

Relaciones bilaterales México-Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio. ¿La ayuda transicional como “capital político”?

Mark A. Martínez*

Introducción

Cuando era profesor de economía política en la Universidad de Yale, el actual Secretario del Trabajo de la administración de Bill Clinton, Robert Reich, escribió que para atraer inversiones y mantener el crecimiento económico lo más importante es el estado en que se encuentra la infraestructura de un país. Más bien se refirió a mejorar la condición del capital físico y el capital humano de un país, porque, según Reich, capital, dinero, gente e ideas son móviles, y la única variable de la que se puede depender para garan-

* Agradezco los comentarios y sugerencias que sobre el contenido hicieron la Dra. Margarita Camarena Lhurs, investigadora de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), y el Dr. Benjamín J. Cohen, profesor en el Department of Political Science, University of California, Santa Barbara (UCSB). También agradezco el tiempo y la dedicación por los comentarios a la traducción del texto original del Lic. Eduardo Romero, Lic. Eduardo Miranda C. y Lic. Inés de la Vega, de la UAQ.

• El autor es investigador de la University of California, Santa Bárbara (UCSB), candidato a doctor en el Department of Political Science. Actualmente es miembro del Querétaro Research Project de UCSB y maestro invitado en la Maestría de Análisis Político de la Facultad de Sociología en la Universidad Autónoma de Querétaro.

tizar el crecimiento económico de un país es la condición de sus carreteras, presas, centros de comercio, universidades, etc. Como tal, su consejo es muy sencillo: si quieres atraer inversionistas en el largo plazo tienes que invertir en infraestructura física y humana.

A pesar de que la infraestructura de México está seriamente subdesarrollada en comparación con la de Estados Unidos y Canadá, se nota que no existen en el Tratado de Libre Comercio (TLC) estipulaciones para mejorarla. Es decir, aunque la lógica del mercado es tal vez suficiente para los economistas profesionales y los alumnos de economía que están estudiando su primer año, al confiar en el mercado para mejorar la infraestructura ignoran un hecho crítico: el desarrollo de ésta requiere planificación y cuantiosas inversiones. Además, cuando consideramos las tremendas disparidades que existen entre las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses (especialmente en los niveles de productividad y eficiencia) hay dudas legítimas de si México podrá competir en dicho mercado regional. Como tal, en su versión actual, el TLC no se ha diseñado para remediar las necesidades de México a largo plazo.

En otro nivel, y desde una perspectiva estadounidense, si el TLC no logra generar crecimiento real en México porque su infraestructura no puede manejar el flujo de capital e inversiones que necesita, esto podría producir serios problemas a los intereses regionales y geopolíticos que enfrente Estados Unidos. Para expresarlo de otra manera, cuando consideramos que el TLC producirá "capital político" significativo si tiene éxito en traer crecimiento económico real a México, podemos ver que el TLC también está vinculado con los intereses regionales y geopolíticos de largo plazo de Estados Unidos. Por eso, este trabajo también argumenta que la mejor prueba que Estados Unidos puede ofrecer para convencer al mundo en desarrollo y a las economías de mercado en desarrollo (Rusia, Europa del Este, etc.) de vincularse con él y los otros países de occidente es un TLC con éxito que pueda crear un México próspero. En estos términos, el TLC tiene que incluir "ayuda transicional" para desarrollar la infraestructura física y humana de México para su desarrollo industrial.

En la primera parte de este trabajo explico cómo las tendencias globales contemporáneas —en la alta tecnología, la manufactura, la recesión en la economía global, etc.— han obligado a México y Estados Unidos a pactar el TLC. También explico que

en comparación con sus contrapartes de Europa y dadas las necesidades infraestructurales y del sector empresarial de México, el TLC necesita ser mejorado en lo que se refiere a la ayuda transicional para la infraestructura y la industria de México. Como no tiene sentido explicar los defectos de un proyecto o programa sin proveer una estrategia o remedio, después de hablar de las necesidades empresariales mexicanas, en la segunda parte doy varias razones por las cuales no deberíamos confiar solamente en el mercado. Aquí, discutimos varias "realidades" que hacen de la ayuda transicional un componente necesario para el éxito del TLC. Concluimos con el argumento de que Estados Unidos debería ver la ayuda transicional como "capital político" para invertir y no como un costo o concesión que absorber.

La economía global y la posición de la exportación de México

Aunque muchos analistas han dicho, con razón, que la causa principal de los problemas del desarrollo para México es interna, hay un elemento global para explicar los problemas de desarrollo y los dilemas competitivos en lo industrial. Si vemos las cosas desde una perspectiva global, encontraremos que los problemas económicos y del desarrollo de México son también un producto de los cambios fundamentales y permanentes —como opuestos a los cíclicos— de la economía global. Para esta discusión lo más pertinente de estos cambios globales es que desde principios de siglo los precios de las materias primas han tendido a la baja, mientras que los precios de los productos manufacturados se han mantenido al alza. Es decir, los productos primarios se han ido separando cada vez más del más dinámico mercado industrial.¹ La razón

¹ Otros dos cambios globales merecen consideración aquí. Primero, mientras la producción industrial ha sido firme durante los últimos 70 años, el número de trabajadores necesario para mantener este nivel de producción ha decaído a causa de las mejoras en la tecnología; en suma, el empleo se ha "divorciado" de la producción industrial. Segundo, en el área de finanzas, mientras el comercio de bienes y servicios alcanza entre 2.5 y 3 trillones de dólares al año, en el mercado Eurodivisas de Londres el volumen de las transacciones alcanza 75 trillones, una cantidad 25 veces mayor que el actual comercio internacional. Hay ahora una división entre la "economía verdadera" (bienes y servicios) y la "economía simbólica" (e.g. las tasas de comercio). Drucker, Peter F. "The changed world economy", en *Foreign Affairs*, Spring, 1986.

principal para el divorcio entre los precios de las materias primas y los precios de los productos manufacturados radica en que éstos últimos requieren cada vez más un mejoramiento tecnológico y un incremento paulatino de información y capacitación en su producción.

