

El capital financiero nacional e internacional: sustento del modelo neoliberal mexicano

Jorge Basave Kunhardt*

El artículo hace referencia a dos de los sustentos estratégicos del modelo neoliberal de crecimiento económico impuesto en México: los grupos privados oligopólico-exportadores y la inversión extranjera; analiza las contradicciones de carácter financiero que trae consigo el modelo neoliberal en un país con las características de México y las profundas repercusiones negativas en el conjunto económico, mismas que tienden a volverse fatalmente recurrentes.

The article refers to two of the strategic bases of the neoliberal model of economic growth imposed on Mexico: private oligopolistic export groups and foreign investment. It analyzes the financial contradictions caused by the neo-liberal model in a country with Mexico's characteristics and the profound negative repercussions on the economy as a whole, which tend to become fatally recurrent.

L'article se réfère à deux des soutiens stratégiques du modèle néolibéral de croissance économique imposé au Mexique: les groupes privés d'exportateurs oligopolistiques et l'investissement étranger. Il analyse les contradictions de caractère financier apportées par le modèle néolibéral dans un pays avec les caractéristiques du Mexique et les profondes répercussions négatives sur l'ensemble économique, celles-ci tendant à se répéter fatalement.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Introducción

A principios de la década pasada comenzamos a identificar los graves problemas del país como expresión de una crisis de dimensión estructural pero de carácter fundamentalmente económico; los acontecimientos sociales y políticos ocurridos durante 1994 y la devaluación de diciembre nos han obligado a reconsiderar la gravedad y el carácter mismo de la crisis más allá de sus expresiones económicas.

Las principales instituciones del sistema político se encuentran en un profundo deterioro y lo poco que quedaba de credibilidad en la sociedad sobre la moralidad y la capacidad de los funcionarios de Estado y de muchos de sus más destacados empresarios, en cuyas voluntades se depositó (por parte del gobierno) la conducción de las finanzas nacionales, se ha desvanecido.

Por eso, al igual que el más alto funcionario del Fondo Monetario Internacional (FMI) se refirió a la crisis mexicana que estalló en diciembre de 1994 como “la primera crisis de los mercados globales”, nosotros podríamos referirnos a la situación interna prevaiente como la primera crisis global de la sociedad mexicana posrevolucionaria.

Después de una primera conmoción, paulatinamente se van esclareciendo los condicionantes de la crisis y la forma como se interrelacionan; la lista es tan vasta que pareciera darle la razón casi a todos los argumentos que se han aducido desde las más diversas posiciones.

Efectivamente, se presentó en lo inmediato un problema de liquidez en divisas y de “pérdida de credibilidad” de los inversionistas extranjeros, aunque es necesario abundar que lo segundo se había comenzado a manifestar desde un año antes y está relacionado adicionalmente con opciones financieras de inversión internacionales; por su parte la insuficiencia de divisas no fue un problema meramente coyuntural.

La crisis también devela graves errores de valoración por parte del gabinete económico sobre la gravedad en el deterioro de un conjunto de variables que, desde fines de 1993, anunciaban el ries-

go de un colapso financiero y la evidencia de que la independencia del Banco de México es puramente formal debido a que sus funcionarios son parte del mismo equipo gobernante.

Siendo ésto así, también es indudable que el “criterio político” entró en juego durante las conmociones sociales de 1994 y que el gobierno arriesgó y terminó sacrificando a la sociedad entera con tal de ganar las elecciones presidenciales de ese año.

Tampoco puede caber duda, ni siquiera ya a amplios sectores de la iniciativa privada, de que esta crisis es una de las expresiones más perversas de la aplicación inflexible del “modelo” de crecimiento neoliberal, e igualmente de que los “mercados globales”, —como operan actualmente—, se convierten en bombas de tiempo para los mercados emergentes huéspedes de las inversiones internacionales.

Y precisamente en el hecho de que toda esta parafernalia de causas explican el estallido de la crisis mexicana radica su profundidad y la complejidad de las alternativas para superarla.

