de dólares, el 15% del PIB.**45**

Además, la cartera vencida no había tenido un crecimiento importante respecto al año anterior pues en 1994 había aumentado menos de dos puntos porcentuales respecto al 7.2% de la cartera total que representaba en 1993. Al mismo tiempo, el Banco de México reconoció que, a pesar del aumento de la cartera vencida, la banca comercial había creado mayores reservas preventivas, con lo que sus coeficientes de reserva llegaron al 42%.**46**

Precisamente para enfrentar problemas de cartera, desde 1990 se había constituido el Fobaproa, un fondo que a lo largo de mi administración funcionó sin financiamiento público: ni un solo peso de los contribuyentes mexicanos se desvió entonces para solventar los problemas de la cartera vencida e los bancos. Fobaproa en ese tiempo era un fondo del sector privado, financiado por los bancos privados, para solventar sus propios quebrantos.

Paradójicamente, el 22 de diciembre de 1994, en la fecha en que se producía el llamado "error de

diciembre", el Banco Mundial publicó un reporte sobre México. En él se afirmó que los logros del gobierno en materia financiera habían sido "significativos". Un factor microeconómico de riesgo, agregó el Banco Mundial, estaba en

el alto nivel de los créditos vencidos *{overdue loans}* de los bancos comerciales. ..pues para junio de 1994 los créditos vencidos como porcentaje del total de créditos del sistema bancario consolidado pasaron a ser más de 10% frente a 2% en 1990.**47**

Si tomamos la cifra más alta de cartera vencida (en este caso, la del Banco Mundial), puede advertirse que, en el escenario más extremo, la cartera con problemas al final de 1994 era equivalente al 10% del total de la cartera de los bancos. La cartera total ascendía a cerca de 50% del PIB. **48** entonces, la cartera vencida de los bancos representaba un costo potencial de sólo 5% del PIB. Pero además recuérdese que entre estos créditos con problemas, muchos estaban respaldados (*colaterals*) en activos que podían recuperarse.

¿Por qué se pasó de un costo potencial de recuperación de los bancos de 50,000 millones de pesos (5% del PIB) a finales de 1994, a uno de Fobaproa de más de 900,000 millones de pesos (15% del PIB) en 2000? Es decir, el costo pasó de 14,700 millones de dólares a casi 100,000 millones en 2000. Principalmente por el impacto del alza considerable de las tasas de interés a partir de la crisis provocada por el "error de diciembre". Además, se agregaron otros dos elementos que inflaron el monto de Fobaproa: primero, el aviso, a partir de 1995, de que los créditos malos serían absorbidos por ese Fideicomiso, anuncio que estimuló a los bancos para no cobrar sus créditos. y segundo, la banca concedió muchos otros créditos incobrables a partir de 1995.

Los reportes internacionales confirmaron que el desmesurado aumento de las tasas de interés fue responsable de la quiebra de los bancos. Por cierto, esos mismos reportes también reconocían que la supervisión bancaria durante mi administración había sido "adecuada". En su *Reporte Económico sobre México* de 1997, la OCDE señaló que los bancos habían sido afectados por la crisis debido a varios factores. Después de señalar que el efecto de la devaluación no fue importante por las regulaciones sobre los bancos existentes desde 1994, las cuales impidieron que las instituciones bancarias adquirieran una excesiva deuda en dólares, la OCDE reconoció:

El factor más importante [en la quiebra de bancos] vino de la reducción en la capacidad de los deudores para pagar sus deudas, como resultado de las elevadas tasas de interés y la contracción de la actividad económica en 1995.**49**

Algunos autores escribieron también, a guisa de crítica, que la devaluación de diciembre de 1994 debilitó al sistema bancario, debido a que supuestamente aumentó el costo de servicio por sus deudas denominadas en dólares (es decir, que la devaluación provocó una "corrida" contra los depósitos bancarios). Pero la evidencia demostró que los bancos mexicanos no tenían demasiados pasivos en dólares, por lo que no era fundado afirmar que la crisis bancaria de 1995 obedeció a grandes pérdidas de capital, a causa de un problema de liquidez derivado de una "corrida" contra los depósitos en dólares de los bancos. El problema fue que los bancos no se diversificaron más en sus carteras, en particular después de la devaluación de 1995, cuando el sector exportador tuvo un notable crecimiento; los bancos, se afirmó, no participaron de esa expansión, lo que podía haber reducido el costo de su rescate, y como no se diversificaron lo suficiente debido a que el consumo aumentaba de manera muy lenta, también ellos se recuperaron muy despacio.**50, 51**