Por ejemplo, en el sector agrícola con semillas mejoradas, tierra e infraestructura la innovación ha aumentado la producción de alimentos en el mundo, a tal grado que hay ahora superávit en la producción de éstos (que sugiere que el hambre y la desnutrición son problemas políticos). Así como en los sectores fuera de la agricultura, la innovación tecnológica ha reducido la demanda por unidad para los 'minerales tradicionales' como metales básicos y minerales concentrados. Estas condiciones empeoran si consideramos que el desarrollo tecnológico ha aumentado la demanda de "minerales nuevos" —como metales avanzados, cerámicas avanzadas, materiales compuestos y polímeros avanzados— que no se producen competitivamente en los países en desarrollo.

En la industria de las computadoras, por ejemplo, la cantidad de materias primas tradicionales usadas para producir un microchip representa solamente entre el 1 y 3% de los costos de producción. Por otro lado, mientras la producción de automóviles requiere un 40% de materia prima, las ollas y las cacerolas requieren de un 60%. Con estas revelaciones, no es una sorpresa que los precios globales de las materias primas se hayan colapsado *vis-a-vis* los precios globales de los productos industriales.² Estos cambios han tenido un impacto tremendo para América Latina en general y para México en particular.

En Latinoamérica, el *volumen* exportado de las materias primas creció en números absolutos durante los ochenta, no así su *valor* porque los mercados fuera de la industria petrolera se deprimieron; por ello mismo, la deuda externa y las exportaciones también crecieron.³ En este sentido, la continua dependencia de México de las exportaciones de materias primas para la obtención de divisas y su debilidad para ser competitivo en la producción de alta tecnología y de los nuevos minerales han creado una situación tal

² *Ibid.*

³ Pablo Kuczynski, Pedro. "The Outlook for Latin American Debt", en *Foreign Affairs*, vol. 66, núm. 1, Fall, 1987, pp. 129-149.

que la economía de México podría ser separada de los mercados industriales globales.

Un buen ejemplo de cómo la separación de los precios del mercado industrial puede impactar y ha impactado a la economía mexicana es el caso del cobre, una de las mayores exportaciones de México. Hace tiempo, el cobre fue uno de los insumos más importantes para la industria de las telecomunicaciones por cable. No obstante, hoy el cobre ha sido reemplazado por fibra óptica. ¿Por qué? Porque con tan sólo 50 o 100 libras de este material se transmiten tantos mensajes como con una tonelada de cobre y se ocupa menos de la mitad de espacio. Además, la producción de 100 libras de fibra óptica requiere solamente 5% de la energía que es consumida en la producción de una tonelada de cable de cobre.⁴

Como tal, desde una perspectiva global, las razones principales de México para entrar en una sociedad económica regional con Estados Unidos y Canadá son: 1) la continua relación inversa entre los precios del sector primario y los precios del sector industrial; 2) aumentar la eficiencia industrial e inducir innovación tecnológica en sectores como los nuevos minerales; y, por consecuencia 3) intentar evitar la posibilidad de una separación económica de los mercados globales, tecnológicos e industriales. En suma, México necesita acceso a mercados más grandes y a mejor tecnología si quiere sobrevivir y competir en el futuro de la economía global. Sin embargo, no podríamos tener el TLC si Estados Unidos no hubiera sido impactado por los efectos de otras dos tendencias económicas en el mundo: la decadencia del GATT y la deprimida economía global.

La decadencia del GATT, la depresión de la economía global y la deuda externa de Estados Unidos

De los cambios que han ocurrido en la economía global, quizás el más importante haya sido la constante erosión, en la posguerra, del guardián de comercio multilateral: el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). La decadencia del GATT ha sido provo-

⁴ Drucker, Peter F. *Op. cit.*

cada por muchos factores que incluyen: 1) el constante —pero casi invisible— cambio hacia el comercio guiado; 2) la falta de articulado en el tratado original del GATT para manejar asuntos relacionados con la agricultura y servicios (específicamente con finanzas, telecomunicaciones y alta tecnología); y 3) las quejas del mundo en desarrollo (muchos países no apoyaron la Ronda de Tokio porque no dijo nada acerca de asuntos importantes para ellos como la liberalización de aranceles para materias primas y aranceles de bienes procesados).

No obstante, quizá el problema más grande con la Ronda Uruguay del GATT radicó en los intereses empresariales del mundo industrializado. En esta época de acelerados cambios en la tecnología, estos empresarios están presionando cada vez más a los gobiernos del mundo para que refuercen los derechos de propiedad intelectual en las industrias de tecnología informática, biogenética y nuevos materiales. Asuntos como éstos han creado movimientos hacia un “nuevo proteccionismo” (e.g. restricciones de cantidad, limitaciones voluntarias de la exportación, etc.) y hacia el comercio guiado; asimismo, han patrocinado un regionalismo económico y multilateral que nos ayuda a entender porqué las pláticas de la Ronda Uruguay del GATT duraron más de siete años.⁵

Complementando la erosión constante del GATT, desde 1988 el ritmo de crecimiento de los países industriales ha caído de 4.4% a 3.3% en 1989, 2.6% en 1990, 0.9% en 1991 y 1.7% en 1992. Con el crecimiento de la fuerza de trabajo en el mundo industrial, estos ritmos de crecimiento son demasiado lentos para mantener el empleo (el desempleo es de 10% en la mayor parte de Europa y casi 11% en Canadá). Hay más problemas en la economía global cuando consideramos el ritmo de crecimiento económico de las “economías en transición” (la ex Unión Soviética y Europa

⁵ Como tal, en el futuro los esfuerzos para estimular el comercio global tienen que enfocarse en los asuntos complejos como el comercio agrícola reduciendo las barreras no arancelarias, el comercio en los servicios y más acuerdos uniformes sobre la “justa” práctica de la promoción de exportaciones y subsidios industriales. Blake, David H. y Robert S. Walters. *The politics of global economic relations*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1987, p. 30. Aho, C. Michael and Sylvia Ostry. “Regional trading blocs: pragmatic or problematic policy?”, en William E. Brock y Robert D. Hormats (eds.), *The Global Economy*, New York, Norton, 1990, pp. 148-151.

oriental), el cual cayó de 4.5% en 1988 a una tasa negativa en 1992.⁶ Aunque se puede argumentar que en tales economías estas lentas tasas de crecimiento son parte de un ciclo económico global, no podemos negar que la decadencia de la economía global también puede ser atribuida a la existencia del déficit de gastos masivos de Estados Unidos.

