

Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)

Guadalupe Mántey de Anguiano
Noemi Levy Orlik
(coordinadoras)



Índice

Introducción	9
Políticas financieras para el desarrollo en México: ¿Qué hemos aprendido de 1958 a 2008?.....	15
<i>Guadalupe Mántey de Anguiano</i>	
La banca de fomento en el financiamiento de la economía mexicana.....	45
<i>Gabriel Gómez Ochoa</i>	
La política fiscal y el crecimiento económico en México. Crecimiento con estabilidad monetaria vs estancamiento con estabilidad monetaria (1960-2007)	75
<i>Teresa S. López González</i>	
Financiamiento del déficit público y fondeo de la inversión en México. Logros del sistema financiero regulado y límites del modelo de crecimiento.....	107
<i>Luis Ángel Ortiz Palacios</i>	
El marco institucional del desarrollo estabilizador.....	137
<i>Ericka J. Arias Guzmán, Felipe Cruz Díaz y Mildred Y. Espíndola Torres</i>	

Instituciones financieras para el desarrollo económico.
Comparación del periodo de “sustitución de importaciones”
y el “secundario exportador” 149
Noemi Levy Orlik

Financiamiento bancario: del desarrollo estabilizador a la estabilidad
sin desarrollo 179
Irma Manrique Campos

Introducción

El presente libro se ha escrito con el propósito de extraer algunas lecciones de política financiera para México; con base en la experiencia de los últimos cincuenta años podemos hablar de dos estrategias de desarrollo diferentes: la primera, implementada de 1958 a 1982, se basó en un fuerte intervencionismo estatal en el mercado financiero y real, y en una política comercial proteccionista; y la segunda, de 1982 a la fecha, caracterizada por la desregulación económica y la apertura comercial.

La periodización es arbitraria en cierta forma, pues los cambios institucionales son graduales. Sin embargo, existe amplio consenso en que la crisis deudora de 1982 marcó el fin de una estrategia de desarrollo liderada por el Estado y dio origen a la implantación de la estrategia de desarrollo neoliberal.

Ambas estrategias perseguían el mismo objetivo: crecer con estabilidad de precios, pero cada una interpretó de diferente manera la restricción externa al crecimiento y utilizó instrumentos de política diferentes para superarla.

La primera se centró en la sustitución de importaciones y la inversión pública en infraestructura con el objetivo de generar externalidades que alentarán la inversión privada nacional; en tanto que la segunda optó por la apertura comercial y financiera. En el primer caso, la intervención estatal se consideró necesaria para corregir fallas de mercado, mientras que en el segundo caso se asumieron mercados reales y financieros competitivos y eficientes.

Los resultados con una y otra estrategia han sido muy diferentes. En la primera, el PIB real creció a una tasa media anual de 6.6%, con una inflación media anual de 10.7%. Durante su fase más exitosa, denominada del *desarrollo estabilizador* y que abarcó de 1958 a 1970, el PIB real creció a una tasa media anual de 6.8%, con una inflación de apenas 2.5% anual, lo que hasta la fecha continúa considerándose el *milagro mexicano*.

Con la estrategia neoliberal, los resultados han sido menos satisfactorios. De 1982 a 2007, el PIB real creció a una tasa media anual de 2.2%, con una inflación media de 34.6 por ciento.

La desregulación económica ha afectado el funcionamiento del sistema financiero y el comercio exterior en formas no previstas por los economistas que la impulsaron. El crédito bancario en relación con el PIB se ha reducido a los niveles que tenía a principios de los años sesenta (aproximadamente 18%), siendo el crédito a la producción el segmento más afectado; la elasticidad ingreso de las importaciones ha aumentado hasta triplicarse; sin que las amplias variaciones en el tipo de cambio real hayan modificado esa tendencia; las tasas de interés sobre los depósitos bancarios han declinado hasta representar menos de un tercio del rendimiento del activo sin riesgo, induciendo la intermediación bancaria de valores gubernamentales en detrimento de la expansión del crédito.

Estos resultados evidencian la presencia de importantes fallas de mercado en la economía mexicana, no siendo adecuados los instrumentos de la política neoliberal para superar las limitaciones de las economías en desarrollo.