El problema fue que los bancos y los grupos financieros mexicanos no pudieron reestructuras sus carteras a tiempo después de la devaluación; de haberlo tenido, hubieran aprovechado la ventaja que presentaban los sectores exportadores para reducir su riesgo en el ramo de bienes de consumo. Aun así, lo conveniente hubiera sido que la banca tuviera una cartera más diversificada. En los años ochenta, esta falta de diversificación ya había provocado crisis financiera en países como los Estados Unidos y Chile.**52**

### **¿Fue la privatización la culpable de la quiebra de los bancos?**

Para 1999 en la prensa internacional y nacional se concluía que la crisis de la cartera y de los bancos había respondido fundamentalmente a los errores cometidos con la devaluación de diciembre de 1994. El

*Financial Times* publicó:

México sufrió una crisis bancaria generalizada... principalmente por el efecto que tuvo la devaluación de diciembre de 1994 sobre los activos de los bancos y la cartera vencida. **53**

Por eso sin desconocer las insuficiencias en materia de regulación y supervisión, el *Financial Times* también concluyó:

La crisis de 1995, es sin duda, la principal responsable del quebranto bancario.**54**

Es decir, el problema de la cartera vencida y en consecuencia el costo terrible del Fobaproa no provino de la privatización de la banca, sino del efecto del "error de diciembre".

El gobierno de Zedillo conocía muy bien la situación de la banca. El secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, había sido el responsable de la privatización y también de la supervisión de la banca privatizada, pues además de presidir el Comité de Privatización Bancaria, estaba bajo su responsabilidad la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como se verá más adelante, al final de su mandato Zedillo insistió en sacudirse las graves responsabilidades acumuladas en el manejo de Fobaproa: durante su sexenio, miles de millones de pesos de los recursos públicos fueron utilizados para salvar deudas y rescatar bancos. La controversia desatada por esos manejos aún no termina. Sin embargo, la propaganda del gobierno zedillista pretendió remitir esas irregularidades a la cuenta de una privatización supuestamente irregular de los bancos.

En primer lugar, y como antes se dijo, durante mi administración todos los bancos se privatizaron mediante subasta pública; es decir sin asignación directa por el gobierno. De cada una de las privatizaciones se informó con detalle al Congreso y a los partidos políticos, además de la publicación de informes pormenorizados sobre cada paso de la privatización.

Además, recuérdese que de los 18 bancos privatizados, sólo se presentaron acusaciones de fraudes, contra sus nuevos propietarios, en tres de ellos, y no representaban ni el 10% del valor de los bancos privatizados.

En el caso de uno de ellos, Banca Confía-Unión, fue mi gobierno el que presentó en septiembre de 1994 la acusación contra el presidente de su Consejo; a pesar de eso, se le quiso mostrar como "el banquero del sexenio", cuando en realidad fue acusado penalmente por mi administración. La prensa ya lo ha publicado. En *Reforma* se escribió: "Fallan quienes dicen que Carlos Cabal fue "el banquero favorito" del salinismo. Cuestión de recordar que fue justamente en ese sexenio cuando el tabasqueño fue acusado por la autoridad, cuando se intervino su banco, cuando se le persiguió y cuando aquél puso pies en polvorosa".**55**

Al denunciarlo penalmente en septiembre de 1994, miembros del equipo del presidente electo protestaron airadamente por el trato que se le daba, pues afirmaban que ese banquero había sido uno de los principales financieros de la campaña presidencial. Parece que haber procedido contra él fue uno de los motivos de mayor irritación del nuevo equipo contra Pedro Aspe y, sin duda, contra mí.

En 1999, en un artículo publicado en el periódico *Reforma*, Sergio Sarmiento planteó estas contundentes reflexiones:

Han empezado a resurgir algunas afirmaciones que, a fuerza de repetición, empiezan a tomarse como verdades indiscutidas. Una es la que apunta que los bancos se vendieron en 1991 y 1992 al mejor postor, sin considerar la experiencia bancaria o financiera de los compradores, y que ésta es una de las razones fundamentales de la quiebra de la banca en 1995. Esta afirmación es falsa. EL 85% de lo activos bancarios en México fueron adquiridos por grupos encabezados por personas que tenían experiencia bancaria y financiera muy concreta. Esto no impidió, por supuesto, el desplome de los bancos. Pero la razón de la quiebra no se encuentra en la anterior y simplista explicación. Cinco de los seis bancos más importantes del país fueron vendidos a ex banqueros.... Estos seis bancos representaban el 85% del



negocio bancario del país. Podrá uno cuestionar el manejo que estos banqueros hicieron de sus instituciones, pero no se les puede acusar de no haber tenido experiencia bancaria o financiera previa. Es verdad que algunos bancos pequeños se vendieron a personas sin esta experiencia.... pero estas ventas, como todas las demás. Pasaron por un proceso de calificación en el Comité de Desincorporación Bancaria. Este comité estaba presidido por el subsecretario de Hacienda (Guillermo Ortiz) e integrado por el director general del Banco de México. Los presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y la comisión Nacional de Valores y dos miembros prominentes del sector financiero (el expresidente del mayor despacho de contadores de México y el director del Centro de Estudios Monetarios de América Latina): El comité evaluaba no solo a la cabeza del grupo licitante sino a todos sus socios y a sus ejecutivos clave. Consideraba también el plan de negocios de cada uno. Los grupos no podían licitar hasta aprobar este examen previo. Varios, de hecho, fueron eliminados en este paso. Mucho se ha dicho que el comité debió haber previsto las pillerías que algunos compradores cometieron con el tiempo. Pero esto se dice con facilidad cuando se conocen los hechos *a posteriori*. La calificación requería de información concreta para no caer en la discrecionalidad y, como pueden atestiguar los miembros del comité, no había pruebas que permitiera descalificar a estas personas.... Hay quienes ven ahora la privatización de la banca francesa, realizada por Francois Mitterrand (tras el desastroso episodio de las nacionalizaciones del principio de su gobierno), como el ejemplo que se debió seguir en México. Mitterrand, sin embargo, otorgó los bancos por "dedazo" a grupos empresariales seleccionados de antemano por su supuesta capacidad administrativa. En México, con la tradición del favoritismo gubernamental a ciertos consorcios y empresario, no hay duda de que este procedimiento habría quedado marcado por la corrupción. Pero lo peor de todo es que la privatización por "dedazo" no habría asegurado que la banca quebrara. Los bancos franceses privatizados por Mitterrand enfrentaron en su momento serios problemas (está ahí el caso de Société Générale du Crédit) y tuvieron que ser rescatados. En México, por otra parte, no podemos olvidar que no sólo quebraron los bancos privados, sino también los gubernamentales, como Nafin, Banrural, Banobras, etcétera. Yo s  que hay una tentación muy grande de culpar del desastre de la banca mexicana a la privatización de 1992-1992. S  también que esto es muy conveniente desde el punto de vista político. Pero si queremos conocer la verdad, la responsabilidad habrá que buscarla en otra parte.

Sarmiento concluyó con una afirmación que resultó contundente para comprender el problema:

La cartera vencida de los bancos mexicanos era en 1994 de 8.6%: una cifra elevada pero no desastrosa. Después llegó, en términos prácticos, al 74%. Esto nos dice que la clave del desplome se encuentra después de 1994 y no antes.

### **Los triunfos políticos se pagan**

La privatización de la banca representó un complejo proceso de negociación y acciones. Pese a sus insuficiencias, cumplió sus propósitos: los ingresos derivados de ella redujeron sensiblemente la deuda interna, y así pudimos elevar sustancialmente el gasto social sin incurrir en déficit fiscal. Se revirtió una nacionalización no por motivos ideológicos sino para cumplir responsabilidades nacionales; y lo hicimos construyendo un amplio consenso social. Un amigo me comentó a mediados de 1993: "Fue un triunfo político. Pero esos triunfos se pagan". Así lo comprob  pocos años después.

1. Citado en *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Segundo año*. México: FCE, 1994, p. 187.

2. Véase P. Aspe, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*. México: FCE, 1993, pp.178-179

3. G. Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, "Introducción". México: FCE, 1994. Versión CD Rom.

4. Wilson, Beny, Gerard Canio Unión y Banranthony Saundersstem, *Mexicos Banking Crisis: devaluation and asset concentration effects*. Banco Mundial, junio 1997.