Absorbiendo sumas enormes de capital global —en vez de exportarlo— Estados Unidos no solamente intensifica la presión a largo plazo de las tasas de interés, además resulta que los constantes déficit de su presupuesto han actuado como un lastre en la economía del mundo. Por consumir capital global en vez de exportarlo la deuda estadounidense no solamente ha llegado a ser un “hoyo negro”, sino que ha impedido la exportación de capital financiero a los países en desarrollo. Por consiguiente, la deuda ha impedido las exportaciones de Estados Unidos a los mencionados mercados potenciales. Estas tendencias —la decadencia del GATT, las deudas de Estados Unidos y la subsiguiente caída de la economía global— han tenido un impacto considerable en la economía estadounidense.

Por ejemplo, según cálculos basados en las tasas de crecimiento económico favorables, en Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta hubo la esperanza de que el promedio del ingreso familiar se duplicaría en 30 años. Sin embargo, con inflación y lentos niveles de crecimiento económico durante las décadas de 1970 y 1980, disminuyó a un nivel en el que ahora podría llevar casi 200 años para duplicar el ingreso familiar.⁷ Reconociendo que los gastos deficitarios no reemplazan el crecimiento verdadero en el ingreso familiar, la mayoría de los estadounidenses ahora creen que están viviendo en una era de limitaciones fiscales que requiere sacrificios profundos.⁸ Quizás más significativamente, la posibilidad

⁶ Más bien, después de caer a un nivel de 2.3% en 1989, el ritmo de crecimiento económico se redujo a -5% en 1990, -15.9% en 1991 y -12% en 1992. En otras palabras, en sólo tres años hemos visto una disminución a la tercera parte de la producción en la anterior Unión Soviética y Europa oriental. Silk, Leonard. “Dangers of slow growth”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1993, pp. 167-168.

⁷ Murray, Alan. “The global economy bungled”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, 1993, p. 160.

⁸ Church, George J. “A call to arms”, en *Time* (international), vol. 8, 22 de febrero de 1993, pp. 15-18. Morin, Richard, “Poll doesn’t support ‘class warfare’ predictions”, en *The News* (Finance Section), 15 de marzo de 1993, p. 30.

de una Europa unificada y las percepciones de incrementar la competencia con el Lejano Oriente han obligado a muchos estadounidenses a pensar solamente en los intereses de Estados Unidos y a los diseñadores de políticas a pensar en proyectos de integración regional como el TLC.

Combinado con la falta de una genuina amenaza exterior, como el comunismo global para unir el Oeste —que una vez proveyó a América del Norte, Europa y Asia de un sentido fuerte de identidad de grupo y de un propósito—, el temor de problemas en el futuro es una preocupación verdadera tanto para los ciudadanos como para los políticos estadounidenses. Este miedo no solamente ha empujado a Estados Unidos hacia adentro, como evidencia la victoria de Bill Clinton sobre George Bush, también ha ayudado a subordinar los arreglos económicos internacionales del pasado, donde el comercio desequilibrado fue tolerado por el crecimiento global, mediante esquemas económicos de integración regional donde las obligaciones, los términos del comercio y ganancias están fuertemente vigilados.

¿Integración europea como un modelo para el TLC?

Mientras las tendencias económicas globales dieron razones para discutir la integración económica regional, la clave motivante para desarrollar el TLC era la anticipada integración económica de Europa en 1992. Con sus raíces en la Comunidad Europea del Acero y el Carbón de 1950 y en el Tratado de Roma de 1957, uno de los aspectos más atractivos de la integración europea era que también tenía una historia. Solidificada por el Tratado de Maastricht de 1991,⁹ la integración regional promovida para la coordinación económica entre los países europeos no tiene precedente.

Impresionante por su amplitud e imponente profundidad, uno de los más importantes asuntos de la integración europea es la “ayuda transicional” en la forma de “financiamiento compensatorio” para los países más débiles. Estos asuntos son producto del reconocimiento de que *el proceso económico de integración regional tiene cos-*

⁹ Goldstein, Walter. “Europe after Maastricht”, en *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 5, 1992, pp. 117-132.

tos de ajuste. Además, estos fondos provisionales están diseñados para compensar a los trabajadores desplazados, los negocios y aún infraestructuras del Estado que tal vez necesiten ayuda para ajustarse a la competencia europea y a la integración económica mundial.

Por ejemplo, Irlanda recibirá 8% de su producto interno bruto (PIB) total en ayuda de ajuste para apoyar a las industrias nacionales. En España y Portugal (dos de los países más afectados por la exposición a la competencia regional) el seguro de desempleo, la instrumentación de las telecomunicaciones y la construcción de las carreteras están apoyados o mantenidos por fondos regionales. Con el Tratado de Maastricht, los españoles y portugueses continuarán recibiendo esta ayuda hasta que su PIB per cápita supere al 70% del promedio europeo.¹⁰ Si sabemos que el PIB de México es solamente el 15% del de Canadá y Estados Unidos, no podemos hacer más que desear que México hiciera algo por su infraestructura con algún tipo de ayuda transicional.

