

Después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

William Glade

Las negociaciones finales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las semanas posteriores a su aprobación han llevado a un profundo ajuste institucional. Este cambio continúa el proceso de reforma estructural puesto en marcha por la administración de De la Madrid y profundizado por el gobierno de Salinas de Gortari. Algunas de estas acciones preventivas y, hasta cierto punto, defensivas han incluido una reorganización administrativa, cambios en las líneas de producción y de mercadeo, la relocalización de fábricas y la adecuación de las estrategias financieras, entre otras variables del comportamiento empresarial. Otros ajustes han consistido en reformas a la estructura de propiedad así como a su regulación, en especial en la privatización de las empresas estatales y el nuevo tratamiento de la inversión extranjera directa. El mercado nacional de capitales ha demostrado un nuevo dinamismo (y volatilidad), incluso cuando la interacción con el mercado de capitales de Nueva York ha enlazado crecientemente a México con el contexto internacional.¹

Profesor de Economía, Universidad de Texas. Traducción del inglés de Carlos Elizondo y Gloria Soto.

¹ Si bien esto refleja en alguna medida el aumento de la inversión extranjera, especialmente estadounidense, en el mercado de valores mexicano y la nueva capacidad de las empresas mexicanas para hacer emisiones de cartera en el extranjero (e incluso para llegar a los mercados europeos de dinero), los orígenes históricos próximos de esta tendencia pueden remontarse a la masiva fuga de capital de los primeros años de la década de 1980. Como resultado de las políticas de 1982, una buena parte de este capital abandonó los instrumentos más líquidos de capital, para situarse en inversiones que implicaron una estancia más prolongada en el extranjero.

Más que en cualquier otra época previa en la historia reciente de México, estos flujos de capital parecen estar llevando a flujos comerciales en la medida en que nuevos sistemas de producción se preparan para enfrentar al mercado estadounidense ampliado. Como trasfondo de estos flujos se encuentra la cada vez mayor autonomía del Banco de México, a partir de 1993, que ha hecho posible que esta institución y el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos tengan una mayor colaboración, como se hizo evidente en los días posteriores al asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio. Sin embargo, en este ámbito las autoridades monetarias están en cierto sentido simplemente trabajando en conjunción con el sector privado, pues las alianzas estratégicas entre empresas de uno u otro tipo han venido floreciendo en diversas áreas, y a la par del crecimiento de la inversión extranjera en México, pareciera que una parte significativa de las carteras de los mayores inversionistas mexicanos está en dólares. Además, como lo revelan las listas de la revista *Forbes*, las fortunas que los inversionistas mexicanos más acaudalados han amasado, a pesar de los problemas de la economía mexicana en la década pasada, son sin duda muy grandes.

Las implicaciones en términos de la propiedad de dichos activos no son del todo claras, no obstante la evidente mayor participación de diversos actores en el mercado de valores. Aunque la apertura de la economía ya ha aumentado la competencia en los bienes comerciables, puede ser que el desarrollo en otras partes de la economía haya tendido, en algunos casos, a incrementar la concentración del control de los activos que ha alimentado estas enormes fortunas. Mientras tanto, cambios fundamentales en la estructura institucional del campo mexicano han abierto la puerta a sucesos que todavía no pueden ser previstos adecuadamente, pero que pueden quizá poner en riesgo al segmento de población más vulnerable del país, es decir, los pobres y los no tan pobres del campo. Los acontecimientos de Chiapas de principios de este año pudieron estar reflejando este peligro. Aun así, sería aventurado tratar de describir las implicaciones de todos estos cambios organizacionales —en parte porque apenas se inicia la instrumentación de los nuevos regímenes regulatorios del sector eléctrico, de los mercados de capital y de la banca, y de las prácticas monopólicas. Además, la reestructuración de los mercados en una dirección más competitiva tiene aún que completarse, cambiando los patrones de distribución y reflejando la menor importancia de los favores otorgados por el Estado a aquellos que disfrutaban de un acceso preferencial al proceso político.

Lo que es evidente es que, precipitado por los programas de reestructuración iniciados en los años ochenta y por las perspectivas de la integración regional, en México se ha llevado a cabo un desarrollo institucional significativo, el cual se suma a la impresionante dotación de capital organizacional que el país pudo formar en los cincuenta o sesenta años que concluyeron en 1982. En esta era posmoderna uno no se siente ya obligado a buscarle una lógica general a todo lo sucedido que permita encontrar alguna forma de amarrar todos los hilos presentes en los cambios económicos, políticos y sociales. Como ha enfatizado el análisis crítico contemporáneo, con frecuencia la realidad es fragmentada, discontinua y disyuntiva. Rara vez ésta coincide con el modelo de desarrollo lineal postulado por la teoría social de antes, ya fuera ortodoxa o heterodoxa. Aun así, lo que ha estado ocurriendo lo lleva a uno a plantearse dos preguntas fundamentales.