Lo que no puede admitirse más es el aislamiento de alguna de estas causas para aducir repuestas simplistas, autoexculpatorias u oportunistas si de verdad se quiere encontrar la puerta de salida hacia un desarrollo económico sustentable a largo plazo, realista en cuanto a su viabilidad dentro de las tendencias de evolución de la economía mundial y promotor de justicia social y avance democrático.

Más aún, la crisis está confirmando que sin realismo sobre el entorno internacional y sobre los desequilibrios económicos internos pero también sin democracia y justicia social no es posible el “desarrollo” sustentable a largo plazo.

Imposible darles a todos estos problemas, y a otros más que deberfan contemplarse,¹ el tratamiento que requieren en este artículo, seguramente algunos de ellos están tratados en el espacio de esta misma revista.

En este trabajo me limitaré a exponer dos que articulan estrechamente a los sectores productivo y financiero y que tienen un

¹ Los problemas de corrupción de funcionarios gubernamentales y empresarios privados, del poder del narcotráfico, de pobreza extrema en el campo y las ciudades o de desempleo creciente serían algunos de ellos, sólo por mencionar los más lacerantes.

papel estratégico como sustentos del “modelo de crecimiento” implementado en México; como tales, están previstos para generar crecimiento pero por su propia naturaleza y por no tomar en consideración las deficiencias estructurales internas, tienen la capacidad de desestabilizarlo financieramente a menos que experimenten una corrección de fondo.

La forma como se articulan presenta además un perfil sumamente grave: tiende a volverse fatalmente recurrente cada vez que la economía mexicana emprende un ciclo de crecimiento, abortando el proceso intempestivamente como sucedió en diciembre del año pasado.

Estas premisas del modelo, explicitadas en innumerables ocasiones por los conductores de la política económica nacional, postulan a los grupos empresariales privados oligopólico-exportadores y a las inversiones externas como ejes del crecimiento; no son las únicas pero sí las fundamentales.

Los sustentos del modelo neoliberal mexicano

El modelo de crecimiento puesto en práctica desde 1983, iniciada la administración del presidente De la Madrid, ha seguido estricta e inflexiblemente cuatro estrategias básicas:

La primera de ellas, relacionada con las actividades del Estado, ha consistido —por una parte— en el abandono de su participación directa en la producción de bienes y servicios, con la excepción de las que aún considera estratégicas,² y por la otra en la desregulación de la economía.

La segunda ha tenido como objetivos el saneamiento de las finanzas públicas, hasta convertirlas en superavitarias, y el combate a la inflación.

La tercera delega totalmente las funciones de dinamizar al conjunto económico en las capacidades productivas y exporta-

² Se conservan bajo control del Estado únicamente las actividades productivas de generación de energía eléctrica y la exploración y refinado del petróleo así como su comercialización, toda vez que actualmente se está implementando la desincorporación del uso de satélites de comunicación y la operación del sistema ferroviario.

doras de un conjunto de grupos empresariales privados industriales, financieros y mixtos.

La cuarta ha consistido en la adecuación de México a las prácticas internacionales de apertura comercial y al fomento de la inversión extranjera.

Las inversiones en su forma directa deben traducirse en adquisición de tecnología y *know how*; las inversiones en cartera sustituirían el insuficiente ahorro interno y proveerían las divisas necesarias para financiar el crecimiento.

Indirectamente se pretende ejercer una presión tendiente a la modernización de la planta productiva nacional para afrontar la competencia.

El modelo aplicado ha tenido algunos éxitos innegables con respecto a sus objetivos originales: por una parte se combatió efectivamente la inflación durante siete años, logrando reducir su crecimiento anual al 8% en 1993 cuando durante 1987 había sido del 157%, y se revirtió el crónico déficit fiscal prevaeciente; paralelamente se abandonó una administración estatal ineficiente, deficitaria y en gran medida orientada al subsidio de las actividades productivas privadas que las habían conducido al atraso y a su aislamiento de los cambios tecnológicos internacionales.