La ayuda transicional

En 1991 Laura D’Andrea Tyson, miembro del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, escribió que un acuerdo que no contempla las necesidades de ajuste o adaptación de los trabajadores desplazados “será un mal acuerdo”.¹¹ Es cierto que ella hablaba en defensa de los trabajadores estadounidenses que perderían sus empleos con el TLC, pero su lógica es similar a la de arriba: *el proceso de integración regional económica tendrá costos de ajuste*. Verdaderamente, el programa propuesto por Clinton para proveer 20 mil millones de dólares en ayuda para la gente más afectada y desplazada por los cambios sucedidos durante la transición de las industrias de la defensa a la producción industrial de paz se apoya en la lógica e importancia de ayuda transicional. Para México, los fondos regionales ayudarían en tres áreas críticas: desa-

¹⁰ Castañeda, Jorge y Carlos Heredia. “Hacia otro TLC”, en *Nexos*, núm. 181, enero de 1993, pp. 43-54.

¹¹ D’Andrea Tyson, Laura. “Free Trade Pact must give U.S. firms, workers edge”, en *Los Angeles Times*, 26 de mayo de 1991, p. D2.

rollo del *capital humano*, desarrollo de la *infraestructura física* y de la *transición industrial*.

En el área del *desarrollo de capital humano* tenemos que recordar que más de la mitad de la población mexicana tiene menos de 20 años de edad. Cuando consideramos que los campesinos, los guardias de seguridad, los trabajadores por día y los *milusos* (entre otros) no son elegibles para “empleos temporales” con el TLC¹² tenemos que pensar ¿qué significará el TLC para quienes tienen más necesidad de integrarse en la nueva economía (como los jóvenes y los adultos que no han recibido ningún tipo de educación)? No obstante, aun el desarrollo de capital humano no será tan insuficiente si se compara con la importancia crítica del desarrollo de la infraestructura física.

Usando el agua y la irrigación como ejemplos de la condición actual de las necesidades *infraestructurales físicas* de México, encontramos muchos problemas en la red del sistema de agua en la ciudad de México. La red de 12 mil kilómetros de ductos ha crecido en forma tan caótica, que los propios planificadores no saben dónde está situada. Ciertamente, “estadísticas del Departamento del Distrito Federal refieren que, de un cálculo estimado de 1.1 millones de hogares y locales comerciales conectados al sistema, sólo 400 mil están registrados; y casi la mitad del agua bombeada a la ciudad se pierde por fugas”.¹³ En el México rural, no se puede aprovechar el 43% del terreno sin riego y solamente el 34% del país tiene una cantidad adecuada de precipitación pluvial de temporal. Esto significa que sólo el 23% del país tiene una fuente de agua adecuada todo el año.¹⁴

En el *sector industrial*, la ausencia de ayuda transicional tendrá repercusiones serias en México. Es decir, que aunque una compañía de tamaño medio sea productiva y provechosa, si no puede encontrar los medios para pagar “los costos de ajuste” tales como ampliar o mejorar su equipo para alcanzar los estándares y niveles tecnológicos más altos, este negocio no podrá tener un lugar

¹² Driscoll, Anne M. “Key provisions of the North American Free Trade Agreement”, en *Business America*, “America’s competitive future”, 19 de octubre de 1992, p. 7.

¹³ Schomberg, William. “Al rescate de la red de agua de la ciudad de México”, en *El Financiero*, 8 de mayo de 1993, pp. 1 y 3.

¹⁴ Enge, Kjell I. y Scott Whiteford. *The keepers of water & earth: mexican rural social organization and irrigation*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1989.

en el porvenir de México. Por ejemplo, el monto de bienes de capital para modernización “pasarán de tener un ritmo de 35% en 1992 a uno de 4.1%”. ¿La razón principal? falta de liquidez.¹⁵ El razonamiento de que los costos de ajuste serán distribuidos igualmente entre los sectores industriales no es convincente; la realidad es que la mayoría de las industrias mexicanas de tamaño medio no tienen la capacidad tecnológica, el acceso a la tecnología o recursos financieros para alcanzar los costos de ajuste que serán muy importantes para la integración regional de Norteamérica.¹⁶

Las observaciones hechas por el director del Consejo Nacional de Comercio Exterior (Conacex), Pablo Latapí, subrayan estos temores. Él argumenta que la gran industria ha alcanzado sus límites de exportación porque ya saturó sus nichos de mercado (“niche markets”); por lo tanto, afirma que el futuro del crecimiento económico en México tendría que ser sostenido por la pequeña y mediana industria. No obstante, Latapí duda que este tipo de industrias puedan hacerlo porque el crédito sale muy caro y también porque hay problemas para obtenerlo.¹⁷ En este sentido, el asunto de los fondos regionales para la integración de una economía más grande no es simplemente una cuestión de ajuste compe-

¹⁵ Esta es la razón principal de que pequeñas y medianas industrias hayan tenido que buscar crédito en otras partes (véase especialmente Acevedo Pesquera, Luis. “Creciente importancia de Uniones Crediticias; ganan seis puntos como intermediarias financieras”, *El Financiero*, 24 de junio de 1993, p. 3. Olmedo Carranza, Bernardo, “Otras alternativas de financiamiento productivo y empresarial”, *El Financiero*, 20 de julio de 1993, p. 7A), mientras que la Confederación de Cámaras Industriales (Concamín) ha pedido a las instituciones crediticias reducir sus márgenes de intermediación financiera (Zúñiga, María Elena. “Lejano el crédito barato y oportuno: Concamín”, *El Financiero*, 20 de julio de 1993, p. 4). Para información adicional sobre los problemas de crédito en México, véase también Olguín, Claudia, “Únicamente 33% de los productores agrícolas tendrá acceso a la Bolsa Agropecuaria mexicana: Orozco Alam”, *El Financiero*, 23 de julio de 1993, p. 14. Llano Samaniego, Raúl, “Los créditos en México, hasta 44% más caros que en EU”, *La Jornada*, 30 de abril de 1993, p. 59. Stevenson, Mark, “Farmers’ interest costs five times U.S. norms”, *The News*, 22 de septiembre de 1993, p. 38. Zúñiga, María Elena, “Costo del dinero, diez puntos porcentuales por arriba de EU: crédito caro, desventaja comparativa”, *El Financiero*, 29 de abril de 1993, p. 5.