El desempeño del sector bancario, durante el periodo 1958-1982, fue comparativamente mejor. El crédito en proporción al PIB se duplicó, canalizándose en su mayoría a la actividad productiva, como resultado de los lineamientos del encaje legal y la actividad promotora de la banca de desarrollo. En el sector externo la política comercial proteccionista y los avances en la sustitución de importaciones mantuvieron la propensión a importar en forma reducida y con poca variación a lo largo del periodo.

No obstante que las políticas intervencionistas habían contribuido de manera notoria a desarrollar el sistema financiero y a integrar la industria nacional, la inestabilidad económica que México comenzó a mostrar desde principios de los setenta se interpretó como un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en el que se había centrado el desarrollo estabilizador. La opinión expresada de manera más frecuente fue que, por sus deficiencias en la promoción de exportaciones, este esquema de política había sido incapaz de realizar la segunda etapa de la sustitución, correspondiente a la fabricación interna de bienes de capital, que demandaba mayores importaciones que la sustitución de bienes de consumo.

Bajo la influencia de esta opinión, ha prevalecido la idea de que el *milagro mexicano* de los sesenta fue un fenómeno de corto plazo, por lo que es improcedente tratar de re-editar el modelo de desarrollo estabilizador.

El artífice de esta estrategia, sin embargo, rechazó este juicio, argumentando que el principio fundamental en el que se apoyó dicho modelo de política económica tenía validez permanente. En su libro *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, Antonio Ortiz Mena precisa que la política del desarrollo estabilizador

INTRODUCCIÓN

no constituía un paquete estandarizado de medidas, sino una práctica flexible según la cual el gasto público, y en especial el de inversión, primeramente, se ajustaba a la disponibilidad de recursos financieros, y después se asignaba de acuerdo con las prioridades nacionales. El modelo permitía hacer ajustes en las políticas económicas, pero requería mantener firmeza en los objetivos fundamentales, creatividad en el diseño de las medidas de política y capacidad de ejecución, lo que implicaba una compleja y delicada labor de negociación para conciliar los intereses de los diferentes grupos sociales. En su opinión, las deficiencias en la promoción de exportaciones hubieran podido superarse en los años setenta, tal como se resolvieron otros obstáculos en los años de 1970, si las políticas públicas se hubieran mantenido alineadas a esa estrategia.

La hipótesis del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador se utilizó en los ochenta para justificar el cambio hacia la estrategia de desarrollo neoliberal. Consecuentemente, es más importante probar la validez de los argumentos esgrimidos para sustentarla.

Sin rechazar que el prolongado proteccionismo afectó las exportaciones y redujo la capacidad del país para crecer de manera equilibrada, es necesario considerar otros factores importantes que generaron inestabilidad en la economía mexicana en los setenta. Primero, las turbulencias en la economía internacional, causadas principalmente por la crisis del dólar y los aumentos en el precio del petróleo, que colapsaron el sistema monetario de tipos de cambio fijos anclados al oro; en segundo lugar, la inercia con que se condujeron las políticas fiscal y monetaria en esa década, sin adaptarlas a los cambios en la economía mundial, que condicionaban la disponibilidad de recursos financieros internos y externos.

Durante los setenta y principios de los ochenta, el gobierno mexicano mantuvo ambiciosos programas de inversión pública, mientras la mayoría de los países aplicaba políticas recesivas para estabilizar sus economías; además sostuvo el tipo de cambio fijo, con libre movilidad de capital, sin reaccionar ante la creciente magnitud y volatilidad de los flujos internacionales de capital. Por otra parte, las autoridades tuvieron una actitud pasiva ante el creciente poder de la banca privada, que encontró oportunidades más rentables de intermediación financiera desde el exterior, evadiendo el encaje legal.

Así, la conducción de la política fiscal y monetaria claramente se apartaba de las reglas del modelo de desarrollo estabilizador, que establecía una coherencia entre la inversión pública y sus fuentes de financiamiento, y precisaba creatividad y habilidad en la concertación social de las medidas de política.

Tres décadas de experimentación con el modelo de desarrollo neoliberal han puesto de manifiesto que existen importantes fallas de mercado, ante las cuales los