Para los grupos empresariales más poderosos en un cortísimo tiempo de tan sólo cuatro años, entre 1983 y 1987, la deuda externa dejó de representarles un problema financiero y sus exportaciones manufactureras alcanzaron niveles históricos.

Así, la economía mexicana reinició su crecimiento desde 1990 y, aunque en 1993 declinó peligrosamente, dio indicios de recuperación al volver a crecer el Producto Interno Bruto (PIB) durante 1994 en un 3.5% con respecto al año precedente.

Sin embargo, durante todas sus etapas, el modelo ha dado muestras de grandes desequilibrios como consecuencia de sus propias premisas que le impiden convertirse en un “modelo de desarrollo” equilibrado, dinámico en su conjunto, generador de empleo y justicia social y por consiguiente sustentable a largo plazo.

Estos desequilibrios son consecuencias de la apertura total y la entrega absoluta, sin graduaciones y a gran velocidad a las leyes del mercado, en condiciones de una economía nacional con pro-

fundas insuficiencias y asimetrías internas que se agregan a las suficientemente conocidas asimetrías con sus principales socios comerciales externos.

Los grupos empresariales como sector de arrastre

Esta estrategia ha recorrido diversas etapas: inicialmente estuvo dirigida a rescatar a las grandes empresas agobiadas por su deuda externa durante 1983 mediante el Fideicomiso de Cobertura del Riesgo Cambiario (Ficorca) y a activar el mercado de valores depositando su control absoluto en empresas y empresarios de este mismo sector.

Después pasó rápidamente a implementar un conjunto de medidas destinadas a su fortalecimiento financiero y productivo como grupos privados orientados a la exportación.

Paralelamente, y en concordancia con la estrategia de "adelgazamiento" del Estado, se inició desde el segundo tercio de la década pasada un proceso de venta de empresas estatales hacia algunos de estos grupos y de establecimiento de programas de fomento de las exportaciones manufactureras.

La política orientada a su fortalecimiento tomaba en consideración el rezago productivo y organizativo del capital nacional y en consecuencia les creó condiciones para afrontar la competencia externa y para alcanzar un mayor poder de penetración en los mercados foráneos.

En este sentido, siempre que el Estado lo ha considerado conveniente y dentro de ciertos límites que le impone la política paralela de apertura económica, se han implementado subvenciones o protecciones explícitas, tal fue el caso de los subsidios fiscales a las mayores empresas exportadoras (Altex) en 1985-1986 o de la protección a la banca privada mexicana en las negociaciones de la apertura financiera negociada en el Tratado de Libre Comercio (TLC), impidiendo que antes del año 2 000 los intermediarios financieros del extranjero controlaran más del 8% del total de activos del sector.³

³ Esta protección se revirtió parcialmente con la iniciativa presidencial de febrero de 1995 que reforma las leyes del sistema financiero nacional; en ella, tomando en consideración el bajo nivel de capitalización de los intermediarios financieros y el riesgo de quiebras por los altos niveles de carteras vencidas y de endeudamiento externo se aceleró la apertura a la participación de instituciones extranjeras en su capital, entre otras medidas.

Sin embargo las expectativas gubernamentales en cuanto al papel que estos grupos cumplirían con relación al conjunto de la economía en etapas muy precisas de la implementación del modelo, no han sido satisfechas; dos ejemplos resultan muy aleccionadores:

A. Entre 1983 y 1987, cuando les fueron liberados recursos de tesorería a los grupos endeudados con el exterior por medio de la conversión de su deuda a pesos y su diferimiento a 8 años con 4 de gracia (sin pagos del principal) se pretendía que financiaran el presupuesto gubernamental e invirtieran productivamente.

Efectivamente se convirtieron en los principales tenedores de deuda interna pública pero redujeron sus inversiones productivas al mínimo.⁴ Con ello se retrasó aún más la modernización empresarial y los grupos empresariales se convirtieron en rentistas y junto con las casas de bolsa privadas en factores de presión sobre los elevados rendimientos de los títulos gubernamentales denominados Certificados de Tesorería (Cetes).