¹⁶ Abarca, Francisco. “Dinero, inversiones y mercados: modernización productiva, sólo en grandes empresas (buena parte del aparato industrial enfrenta serios problemas para su subsistencia)”, *El Financiero*, 10 de abril de 1993, pp. 38-39.

¹⁷ Gómez Maza, Francisco. “Fruto del deterioro del poder de compra, bajarán las importaciones”, *El Financiero*, 16 de abril de 1993, p. 18; Acevedo Pesquera, Luis. “Nivel de Reservas: 19 mil mdd”, *El Financiero*, 11 de marzo 1993, p. 1.

titivo industrial. De crearse, los fondos regionales ayudarán a integrar a la población más joven de México en una economía mayor, proveerán fondos para las necesidades físicas infraestructurales y ayudarán a las empresas a ajustarse a la eventual “armonización de las reglas y las regulaciones” que animan a la administración de Clinton.¹⁸

Las estrategias de ayuda transicional: ¿el TLC como “capital político”?

Arriba traté de explicar que México no está en condiciones comparables a las de sus socios en el propuesto mercado libre. Es cierto que ganará más acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá con mayor rapidez que sus socios de comercio,¹⁹ pero no hay pruebas de que —aparte de unas pocas empresas— México podrá competir sin el acceso a una forma de ayuda transicional o de fondos regionales. No necesitamos mirar más allá de las industrias del plástico, las industrias de los “nuevos minerales” y la industria de agroquímicos para entender las tremendas disparidades que existen entre México, Estados Unidos y Canadá.

En la industria del plástico —que rápidamente ha reemplazado al acero en la producción de autopartes para los automóviles— los trabajadores estadounidenses producen 53 toneladas de “transformaciones de plástico” por empleado, mientras que los trabajadores mexicanos producen solamente 10 toneladas por empleado. Esta disparidad permite a las empresas estadounidenses de plástico vender un volumen de materia por empleado que vale casi 160 000 dólares; las de la industria mexicana de plástico alcanzan solamente 18 333 dólares.²⁰ Sin embargo, México continúa impulsando únicamente el mercado libre, como si la fuerza del mercado fuera suficiente para hacer un México competitivo.

¹⁸ Castañeda, Jorge y Carlos Heredia. *Op. cit.*, p. 47.

¹⁹ Banamex (Banco Nacional de México). “North American Free Trade Agreement: Main Agreements”, en Banamex, *Review of the Economic Situation in México*. Vol. LXV, núm. 805, December 1992 (edición en inglés), pp. 600-603.

²⁰ Para otros sectores industriales, véase Banamex (Banco Nacional de México). “Industria minero-metalúrgica”, en Banamex, *Examen de la Situación Económica de México*, vol. LXV, núm. 801, agosto de 1992, pp. 382-388.

¿Hará esto que el TLC sea un mal acuerdo? Por supuesto que no. Tenemos que recordar que los tratados y los acuerdos funcionan como normas en la constitución del sistema internacional; dan a los Estados razones para el diálogo y, quizás de manera más importante, razones para mantener un diálogo. Sin embargo, con tanta retórica durante las negociaciones del TLC y los “acuerdos paralelos”, da la impresión que no traerá beneficios. Cuando consideramos que antes de las negociaciones de los acuerdos paralelos, Laura D’Andrea Tyson, jefa de consejería económica de Clinton y el autor y profesor mexicano Jorge Castañeda rotularon el TLC como un “mal acuerdo”, es difícil saber quién dice la verdad y quién sólo sopla el humo.

El problema más grande es haber negociado el TLC en términos puramente económicos, siempre encontramos uno o muchos grupos de empresarios que señalan lo que perderán con este acuerdo. Si no es una industria en Estados Unidos la que se queja de cómo el TLC va a beneficiar a otra o a las compañías mexicanas como Vitro o Telefonos de México (un monopolio), es la industria mexicana la que a su vez se queja sobre los costos de ajuste hacia las normas de Estados Unidos. Ambos lados no solamente tienen mucha razón, sino que ambos tienen el dinero y los recursos para presentar su caso. De estas acciones han resultado continuas quejas que llevaron a los negociadores a discutir los “acuerdos paralelos” y “ajustes” (que México no quería discutir) que vimos aparecer durante todas las negociaciones del TLC.

A veces, lo que se pierde en este argumento es que el TLC no solamente representa una oportunidad genuina para México, sino que un próspero acuerdo con Estados Unidos significa la apertura de un capítulo nuevo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Es decir, por las percepciones y ventajas que creará, el TLC es un acuerdo tanto político como económico. En este sentido, Estados Unidos ganará “capital político” en América Latina con un TLC exitoso.²¹ Entonces, la pregunta que surge:

²¹ La idea de “capital político” viene de la observación de Cohen, Benjamin J. *In whose interests? international banking and american foreign policy*, New Haven and London, Yale University Press, 1986. Aquí Cohen destaca que Estados Unidos ganará capital político si desarrolla un plan bancario que ayude a aliviar los problemas de los deudores globales. En particular recordó que Estados Unidos utilizó argumentos de seguridad nacional para aprobar la “Caribbean Initiative” en la administración de Reagan. En la edición en español de

¿deberíamos confiar en el mercado para proveer las condiciones necesarias de prosperidad regional?, ésta se responde con el hecho de que “la mano invisible” del mercado raramente provee las infraestructuras necesarias de manera inmediata o la ayuda para retener una población —por ejemplo en Europa Oriental y Rusia—; no pienso que el futuro del TLC debería estar exclusivamente en manos del mercado.

Entonces, la pregunta siguiente es ¿cómo convencer a los líderes de opinión y a los diseñadores de la política estadounidense para que México pueda recibir algunos de los provechos que sus contrapartes europeos recibirán? Esta pregunta no es fácil de contestar. De cualquier manera es una pregunta estratégica y táctica en la que México puede hacer dos cosas: primero, tiene que presentar evidencia de que un acuerdo puramente económico, en términos de mercado, no es suficiente para asegurar el crecimiento y la prosperidad de México; segundo, tiene que proveer un razonamiento convincente de que la ayuda transicional es un imperativo para el desarrollo regional.

