

La experiencia de México en el TLCAN

Inversión y sustentabilidad del desarrollo

Bajo la liberalización de las inversiones en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México recibió importantes flujos de capitales y logró aumentar sus exportaciones. Sin embargo, esos procesos no permitieron generar significativamente más empleos, no desencadenaron aumentos salariales, mientras que acentuaron los flujos migratorios, la dependencia científico-tecnológica y el deterioro ambiental. Cualquier intento de revertir esos efectos negativos actuando sobre las inversiones está impedido por el propio TLCAN, en tanto el Estado pierde buena parte de su capacidad de maniobra.

Por Paola Visca

Las regulaciones sobre las inversiones se encuentran en el centro de los debates en las negociaciones comerciales, tanto a nivel global en la Organización Mundial de Comercio, como en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En esos ámbitos se ha insistido en manejar las inversiones y el flujo de capital bajo la forma de reglas comerciales. Esa propuesta se sustenta en una concepción que postula que favoreciendo la entrada de capitales se alimentaría el motor del crecimiento económico, y con ello mejoraría la productividad o se generarían más fuentes de trabajo, entre otros beneficios.

Esas ideas son las que esencialmente se han seguido en las regulaciones del TLCAN, y en buena medida las propuestas originales del ALCA buscan ampliar esos mecanismos para todo el resto del continente. Por lo tanto, una revisión de la situación de México bajo el TLCAN ofrece evidencias sobre las consecuencias de ese nuevo régimen de inversiones regula-

do por un acuerdo de libre comercio internacional.

En los últimos años se viene acumulando evidencia que muestra que en México bajo el TLCAN existió una inicial llegada masiva de inversiones, sin que necesariamente mejoraran las condiciones económicas, y mucho menos las sociales y ambientales. Para empeorar más las cosas, México ha perdido buena parte de sus capacidades para revertir los efectos negativos asociados a algunas de las actividades desencadenadas por ese flujo de inversión, ya que esos mismos acuerdos de comercio limitan seriamente las capacidades nacionales de establecer estrategias en desarrollo o atender la calidad de vida y las condiciones ambientales.

La inversión bajo el TLCAN

Es común que los gobiernos defiendan la apertura a la inversión insistiendo en que

ello promoverá el crecimiento económico, y por lo tanto es muy útil observar la experiencia mexicana. En ese país, a fines de la década del 80, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se concretó un proceso de apertura y liberalización. Sus defensores sostenían que la apertura de los mercados y reducción del papel del Estado buscaba generar un sector manufacturero competitivo internacionalmente, con el supuesto objetivo de modernización, incremento de las exportaciones y crecimiento del empleo. Buena parte de ese proceso tuvo lugar bajo el TLCAN, y en su seno se confeccionó un capítulo específico para asegurar el libre flujo de inversiones, que ahora sirve de inspiración a las negociaciones de otros acuerdos.

Podemos preguntarnos cuáles han sido los resultados de ese proceso, y más

Paola Visca es analista de información de D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad - América Latina - www.integracionsur.com).

específicamente si el aumento de inversiones realmente logró los objetivos de potenciar la industria y aumentar la demanda de empleo. Esas cuestiones son analizadas en un reciente estudio realizado por Kevin Gallagher y Lyuba Zarsky de la Universidad de Tufts, donde se analizan los efectos de la inversión extranjera directa (IED) sobre el sector manufacturero en México desde 1994, con la plena vigencia del TLCAN, hasta 2000.

En 1994 entraba en efecto el TLCAN y la IED estaba en el centro de la estrategia de desarrollo mexicana. Los años 90 registran niveles sin precedentes de IED a nivel mundial. Y en este marco de grandes inversiones, México tuvo una posición "privilegiada", alcanzando el tercer lugar entre los países en desarrollo que atrajeron más IED en el período, después de China y Brasil. Entre 1994 y 2002 México recibió 12.000 millones de dólares de promedio anual. Paralelamente, en el ámbito interno, el gobierno logró condiciones económico-sociales que asegurarían la estabilidad interna, reduciendo el déficit fiscal y controlando la inflación tanto a través de una política monetaria restrictiva como del compromiso de empresarios y trabajadores de no aumentar los precios ni presionar por aumento de salarios.

La masiva llegada de capitales no fue para nada pareja: tendió a concentrarse en los alrededores de la ciudad de México y la frontera con Estados Unidos, asociada a las maquilas. Las manufacturas y los servicios financieros se llevan casi el 75 por ciento de los flujos de IED entre 1994 y 2002, mientras que la agricultura, minería y construcción no alcanzan cada una al uno por ciento. El origen de la inversión estuvo esencialmente en Estados Unidos (alcanzando el 67 por ciento del total desde 1994), y en su mayor parte estuvo orientada al sector manufacturero (a excepción del 2001 donde Citygroup compró Banamex).