No fue sino hasta 1988, después del *crack* bursátil, la devaluación y su participación directa en la implementación de la política económica, cuando reiniciaron un nuevo ciclo de inversiones productivas.

B. La competencia, que se esperaba sería el resultado de la privatización bancaria, se ha convertido en la práctica de tasas activas usurarias y en la implementación de márgenes de ganancia por encima de la media mundial⁵ con la finalidad de recuperar lo más rápidamente posible su inversión.

Esta práctica oligopólica ha dado como resultado el crítico nivel de cartera vencida de la banca privada conjunta (superior al 10% de su cartera total y que llegó a superar el 100% de su capital contable) que tiene un efecto paralizante de la in-

⁴ Una muestra empresarial representativa de este sector del capital llegó a mantener inversiones de carácter financiero por aproximadamente 7 billones de pesos (viejos) y a destinar a inversión productiva solamente entre el 8 y el 13% de sus recursos anuales disponibles entre 1984 y 1987; ver al respecto Basave, Jorge. *Grupos empresariales en México: estructura y estrategias de inversión, 1974-1994*, tesis doctoral, División de Estudios de Posgrado-Facultad de Economía.

⁵ Girón, Alicia. "La banca comercial de México frente al TLC", en *Revista Comercio Exterior*, México, Vol. 44, Núm. 12, diciembre de 1994.

versión de la pequeña y mediana empresa y que ha terminado por revertirse contra los propios bancos.

En consecuencia es evidente que este modelo presenta una dependencia casi exclusiva de la dinámica de expansión de los grupos empresariales privados, industriales, comerciales y financieros y de sus requerimientos particulares de acumulación.

Estos requerimientos no necesariamente se compatibilizan con las expectativas de la política económica implementada y mucho menos con las necesidades macroeconómicas del país.

Debido a que esta dependencia adquiere un perfil notoriamente excluyente desfasa de su dinámica a amplios sectores de la micro, pequeña y mediana empresas debido a su atraso tecnológico-organizativo y a que permanecen sujetos a la política de tasas de interés activas de naturaleza oligopólica.

De esta forma, a las reducciones del empleo provocados por la reestructuración de las grandes empresas se suma el desempleo provocado por las quiebras en el resto de los sectores empresariales que lo ubicarán por encima del 5% en 1995.

La carencia de un plan integral de desarrollo industrial

Una de las mayores carencias de la economía mexicana es la de una articulación suficiente de cadenas productivas internas entre los diversos sectores empresariales.

Esto se debe a la inexistencia de un plan coordinado de desarrollo industrial de largo plazo, que en la práctica está siendo suplantado por una política de fomento exportador y fortalecimiento de los mayores grupos empresariales.

Sin embargo esta estrategia está encontrando ya sus propios límites: en términos generales la producción manufacturera nacional orientada a la exportación depende en gran medida de insumos importados para adquirir ventajas de costo y calidad; esa es la razón por la cual a un incremento de las exportaciones manufactureras corresponde un incremento en mayor proporción de importaciones de bienes intermedios que constituyen el 70% de las importaciones nacionales.

Por consiguiente cada vez que la economía esboza la posibilidad de crecer se provoca un déficit comercial que tiende a volverse recurrente.⁶

Adicionalmente a la repercusión inmediata de déficit en balanza comercial, esta relación es un indicador que representa la primera señal de alerta al proyecto actual de crecimiento nacional pues muestra que la ventaja comparativa de bajos costos en mano de obra no es suficiente para la competitividad internacional y para dinamizar al conjunto de la economía.

Las empresas de alto nivel tecnológico y organizativo que ya cuentan con un sistema de proveedoras eficiente localizado a nivel internacional, como sería el caso de las compañías de punta internacionales de mayor tecnología y que aplican eficazmente el principio de *outsourcing*, conseguirán sus insumos de donde más les convenga; si los productos intermedios fabricados en el país huésped de estas empresas no tienen el estándar de calidad suficientes ésto se traducirá en importaciones crecientes.