¿Deberíamos confiar en el mercado?

Hace muchos años, John Maynard Keynes dijo dos cosas: 1) una economía de mercado puede permanecer en equilibrio con desempleo masivo;²² y 2) esperar la fuerza del mercado para salvar a la sociedad a largo plazo es un esfuerzo necio porque “a largo plazo, todos estaremos muertos”. Sin discutir los detalles de las teorías de Keynes, lo que es importante para nuestros propósitos es su mensaje: depositar la confianza pública en el mercado no solamente

Cohen, no se traduce “political capital” en este sentido. Se traduce como un plan que “podría beneficiar bastante a la política exterior de los Estados Unidos”. Cohen, Benjamin J., *¿En interés de quién? La banca privada y la política exterior de Estados Unidos*, México, Editorial Limusa, 1990, p. 329. Aquí vale anotar que capital político es diferente de capital económico, porque mientras que capital económico significa capital real (casas, equipo, etc.), capital financiero (fondos disponibles para adquirir capital real) y capital humano (educación, aprendizaje y experiencia que hacen a la gente más productiva), capital político se refiere al prestigio y a la capacidad de influir.

²² En particular cuando ocurre el estancamiento secular —tiene lugar cuando la demanda agregada es consistentemente demasiado baja durante muchos años— un desempleo masivo persistirá y puede incluso hacerse cada vez más severo.

es falta de previsión, incluso quizás sea absurdo políticamente. En síntesis, las personas con dinero no siempre toman las decisiones que beneficiarán al grupo más grande, ni tampoco toman las mejores decisiones. Como dice John Kenneth Galbraith, profesor jubilado de Economía de Harvard: “La noción de que las personas asociadas con el dinero tienen inteligencia es una noción necia que finalmente podemos dispensar con las consecuencias de la era de Reagan-Thatcher-Bush”.²³

No necesitamos ver más allá de “los sacadólars” de México en 1982 y los escándalos de la industria de los “Savings & Loans” en Estados Unidos durante la década de los ochenta para darnos cuenta de que la gente muy rica no piensa en la seguridad regional o en los intereses nacionales. Las acciones de ambos grupos no solamente socavaron la confianza nacional y la seguridad futura, sino que demostraron que el bienestar público y la estabilidad social no son prioridades de los inversionistas a corto plazo. Lo que debemos recordar es que las personas con dinero hacen las cosas por una variedad de razones —y tirar su dinero en una economía nacional simplemente para mantenerse y fomentar el crecimiento económico no es una de ellas.²⁴

Hay que recordar que los diseñadores de la política nacional tienen prioridades diferentes a las metas que tienen los inversionistas individualmente considerados.²⁵ Sobre todo cuando obser-

²³ Galbraith, John Kenneth. “Spend now, tax the rich later”, entrevistado por Nathan Gardels de *Los Angeles Times*, 20 de noviembre de 1992, Metro Section. Aquí Galbraith hablaba sobre las consecuencias socio-económicas causadas por la confianza en el mercado libre en estas administraciones. Se refirió al aumento en la disparidad de la riqueza, al aumento del desempleo y al crecimiento de la pobreza en Estados Unidos y en el Reino Unido durante los años ochenta.

²⁴ En la economía, Amartya Sen argumentó que compasión hacia otras personas y convicción de principios son dos caminos distintos del egoísmo. Compasión y convicción no meramente involucran elecciones que van contra tus preferencias, sino que conducen a una “división entre elección personal y el bienestar personal”. Sugirió que debemos hacer metacalificaciones de preferencias subjetivas. Sen, Amartya. “Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory”, en *Philosophy of Public Affairs*, núm. 6, 1977, pp. 328-329. Véase también Collard, David. *Altruism and Economy*, quien argumenta “los humanos no son completamente egoístas, aún en sus asuntos económicos”; y también Albert O. Hirschman, quien criticó la tesis del “individuo aislado y egoísta”. Hirschman, Albert O., “Against parsimony: three easy ways to complicate some categories of economic discourse”, en *Economy and Philosophy*, núm. 1, 1985, pp. 7-21.

²⁵ Para una revisión del conflicto entre intereses privados y públicos véase Cohen, Benjamin J. *Op. cit.*, capítulo 3.

vamos el hecho de que casi 3 mil millones de dólares en la inversión de capital salieron de México en febrero de 1993 por causa de los miedos de que México no pudiera obtener los recursos necesarios para financiar sus desequilibradas cuentas externas este año.²⁶ Por lo tanto, cifrar nuestras esperanzas solamente en las fuerzas del mercado, quizás no sea una estrategia prudente. Ese éxodo de fondos significa que, fuera del objetivo de las ganancias, hay muy poco qué sostener del TLC cuando los inversionistas tienen dudas.

Si consideramos que el TLC produciría un capital político sustancial para Estados Unidos en todo el hemisferio si lleva prosperidad y crecimiento económico a México, tenemos que recordar que el Tratado no es solamente un plan económico, también impactará los intereses diplomáticos y de seguridad. Si vemos el impacto del Plan Marshall, la Alianza para el Progreso, las Naciones Unidas, etc., podemos ver qué planes regionales han tenido un impacto significativo en el siglo XX. Como tal, México y Estados Unidos harán bien en presentar el TLC como un instrumento para el crecimiento económico regional y como un *instrumento de seguridad*. Presentado así, las políticas y los programas que beneficiarían la infraestructura de México podrían ser desarrollados y presentados con menor resistencia al Congreso estadounidense. Quizás de manera más importante, los inversionistas pueden estar seguros de que Estados Unidos y Canadá tienen un compromiso en el desarrollo de México a largo plazo.

Ayuda transicional: ¿una pregunta de seguridad regional y nacional?

