

Barbara Jenkins, *The Paradox of Continental Production: National Investment Policies in North America*, Ithaca, Cornell University Press, 1992, 225 p.

Sandra Lubezky

Somos espectadores de una integración económica global, y como resultado de la misma, las líneas que dividen a los países son cada vez más difusas, lo cual crea una polémica sobre el papel del Estado y su poder de intervención en las relaciones comerciales. En su libro, *The Paradox of Continental Production*, Barbara Jenkins analiza el reciente vínculo económico entre Estados Unidos, Canadá y México, concluyendo que el éxito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sólo se logrará con la continua intervención del gobierno. La autora argumenta que la liberalización del comercio afecta directamente a la sociedad y que si el gobierno no establece medidas para balancear los beneficios del tratado entre todos los ciudadanos y amortiguar el golpe de los cambios, diferentes sectores se sentirán aislados, lo cual los llevará eventualmente a movimientos nacionalistas y a la inestabilidad, factores que restarán legitimidad al tratado y po-

drían provocar su fracaso. En una época que tiende a realzar la fuerza de los mercados y la globalización, este análisis de la inversión extranjera directa en América del Norte resulta interesante, ya que incluye a los actores políticos.

Jenkins comienza con el estudio de la relación entre el Estado y el mercado, indicando la necesidad de incluir a los actores políticos en el análisis de la inversión extranjera directa (IED). Señala que por tradición se ha aceptado implícitamente que la intervención del Estado tiene un efecto negativo en las fuerzas del mercado, y admite que en muchas ocasiones esto es cierto. Sin embargo, para la autora, el Estado continuamente interviene de manera positiva y no se puede entender como una institución que actúa con independencia de las fuerzas del mercado. Los actores políticos nacionales de un país están directamente relacionados con su comercio internacional, ya que éstos crean un mercado interno y lo hacen

atractivo para inversionistas, apoyan ciertas industrias o empresas y se esfuerzan por atender las necesidades sociales relacionadas con los cambios comerciales.

Jenkins indica que al estudiar a los actores políticos uno nota que éstos cambian dependiendo de su interés y, por tanto, hay que analizar la regulación de la IED en cada caso. Se pregunta, dada la realidad de cada país, cuáles son las opciones que tiene un gobierno para intervenir, cuáles son sus restricciones y cómo puede mejorar su poder en las negociaciones con las empresas transnacionales (ET). En el caso de Estados Unidos, Canadá y México, Jenkins estudia la historia de la legislación que regula la inversión extranjera directa, define la posición del país dentro de la economía política internacional, identifica la posibilidad o disponibilidad de cada gobierno para intervenir, y señala la influencia que tienen tanto actores políticos nacionales como grupos de capital nacional y extranjero. El análisis es útil y coherente. Sin embargo, podría ser complementado con el análisis de las ventajas comparativas que cada país tiene para atraer a inversionistas extranjeros.

Es importante señalar que existe una contradicción en el trabajo al analizar el efecto de la regulación sobre el flujo de inversión extranjera directa. Por un lado, la autora propone que los cambios en la regulación sólo disminuyen la IED al principio, pero que realmente no tienen un efecto negativo en general. En cambio, son los ciclos económicos los que tienen una relación más directa sobre los flujos

de inversión, como ella lo muestra para el caso de Canadá y México.

Por otra parte, sin embargo, la autora argumenta que los grupos de inversionistas extranjeros no siempre se oponen a la regulación, ya que ésta los protege contra nuevos inversionistas. En el caso de México, dice que las ET ya establecidas no están en contra de la regulación, ya que ésta les ayuda a proteger su mercado y previene que nuevos inversionistas se beneficien de no pagar impuestos, evitando de este modo que tengan una ventaja similar. Tal vez esta aparente contradicción indica la necesidad de diferenciar entre el efecto de la regulación sobre la nueva inversión y sobre la inversión acumulada. Es decir, la regulación tal vez no provoca que las empresas ya establecidas se marchen, pero sí que no entren nuevas empresas a un país con regulación estricta.

Para que la política de regulación de la IED en Estados Unidos se dé en el contexto de una estrategia industrial más amplia, la autora sugiere que existe la necesidad de establecer una institución centralizada que se encargue de la ciencia y la tecnología. También señala que la ausencia de intervención en el caso estadounidense es por falta de disponibilidad, ya que el poder ejecutivo tradicionalmente es internacionalista y tiene la última palabra en cuestiones de IED. Tal vez la respuesta a la institucionalización de la estrategia industrial sea la reciente creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que creó el presidente Clinton el 23 de noviembre de 1993. Esta entidad tiene

como objetivo crear una política científica y tecnológica, la cual debe regir ante todas las dependencias gubernamentales. Sin embargo, esta entidad no garantiza una actitud de intervención ya que fue creada por el presidente, y está por verse si realmente ayuda a definir e implementar una política de ciencia y tecnología más específica, que se enfoque más hacia la tecnología comercial que a la militar.

En el caso de Canadá, Jenkins discute sobre la falta de intervención del gobierno, y encuentra que tal situación es preocupante en cuanto a la investigación y desarrollo tecnológico. La autora argumenta que el gobierno canadiense es un actor con fuerza, aunque no tiene una tradición intervencionista. Cree que debe ayudar a las industrias canadienses a desarrollar tecnología y, sobre todo, subsidiar a empresas que después de cierto punto no puedan crecer.

Al referirse a México, la autora opina que el gobierno tiene que establecer una política social que amortigüe los golpes del cambio y garantice una transición mas equitativa y gradual. Jenkins presenta una paradoja muy interesante: aunque el gobierno mexicano tiene una tradición de intervención, y lo hace frecuentemente aun en el área de inversión, resulta un actor débil y limitado frente a los intereses del sector privado, ya que su sistema político está permeado por la corrupción.

A través de todo el libro, Jenkins promueve la idea de la intervención

gubernamental y afirma que es necesaria para enfrentarse a los problemas sociales más profundos. Ello evitaría una reacción violenta nacionalista y también incrementaría la competitividad al reducir costos médicos y obtener una mano de obra más productiva. Sin embargo, la problemática del financiamiento de tales intervenciones es tratada superficialmente. La autora propone dar incentivos sociales, subsidios e incrementar los impuestos para resolver este problema. Aunque suena bien en teoría, es difícil creer que un país como México, que atrae IED por tener bajos costos sociales, pueda seguir atrayendo inversionistas ofreciendo incentivos sociales. Jenkins sugiere que México debe crear ventajas comparativas adicionales a la mano de obra barata, pero no propone una manera de lograrlo.

En resumen, Barbara Jenkins hace en su libro un buen estudio del papel de los actores políticos nacionales en la creación del Tratado de Libre Comercio, y expande este análisis al incluir sugerencias del papel que el Estado puede y debe tomar para que el TLCAN sea exitoso en el largo plazo. En tiempos de neoliberalismo no deja de resultar interesante encontrar argumentos que defienden la participación del Estado y tratan de fundamentarla con argumentos que van más allá del tradicional estatismo populista de la etapa de la sustitución de importaciones en México y del "Estado de bienestar" de Canadá y Estados Unidos.