La primera se refiere al potencial para alcanzar un equilibrio institucional en un acuerdo de libre comercio. Uno se puede preguntar si tal forma de asociación es inherentemente un acuerdo institucional inestable. No ha habido tal cantidad de arreglos económicos similares como para observar y comparar, pero la experiencia limitada con la que se cuenta desde la segunda Guerra Mundial sugiere que tienden o bien a estancarse, y posiblemente a derrumbarse, víctimas de conflictos intergubernamentales y de la oposición de los intereses establecidos, o bien a moverse hacia una forma de asociación que involucre la coordinación en las políticas y la armonización sobre un rango más amplio de procesos económicos. ¿Acaso no existen fuerzas que, por ejemplo, tiendan a producir aún mayores niveles de cooperación en la elaboración de objetivos de política monetaria y fiscal, que tarde o temprano incorporen a la movilidad de capital y de productos —y a la movilidad laboral de facto que ya existe— acuerdos formales con respecto a la movilidad laboral?

¿Qué acaso los acuerdos paralelos sobre condiciones laborales y ambientales no marcan también el camino hacia una posible convergencia de políticas en otros frentes como, por ejemplo, normas en transporte de carga terrestre, seguridad de productos, regulación en el manejo de información en el mercado de capitales,² prácticas bancarias

² Conforme las compañías mexicanas colocan valores en el mercado de capitales de Estados Unidos, tienen que cumplir reglas de contabilidad y de manejo de información sustancialmente diferentes de aquellas que rigen en el mercado de valores mexicano. No obstante, esta información será accesible con facilidad a los inversionistas mexicanos, lo cual ayudará a mejorar la asignación de capital al aumentar la transparencia de una porción del mercado local de capitales.

y otras similares? ¿Qué acaso las reglas de origen en comercio intraregional y el movimiento paralelo de los tres países para conformar las normas del GATT no empujan ineludiblemente al área de libre comercio en la dirección de un mercado común, y tal vez más allá? Dado el volumen creciente del comercio transfronterizo que se mueve como tráfico entre compañías y considerando la fuerte presión, por razones de eficiencia empresarial, para reducir los costos de transacción, es difícil evitar la conclusión de que en algún momento la actual integración de las tres economías rebasará las fronteras institucionales del acuerdo de libre comercio como tal. Una tarifa externa común puede, por ejemplo, no ser un objetivo explícito ahora, pero con los tres países liberalizando los flujos productivos internacionales y reduciendo las tarifas externas a niveles bajos, el grado de diferencia entre ellos a este respecto quizá no será grande. La elasticidad de las instituciones mexicanas, tanto en el sector público como en el privado, lo lleva a uno a pensar que el proceso de acomodamiento mutuo se llevará a cabo más rápido de lo que podría suponerse, independientemente de las intenciones explícitas de los negociadores oficiales en el momento en que el TLCAN se estaba conformando.

La segunda pregunta fundamental que plantean estos desarrollos tiene que ver con un asunto cercanamente relacionado: a saber, ¿qué hay en un precio o, más exactamente, en una estructura de precios? El ajuste de las estructuras de precios es uno de los resultados más predecibles del acuerdo de libre comercio, pero esto implica mucho más que un simple cambio en el código de barras de las mercancías de los distribuidores altamente computarizados. A pesar de la interpretación de Karl Polanyi de la historia económica moderna, todavía sucede que en cada estructura de precios se encuentra codificada la arquitectura de un sistema social: la distribución de preferencias, de ingreso, de control sobre los recursos. Si bien esto fue planteado por los sindicatos de Estados Unidos, este punto tendió a ser relegado en el debate en torno al TLCAN, limitándose a declaraciones tranquilizadoras sobre las ventajas comparativas, como si la estructura de éstas en la producción no tuviera nada que ver con las ventajas comparativas en las normas sociales, la influencia política y el acceso a la estructura de oportunidades económicas por no decir nada sobre la distribución del capital humano.

Es razonable esperar que esto lleve con el tiempo a que los inversionistas mexicanos demanden mejor información de otras compañías mexicanas, colocando a aquellas que no logren proporcionarla en una desventaja para conseguir capital.