5. G. Ortiz, op. Cit., capítulo XI. Ortiz señala que los miembros tuvieron cierta rotación al ser designados en otros puestos; sin embargo, comenta "Otro caso fue el del director general de Crédito Público. En efecto, en febrero de 1992 Carlos Ruiz Sacristán fue nombrado subsecretario de Normatividad y Control Presupuestal... Carlos Ruiz continuó participando en las sesiones y trabajos del Comité como miembro honorario. En lugar de Carlos Ruiz Sacristán, fue designado inicialmente Carlos Hurtado, quien con anterioridad a la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda se desempeñaba como director general de Política Económica y Social. Sin embargo, un par de meses después, a raíz de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, Carlos Hurtado fue invitado a colaborar con su titular, Luis Donaldo Colosio, dejando entonces su lugar a Enrique Vilatela Riba, quien pasó de ser director general de Coordinación y Captación del Crédito Externo a director general de Crédito Público.

6. *Ibíd.*

7. ***Ibíd.***, capítulo XI.

8. ***Id.***

9. ***Ibíd.***, capítulo XII.

10. Véase el prólogo de Dimitri Vittas al trabajo de G. Barnes, "Lessons from bank privatization in México", Banco Mundial, noviembre de 1992.

11. G. Barnes, op. cit., p. 21.

12. G. Ortiz, op. cit. Véanse en particular el Capítulo XIII y los Capítulos XV a xx.

13. *Ibíd.*

14. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, "Fondo de Contingencia, fuentes y aplicaciones", en: *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Acciones y Resultados del Cuarto Trimestre de 1994*. México, febrero de 1995, p. 43.

15. G. Ortiz, op. cit.

16. Esta experiencia parece haber sido más exitosa en México que en algunos países de Europa central, donde millones de acciones al público, mismas que terminaron bajo el control de unas cuantas sociedades de inversión.

17. Citado en *Ibíd.*

18. G. Ortiz, op. cit., capítulo XXI.

19. *Ibid*, cap. IX.

20. Algunos críticos señalaron que el problema arrancó con la nacionalización de la banca. Francisco Gil Díaz apuntó: "Los problemas de la economía mexicana tienen su origen en la expropiación de los bancos Y. Paradójicamente, en las consecuencias del éxito de diversas reformas económicas que, al atraer recursos financieros en grandes cantidades, congestionaron a un sistema bancario débil". F. Gil Díaz. "Las políticas monetaria y cambiarla en tiempos de crisis", citado en *Reforma*, septiembre 9 de 1997.

21. G. Ortiz. op. cit.

22. G. Ortiz. "The modernization of the Mexican Financial System", en Shakil Faruqi, Ed.. *Financial Sector Reforms in Asian and Latin American Countries: Lessons of Comparative Experience*, The WorldBank, 1994.

23. G. Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, "Introducción". México: FCE, 1994. Versión CD Rom.

24. G. Ortiz, op, cit., Cap, XXI.

25. F. **Gil Díaz**, op" cit.

26. *Ibid.*, Cap, XIII.

27. B. Wilson, et al., *Mexicos Banking Crisis: devaluation and asset concentration effects*. Banco Mundial. junio 1997, p. 25.

28. G. Ortiz, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, "Introducción".

29. *Ibid.*, Cap. m.

30. G. Ortiz, "Sesión de Clausura. Palabras del subsecretario de Hacienda y Crédito Publico", en *Memoria de la 58.. Convención Bancaria*. México, Asociación de Banqueros de México A.C., octubre de 1994.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. Ibid.
37. B. Wilson, et al., op. cit.
38. G. Ortiz, "Sesión de Clausura. Palabras del subsecretario de Hacienda y Crédito Público ". op. cit. 39. Ibid.
40. Entrevista en *Proceso*, noviembre 30 de 1997.
41. Alberto BaTanco. *enR.ifonna*. septiembre 25 de 1997.
42. *IIIe European*, diciembre 4-10 de 1997.
43. B. Wilson, et al., op. cit.
44. *Financial Times*, septiembre 24 de 1997. El costo de la crisis bancaria en Argentina entre 1980 y 1982 fue de más del 500/0 del pm; el de Chile entre 1981 y 1983 fue de más de 400/0; el de Uruguay entre 1981 y 1984 alcanzó 300/0 del pm; el de Israel entre 1977 y 1983 casi llegó a 300/0; el de España entre 1977 y 1985 fue superior a 15% del pm. *Financial Times*, septiembre 30 de 1997.
45. Banco de México, Informe Anual 1994, p. 82.
46. Ibid. , p. 86.
47. Banco Mundial, "México, Financial Sector Technical Assistance Project. Technical Mex", diciembre 22 de 1994, p. 3.
48. El dato de cartera total está citado en Banco de México, *informe Anual 1994*, p. 45
53. *Financial Times*, enero 12 de 1999.
54. Ibid.