Por su parte las empresas nacionales que entran a competir a este nivel tenderán forzosamente a abandonar a sus proveedores nacionales y a importar.

Por consiguiente atraer inversiones extranjeras directas y contar con empresas nacionales competitivas en condiciones de un rezago productivo en la mayor parte del 98% de las unidades industriales (que representan la micro, pequeña y mediana empresas) genera quiebras, desempleo y déficit comercial creciente en muy corto plazo.

Por otra parte se produce paulatinamente un fenómeno de abandono de la actividad productiva por la comercial en ramas cuyas empresas no tienen la capacidad de competir en precios (no necesariamente en calidad) con los artículos importados pero que cuentan con la flexibilidad de transformarse en importadores de los productos que anteriormente fabricaban como son las de textiles, calzado, juguetes, etc.

Existen experiencias internacionales que muestran que la apertura indiscriminada y la sujeción a las leyes del mercado sin ningun-

⁶ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el déficit en la balanza comercial (sin considerar la industria maquiladora) fue de 20.6 mil millones de dólares (MMD) en 1992, y para 1994 se había incrementado un 10 por ciento.

na intervención de un Estado conductor no es la única vía posible de afrontar la globalización.

El caso de Corea es muy aleccionador a este respecto. La reestructuración que los ha colocado como una de las "naciones de nueva industrialización" más exitosas se llevó a cabo por medio de una estrategia gradual de desarrollo que comprendió cinco planes quinquenales entre 1962 y 1986 a los que se agrega un nuevo plan con objetivos precisos que se está aplicando en la actualidad.

Lo más destacable del proceso es que en todas sus fases la intervención gubernamental en la inducción del desarrollo industrial y tecnológico y en la regulación del sistema financiero han sido de vital importancia.

Su proceso de apertura económica, uno de los más acelerados de los países asiáticos durante esos años, fue en todo momento conducido por la intervención directa del gobierno en la economía especialmente en lo que concierne a su sistema financiero.⁷

La dependencia de inversiones extranjeras

En sus inicios esta estrategia mostró una tendencia positiva y manejable, en 1991 el flujo de capital internacional a México fue de 9 897 millones de dólares (MDD) situándolo como el primer receptor entre los países en desarrollo.

Para 1993 la cifra anual se había elevado a 15 600 millones, pasando a representar una proporción del PIB superior al 4%, más del doble de lo que había representado entre 1985 y 1989.⁸

Mientras que entre 1989 y 1992 la captación tenía una composición promedio del 62.4% en inversiones directas y del 37.6% en el mercado de valores, durante 1993 la proporción fue casi exactamente a la inversa, acentuándose la tendencia para 1994.

Este fenómeno representó un grave peligro por la volatilidad que representan estas inversiones en el mercado de valores; las

⁷ Ver al respecto: Bendeski, León y Víctor M. Godfnez, *Liberalización financiera en Chile, Corea y España —experiencias útiles para México—*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1991.

⁸ Nafinsa. *El Mercado de Valores*, México, Núm. 4, abril de 1994, con base en datos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Dirección General de Inversiones Extranjeras.

colocaciones en acciones pueden ser retiradas en minutos y las colocaciones en valores de renta fija con plazos predeterminados pueden dejar de renovarse a su vencimiento:

El mayor riesgo se concentró en los Tesobonos (títulos de deuda interna gubernamentales atados a la paridad cambiaria) hacia los que se dirigieron las inversiones extranjeras para quedar cubiertas de una posible devaluación.

Ahora bien, durante 1994 se experimentó un paulatino retiro de inversiones en cartera del país debido en parte a acontecimientos sociales y políticos en México que crearon desconfianza en los inversionistas extranjeros, pero primordialmente por que la *prima de riesgo* del país dejó de ser atractiva frente a otras oportunidades de inversión del capital internacional.

En Estados Unidos por ejemplo, la tasa prima tendió a elevarse desde 1993 y durante la segunda mitad de 1994 se incrementó en un 60% con el consecuente elevamiento de las tasas pasivas de aquel país, atrayendo capitales que desde 1989 se habían estado invirtiendo afuera.