Es interesante destacar que a pesar de que el primer ministro de Francia, Balladur, planteó precisamente el tema de la relación entre los precios y el diseño social en las negociaciones del GATT, sus dudas no fueron tomadas en cuenta en la precipitación general por concluir la Ronda de Uruguay dentro de los términos deseados por Estados Unidos.³ Sin embargo, más que abandonar esta pregunta, pareciera que sólo fue pospuesta para consideraciones posteriores, ya que, como la denominada Cumbre del Empleo de Detroit lo hizo evidente, décadas de avances en la democracia social se han vuelto vulnerables dada la migración de la capacidad productiva hacia regiones donde los precios no internalizan las externalidades al grado en que sucede en el mercado europeo. Efectivamente, la incorporación de elementos significativos de la política social y ambiental dentro de la estructura de precios hace virtualmente inevitable que la presión para reexaminar las premisas tradicionales de las políticas de libre comercio se haga más fuerte, especialmente cuando sea más claro para el electorado que otras externalidades como la infraestructura para el desarrollo científico y tecnológico pueden ser también incorporadas en una estructura dada de precios —como lo hace evidente la justificación de la industria farmacéutica de Estados Unidos para políticas de precios elevados basadas en las patentes. Según la industria farmacéutica, los precios altos son necesarios para asegurar rendimientos adecuados para financiar la investigación y experimentación científicas y, por eso, el desarrollo de productos mejorados.

Incluso en otra forma, la misma cuestión se vislumbra notoriamente en el horizonte bajo la etiqueta de "dumping social" en los precios de las exportaciones chinas. Gracias a las peculiaridades de la economía centralizada china, no sólo los costos ambientales (y las responsabilidades de los productores, la seguridad laboral y muchos otros costos sociales) son dejados fuera en la formulación de los precios, sino que además continúa el suministro estatal de una gran parte de la vivienda, los servicios médicos y educativos, así como una porción de los presupuestos alimenticios familiares, lo cual implica que los salarios de los trabajadores no tienen que cubrir el costo real de los bienes-salario. Dados los elevados subsidios sociales involucrados, no causa asom-

³ El canciller Köhl había expresado con anterioridad dudas muy similares acerca de la conveniencia de abandonar completamente las políticas agrícolas de la Comunidad, señalando que la función de preferencia social expresada en estas políticas favorecía una distribución geográfica más amplia de la población, la vitalidad social, cultural y económica de los pueblos y ciudades más pequeños, y la dispersión en la participación de la prosperidad rural.

bro que las exportaciones chinas se hayan elevado tan rápidamente —o que la comunidad empresarial internacional haya visto con tanto entusiasmo no sólo la perspectiva de expandir las ventas en el mercado interno chino, sino también lo que son realmente ganancias subsidiadas en las exportaciones desde China.

Desde esta perspectiva, la globalización y liberalización del comercio parecen llevar a una especie de Ley de Gresham en la política social, así como a la movilización de una fuerza industrial de reserva internacional que obliga a la restricción de los salarios reales y permite la reconcentración en la distribución del ingreso, incluso exagerando la diferencia entre el ingreso del creciente número de trabajadores temporales y otros trabajadores subempleados similares, y las generosas remuneraciones de los más encumbrados presidentes de consejos de administración, quienes pueden contar, para lograr altos ingresos, con el fondo común mundial y creciente de posibilidades de negocios. Pero precisamente porque las disparidades entre países en la arquitectura social pueden influir de un modo tan eficaz para socavar las ganancias que han sido alcanzadas bajo el capitalismo del bienestar y la socialdemocracia, es razonable esperar una reacción en contra para desarrollar, proteger o por lo menos salvaguardar algo de lo que ha sido alcanzado desde que Bismarck instrumentó por primera vez una legislación de protección social. Por lo menos éste es un escenario plausible si los trabajadores en los tres países no son distraídos de una acción conjunta por la amenaza de la competencia de Asia o de las economías menos desarrolladas de América Latina.⁴

Para resumir, a pesar de que los efectos del TLCAN en las hojas de balance en el nivel microeconómico serán monitoreados con mucho cuidado y estudiados por lo que revelan sobre las ventajas comparativas, el mayor efecto, fuera o no de las hojas de balance, en las variables macroeconómicas y macrosociales será probablemente decisivo para determinar si los niveles actuales de bienestar van a mejorar y cómo los beneficios reales de la integración regional —contrastados con una optimización esperada en lo abstracto— van a ser distribuidos.

⁴ A este respecto, la incorporación de las economías del Cono Sur no plantearía una amenaza de una mayor erosión de los beneficios de los trabajadores, pero no se podría decir lo mismo si se incluyera a América Central y otros países en el área convocados por el proyecto *Enterprise for the Americas*.