A consecuencia de los grandes flujos de inversiones, las exportaciones más que se triplicaron. Sin embargo, Gallagher y Zarsky plantean que existen dos fuentes de inestabilidad en la situación mexicana: por un lado, el crecimiento de las importaciones fue aún mayor que el de las exportaciones y, por otro, el plan de estabilización basado en un ancla nominal cambiaría para controlar la inflación deri-

vó en un peso sobrevaluado, contribuyendo así a la pérdida de competitividad y aumentar el déficit de la cuenta corriente. Estos factores demuestran que la estrategia emprendida no era sustentable en el largo plazo.

Apertura en las inversiones y sustentabilidad

El estudio de la Universidad de Tufts avanza un paso más allá de la perspectiva económica tradicional apuntando al desarrollo sostenible, incorporando aspectos sociales y ambientales. Con ese fin se considera varios factores relacionados con el desarrollo sustentable: económicos (incrementar la capacidad productiva de los trabajadores y empresas mexicanas), ambientales (mejorar la performance ambiental de las empresas, nacionales o extranjeras) y sociales (disminución de la desigualdad entre ricos y pobres, creación de empleo).

Para evaluar esos factores se tomaron distintos indicadores: por ejemplo, dentro de los económicos, se consideró el conocimiento y la capacidad de innovación como vehículo para incrementar la productividad. Se observó que en 1981 se publicaron 648 artículos científicos periodísticos, comparados con 168 de Corea del Sur. Pero al comparar el promedio de dichas publicaciones entre los años 1995-2000, en México fue apenas 2.024 y en Corea trepó a 5.219. Por otro lado, entre 1995 y 2000 la investigación y desarrollo en la manufactura como porcentaje del producto manufacturero se situó en México en 0,22 por ciento, contrastando con el 2,66 por ciento de Corea del Sur. México también pierde en el promedio de científicos e ingenieros, así como en el número de patentes solicitadas. Todos estos datos muestran que esa IED no logró generar un fuerte empujón a la investigación e innovación propia de México.

Con respecto al impacto ambiental de la industria manufacturera exportadora, varios estudios recientes coinciden en que hubo un incremento en la contaminación; ese aumento es mayor al propio crecimiento poblacional y está por encima del crecimiento de la economía en su conjunto desde los años 80. Hoy, la contaminación del aire no es sólo un problema de

Ciudad de México. Una muestra de 44 empresas estadounidenses en México mostró que las mejoras ambientales, tales como invertir en el tratamiento de aguas, estaban motivadas por la regulación e imposición por las autoridades mexicanas.

Aunque el gasto en protección ambiental creció notoriamente entre 1988 y 1993, entre 1994 y 1999 cayó un 45 por ciento. Si bien a pesar de esa caída sigue siendo mayor al de épocas anteriores, en relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el menor gasto ambiental. En términos de gasto por habitante, los países de la OCDE gastan en promedio seis veces más que México.

Al analizar los factores sociales, se consideró por ejemplo los niveles de vida de la población. La posición teórica sostenía que la mejora en los salarios de la industria exportadora absorbería inmigrantes provenientes del campo, aumentando el ingreso y reduciéndose la brecha entre ricos y pobres. Sin embargo, a fines de 2002, se verifica que los trabajos creados en el sector fueron menos que los esperados. Entre 1994 y 2000 se crearon un total de 637.000 puestos de trabajo, pero en esos mismos años se sumaron 6,5 millones de personas a la población económicamente activa. Esto significa que el sector manufacturero pudo absorber menos de un 12 por ciento de las personas que buscaban trabajo por primera vez. En el sector manufacturero, el crecimiento del empleo ha ido disminuyendo desde 1997.

A pesar de registrarse un incremento del 18 por ciento en la productividad, los salarios en la industria manufacturera han disminuido un 13 por ciento desde 1994. Por su parte, los salarios reales en las maquiladoras promediaban menos del 80 por ciento de los salarios en los demás sectores manufactureros entre 1987 y 1994. Aunque desde 1994 los salarios de las maquiladoras se incrementaron en relación a los de esos otros sectores, todavía permanecían un 14 por ciento por debajo hacia 2002. Queda así en evidencia que la apuesta a la maquila exportadora ni siquiera logra generar empleos con buenos sueldos. Es más, la inversión hacia las maquilas, y las propias industrias ya instaladas, sufren ahora la competencia de la mano de obra de China, donde los salarios son todavía más bajos y las condiciones de trabajo muy deficitarias.

En el plano de la inequidad, si bien mejora la situación desde 1994, todavía el índice de Gine se mantiene cercano al 0,5, mostrando una de las sociedades más desiguales del mundo. Otros indicadores muestran que el alfabetismo entre personas de más de 15 años ha disminuido desde 11 por ciento en 1995 hasta nueve por ciento en 2000, pero en sentido contrario, la población sin educación primaria completa pasó de 24 por ciento en 1995, a 28 por ciento en 2000.