Una de las razones para esbozar la decadencia del GATT, los problemas de la deuda externa estadounidense y el movimiento hacia un regionalismo económico es mostrar que quizás Estados Unidos necesita este acuerdo de comercio tanto como México. El argumento de que México no puede proponer el asunto de ayuda transicional por miedo de perder el TLC es injustificado y refleja un conocimiento superficial de las condiciones internacionales y

²⁶ Zúñiga, María Elena. "Lejano el crédito barato y oportuno: Concamin", *El Financiero*, 20 de julio de 1993, p. 4.

tendencias económicas hoy en día. Así, México haría bien en discutir los siguientes asuntos: 1) reducir la resistencia a la idea de la ayuda transicional y 2) promover la finalidad para la seguridad regional y nacional en el futuro.

Primero, *el acuerdo entre México y Estados Unidos se ve no solamente como la apertura de un capítulo nuevo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, pues las consecuencias de un tratado malo "retumbarán por todo América Latina"*. Tenemos que recordar que aunque México necesita acceso al mercado estadounidense y nueva tecnología, Estados Unidos necesita un México próspero para demostrar que está preparado para dar más que "atole con el dedo" y crear un bloque próspero y unido. En este sentido, los destinos de ambos países no solamente están enlazados geográficamente, también el TLC representa "una oportunidad extraordinaria para construir un nuevo sentido de oportunidad en América".²⁷

Segundo, *los esquemas de desarrollo o ayuda regional propagados por Estados Unidos y Europa no han penetrado los problemas estructurales que afectan al crecimiento económico de América Latina y México*. Por ejemplo, seguir las tendencias económicas generosas que condujeron a un crecimiento en el mundo desde principios y hasta la mitad de la década de los ochenta explica que el Plan Baker para América Latina se haya basado en la suposición de que habría un mayor crecimiento en la economía global. Sin embargo, el crecimiento de 1983 a 1986 era ilusorio en el sentido de que era generado por un estímulo keynesiano de los gastos deficitarios de Estados Unidos.²⁸ Además, bajo el Plan Baker, los 20 mil millones de dólares que prestaron los bancos comerciales a América Latina y los 9 mil millones de las instituciones multinacionales, en realidad fueron diseñados para evitar que los países de América Latina fueran "insolventes" y así mantener solvente el sistema internacional de la banca; pero haciendo poco o nada para mejorar la posición exportadora de América Latina.

Así, el Plan Baker no sólo pronosticó mal el crecimiento global de la primera mitad de la década de los ochenta, sino que en realidad estaba dirigido a solucionar los problemas de los banqueros

²⁷ Kissinger, Henry A. and Cyrus R. Vance. "Mexican trade is a bipartisan issue", *Los Angeles Times*, 13 de mayo de 1991, Metro Section.

²⁸ Pablo Kuczynski, Pedro. "The outlook for latin american debt", *Foreign Affairs*, vol. 66, núm. 1, Fall, 1987, p. 135.

internacionales. Como Luiz Carlos Pereira, ex Ministro de Economía de Brasil, expone: "En realidad había dos crisis de la deuda, para los deudores y para los acreedores; solamente la segunda ha sido solucionada. Para nuestros países, el problema es tan serio como antes".²⁹ De esta manera, las economías que confían en la exportación tradicional de materias primas —como México— progresivamente han visto reducidas sus posibilidades de desarrollo.

Tercero, *a pesar del crecimiento económico obtenido durante la administración de Salinas de Gortari, la economía mexicana todavía está sujeta a considerables altibajos económicos y dudas de los inversionistas*. Por ejemplo, después de llegar al nivel más alto durante seis meses (1 836) el índice de las 40 acciones más fuertes en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) empezó una caída que duró un mes, misma que alcanzó un nivel de 1 504.11 el 25 de febrero. Es cierto que los movimientos fuera de la BMV sucedieron, en parte, por la oferta de Cetes de 28 días con tasas de interés de 17.1% (se conducen así en parte por la competencia de Estados Unidos para capitalizar su deuda) pero aun estas elevadas tasas no fueron suficientes para mantener inversiones posteriores. Es decir, tan pronto como estos bonos alcanzaron madurez, todos tuvieron prisa para descargarlos. ¿Y por qué? Por la posibilidad de que México no pudiera obtener los recursos necesarios para financiar sus desequilibradas cuentas externas este año.³⁰

Estas preocupaciones —el temor de México por la capacidad de mantener la estabilidad financiera en el futuro y el éxodo de fondos— nos ayudan a entender porqué las reservas internacionales del Banco de México este año crecieron solamente 6.4%, comparadas con el 76.1% de 1991;³¹ y porqué casi 3 mil millones

²⁹ Cockburn, Alexander. "Crises is over and the banks won big", *Los Angeles Times*, Commentary, 17 de agosto de 1992, Metro Section.

³⁰ Zúñiga, María Elena. "Costo del dinero...", *op. cit.* p. 26. Verdaderamente, de los 46 mil millones de dólares que se estima ha captado México como inversión extranjera a lo largo del actual sexenio, no menos del 27% han regresado a sus países de origen a través del pago de intereses, regalías y utilidades generadas por la economía nacional. Del restante 62%, poco más de la mitad se concentran en valores gubernamentales (Acevedo Pesquera, Luis. *Op. cit.*, p. 4) que, en realidad, son inversiones "de corto plazo" y de especulación. Esto significa que sólo 15 o 16 mil millones de dólares se quedan en México para el largo plazo.

³¹ Gómez Maza, Francisco. "Fruto del deterioro del poder de compra, bajarán las importaciones", *El Financiero*, 16 de abril de 1993, p. 18. Acevedo Pesquera, Luis. "Nivel de reservas: 19 mil mdd", *El Financiero*, 11 de marzo de 1993, p. 1.

en capital de inversión salieron del país entre el 4 y el 19 de febrero. En el análisis final, estos hechos no pueden ser muy alentadores para un país que tiene que atraer entre 15 y 20 mil millones de dólares al año para mantener su crecimiento económico.³² Pensamos que la preocupación más grande tiene que ver con el hecho de que los inversionistas todavía se muestran inseguros a mantener sus inversiones en México.