Por estas razones la sobrevaluación del peso anunciada y por diversos analistas nacionales y extranjeros y por algunos sectores de la iniciativa privada desde 1993⁹ fue tolerada para mantener y proteger las inversiones extranjeras que ya se encontraban en el país atadas a plazos cortos y medianos.

La dependencia de divisas recayó entonces en inversiones de muy corto plazo, con las consecuencias conocidas que provocaron la necesidad de depender de una ayuda internacional por 20 000 millones de dólares que se ha calculado podría elevarse a 51 000 millones o más.

Interesa destacar la dependencia de las inversiones extranjeras que, a medida que el país da muestras de crecimiento, tienden

⁹ Las diversas formas de calcular el Tipo de Cambio Real presentan resultados diversos, sin embargo en las más usadas puede observarse que desde inicios de los noventas se presenta una tendencia hacia el abandono de la subvaluación que había prevalecido durante la mayor parte de los años ochenta.

En las estimaciones construidas con el índice de precios al consumidor y en las que se recurre a costos laborales, que son las más utilizadas en México, aparecen sobrevaluaciones del 11.2% y el 10% respectivamente; ver al respecto Fadl, Sergio y Samuel, Pychot. "Consideraciones sobre la calidad de los indicadores del tipo de cambio real en México", *Comercio Exterior*, vol. 44, México, núm. 12, dic. de 1994.

naturalmente a concentrarse en inversiones de cartera que buscan rendimientos especulativos de corto plazo.

No se trata de un problema de la inversión extranjera en su modalidad de inversión directa de largo plazo que induce la modernización de la planta productiva nacional sin absorber su control, como es el caso —hasta el momento— de México.¹⁰ Es un problema de volatilidad de las inversiones en títulos gubernamentales y privados que se negocian en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

En este caso sí se puede hablar de que la estabilidad económica de México (como de varios países en desarrollo) pasa a depender del capital extranjero, específicamente de las firmas internacionales, principalmente norteamericanas, administradoras de fondos de inversión (mutuales, de pensiones, etc.).

Estas firmas, que compiten por la administración de cuantiosos fondos, lo hacen en relación a los rendimientos; en tal sentido movilizan sus inversiones instantáneamente ante cualquier eventualidad de pérdidas o de mejores oportunidades de inversión en cualquier lugar del mundo.

Se calcula que los fondos estadounidenses controlan actualmente cerca de 200 000 MDD en activos y que durante los primeros cuatro años de esta década movilizaron cerca de 300 000 MDD por todo el mundo,¹¹ cantidad equivalente aproximadamente al 3% del PIB estadounidense y al 100% del PIB de México.

La movilidad de estos fondos hasta el momento rebasa cualquier posibilidad de regulación y amenaza a cualquier mercado emergente; durante 1993 estaban colocados en Asia del Este 63.1 mil millones de dólares (MMDD) y en Latinoamérica 58 MMDD, pero para 1994 en la zona latinoamericana se redujeron a 39.5 MMDD acrecentándose en Asia hasta 82.5 MMDD (mientras en otras zonas permanecían relativamente constantes).¹²

Todo parece indicar que en tanto no exista una voluntad concertada internacionalmente para establecer nuevas reglas acordes a las nuevas condiciones de inversión global estos riesgos no desa-

¹⁰ Sin embargo existe la posibilidad de escenarios diversos en el corto plazo que pudieran revertir esta tendencia; ver al respecto Basave, Jorge, *op. cit.*

¹¹ Revista *Business Week*, 20 de marzo de 1995.

¹² Datos del Banco Mundial, en revista *Time*, 6 de febrero de 1995.

parecerán. Pero entretanto, algunos países, por ejemplo Israel y Chile, han establecido regulaciones fiscales de desaliento a las inversiones especulativas de corto plazo con el objeto de protegerse de movimientos bruscos de la inversión extranjera.

En México en cambio nada parece desalentar al gobierno a mantener su política de atracción de la inversión extranjera indiscriminada, ni la crisis de diciembre que aun continúa.