Las malas condiciones internas explican el aumento de la emigración hacia Estados Unidos. En la década del 90, aproximadamente 300.000 mexicanos emigraron anualmente a Estados Unidos, frente a menos de 200.000 que se registraban en la del 80. Por otro lado, la migración interna se orientó a las zonas más industrializadas, donde la IED tiende a concentrarse.

El estudio de Gallagher y Zarsky

concluye que de los dos tipos de objetivos planteados por los gobiernos mexicanos en los años 90, por un lado incrementar los flujos de IED y consecuentemente las exportaciones manufactureras, y por otro, de desarrollo industrial sustentable, sólo se alcanzó el primero. El modelo de desarrollo basado en la dependencia en los flujos de inversiones y en las exportaciones es vulnerable a la inestabilidad financiera y pérdida de competitividad. El Estado pierde buena parte de sus capacidad de maniobra sin lograr alcanzar siquiera los objetivos económicos que proclamaba.

Queda en evidencia también que en el proceso de desarrollo la economía doméstica queda en buena medida desvinculada de los sectores exportadores. Desde el punto de vista ambiental, la situación ha empeorado, aumentando la contaminación, en parte por la falta de compromiso de las autoridades naciona-

les con la regulación ambiental. Por último, la estrategia de integración mexicana no tuvo los efectos positivos esperados en términos de crecimiento del empleo, y no parece haber mejorado la inequidad ni la emigración.

Esta evidencia desnuda buena parte de las limitaciones de las posiciones reduccionistas aferradas a la liberalización de los flujos de capital. Como esas posturas a su vez recortan las capacidades nacionales de regulación e intervención, una vez que los problemas comienzan y se acentúan, las capacidades de reacción son muy limitadas. Los acuerdos de libre comercio del formato TLCAN, y en especial las condiciones sobre inversiones, se vuelven ellas mismas en trabas para intentar cualquier rectificación. Por esta razón, ya son muchas las organizaciones y los analistas que reclaman que esos acuerdos comerciales no deben incorporar los temas de inversión. ▼

(viene de pág. 20)

(Ecuador, Colombia y Venezuela). El acuerdo del Mercosur con la CAN da un nuevo vigor al sueño brasileño de un "área de libre comercio de América del Sur". Se establece un proceso de desgravación de 10 años para la mayoría de los productos comercializables, mientras que para aquellos sensibles, como los agropecuarios, el plazo se extiende a 15 años. El comercio entre los dos bloques alcanzó los 25.000 millones de dólares en 2002. El acuerdo podría entrar en vigor a mediados de 2004.

Se conformó formalmente la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur como un órgano propio, donde cada país designa sus representantes, y para la cual se nombró presidente al ex presidente argentino Eduardo Duhalde. Desde ese nuevo cargo se espera que se conforme una representación personalizada que abarque todo el Mercosur, especialmente a nivel internacional. En ese sentido, Duhalde ya acompañó a Lula en su gira por Africa. El paso es importante en tanto el Mercosur mantiene negociaciones como bloque en el

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la Unión Europea; más recientemente ha iniciado conversaciones con la Unión Aduanera del Africa Meridional e India.

Esa proyección externa del Mercosur está cobrando fuerza en los últimos meses, y la propia cumbre de Montevideo lo atestigua en tanto contó con la presencia del primer ministro de Angola, el canciller de la Federación Rusa, y el comisario de comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, quien reiteró diversas ofertas de acercamiento con el Mercosur - aprovechando claramente la coyuntura de un ALCA debilitada-, subrayando que la única negociación que la Unión Europea mantiene actualmente con otro bloque comercial es con el Mercosur.

Se aprobó también un importante Protocolo de Contrataciones Públicas, que apunta a que en las compras gubernamentales se otorgue un trato nacional a las empresas de los demás países socios del Mercosur. También se confirmó la aprobación del reglamento del Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias en el Mercosur, que entrará en vigencia en enero de 2004, con la creación de un

Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. Ese órgano venía siendo negociado desde hace años, bajo la insistencia de los países pequeños del bloque para poder afrontar las disputas comerciales con los socios grandes. Se aprobó una "Visa Mercosur" para la circulación temporaria de personas físicas prestadoras de servicios. Finalmente se presentó el proyecto de protección ambiental del acuífero Guaraní, un enorme depósito subterráneo de agua que se extiende en el sur de Brasil, Paraguay y el norte de Argentina y Uruguay.

Si bien muchas discusiones precedieron el encuentro de Montevideo, especialmente el desencuentro de Brasil y Uruguay, nuevos roces entre Argentina y Chile, cuestionamientos de Paraguay a barreras que impone Argentina, y las difíciles negociaciones con las naciones andinas, finalmente la cumbre del Mercosur logró delicados equilibrios que conformaron a casi todos. En momentos en que todos los países afrontan crisis de diferente grado, el Mercosur logró dar varios pasos en su estructura interna, sumó un nuevo miembro asociado y se proyecta internacionalmente. ▼