Cuarto, *a pesar de tres años de crecimiento económico debemos tener presente que la deuda externa de México continúa aumentando*. Aun con la estabilización económica y el crecimiento moderado, la deuda externa de México ha crecido de 85 mil millones en 1988 a más de 111 mil millones de dólares hoy en día, y Moody's Investor Service en Nueva York pronostica que se elevará hasta 125 mil millones de dólares.³³ El susto que México dio a Estados Unidos y a la comunidad financiera internacional en 1982 no ha sido —y no debería ser— olvidado por Estados Unidos. Si México quiere impulsar la ayuda transicional, con las opciones existentes y las consecuencias de un fallido o "mal tratado", es de su interés, del de Estados Unidos y de la comunidad bancaria internacional mejorar el acuerdo de libre comercio para avanzar hacia ese fin.

Quinto, *las crecientes tensiones en Estados Unidos debidas a la emigración mexicana significan que el gobierno estadounidense progresivamente ha visto que ésta le afecta en términos de su seguridad nacional. De hecho, también tenemos que ver la ayuda transicional para México en términos de seguridad nacional*. Si la economía global sigue lenta, las soluciones inocentes como el mayor control en la frontera o leyes más estrictas³⁴ no frenarán el flujo de trabajadores que tratan de entrar a Estados Unidos. Verdaderamente, el hecho de que más de la mitad de la población de México tiene 20 años de edad o menos y los jóvenes pueden moverse muy rápidamente, el gobierno de Estados Unidos debería impulsar la reinstalación de los trabajadores mexicanos y los campesinos desplazados en México (véase especialmente el trabajo de Robert Reich sobre la movilidad de los trabajadores en la economía global hoy en día). En una época

³² Smith, Geri and John Pearson. "For Mexico's Bolsa, It's the morning NAFTA", *Business Week* (international), 15 de febrero de 1993, p. 41.

³³ Cockburn, Alexander. *Op. cit.*

³⁴ Becker, Gary S. "Illegal immigration: how to turn the tide", en *Business Week* (international), 22 de febrero de 1993, p. 7.

de “interdependencia compleja” podemos llamar a esta política “capital político exterior”.³⁵

En el aislamiento, estos asuntos no significarían mucho para Estados Unidos, pero como México es un “vecino estratégico” y un puente hacia América Latina, estas cinco realidades proveen de razonamientos sólidos a los negociadores mexicanos para acercarse a los miembros clave del Congreso estadounidense y tratar sobre la ayuda transicional para México. Además, México tiene que recordar a Estados Unidos que si este tratado fallara a causa de disputas mezquinas en el corto plazo —como una ayuda transicional vista *ex post facto*— las relaciones entre ambos países seguramente se deteriorarían hasta el punto de una hostilidad abierta en el largo plazo.

Conclusión

Para asegurar la prosperidad regional y el crecimiento, deben ocurrir tres cosas. Primero, Estados Unidos y México tienen que empezar una discusión seria de cuáles son los intereses regionales mexicanos y estadounidenses y cuál es el mejor camino para acomodarlos. Promover la ayuda transicional es un pequeño precio que hay que pagar para la prosperidad regional. Es cierto que la ayuda transicional será difícil de aceptar por el público estadounidense —especialmente cuando el gobierno está dispuesto a aumentar impuestos—, pero la realidad es que depender del mercado para crear un México próspero no es prudente. Con el hecho de que en Europa Oriental y Rusia la libertad política llegó antes que el verdadero crecimiento económico, la ayuda transicional no es una concesión, es un plan y una estrategia regional de vital importancia.

Segundo, México tiene que seguir pensando que sus raíces están en el futuro y en el pensamiento geoestratégico, mismos que lo llevan a las negociaciones del TLC. Esto significa que México debe empezar a considerar las estrategias industriales y la política de ayuda transicional enfocadas en: 1) el desarrollo infraestructural, 2) el aumento de la eficiencia industrial y la investigación y

³⁵ Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, Jr. *Power and independence: world politics in transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

desarrollo de las industrias mediana y pequeña que han tenido éxito en el pasado, y en 3) hacer el crédito más accesible para ellas. Dicho simplemente, con las disparidades que existen entre México, Canadá y Estados Unidos en tantos niveles, el mercado no será suficiente para remediar todos los problemas que existen en México.

En tercer lugar, y quizás de manera más importante, Estados Unidos tiene que actuar con la visión que le ayudó a crear las décadas prósperas, con crecimiento económico, después de la Segunda Guerra Mundial (*e.g.* el Plan Marshall, Bretton Woods, etc.); en otras palabras, esto significa liderazgo. Tenemos que recordar que América Latina no es la única región que ve cómo se va a beneficiar si está integrada y vinculada con Estados Unidos, Europa Occidental y sus fuerzas del mercado. Rusia y Europa del Este también aprenderán de la experiencia mexicana con Estados Unidos. Esto significa que éste último tiene que ver la ayuda transicional y otras revisiones en el TLC como un “capital político exterior” listo para invertir, en vez de verlo como una concesión, o como un costo, que tendrá que absorber.

A fin de cuentas, sería un comentario triste para la política extranjera y para el “principio moral” estadounidense si durante la misma era en que ayudó a celebrar la caída del Muro de Berlín y habló de un “nuevo orden mundial” desarrolla un programa represivo en la frontera para mantener a los mexicanos fuera porque el TLC no logró realizar aquello que los políticos prometieron. En este sentido, Estados Unidos y México tienen que ver el TLC con un ojo hacia la seguridad regional a largo plazo y no sólo puramente en términos económicos bilaterales o trilaterales. Un TLC con éxito que cree prosperidad genuina y crecimiento económico para México mostrará que los dos países están preparados para entrar al siglo XXI como “socios” y también demostrará que vincularse con Estados Unidos traerá beneficios, no riesgos.