

LÉASE SI QUIERE

CRE AR

CERTIDUMBRE
MÁS ALLÁ DEL TLC

L U I S R U B I O

Luis Rubio es presidente de México Evalúa.



RESUMEN

a trascendencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) no radica en el impulso que le ha dado a la actividad comercial, sino en la certidumbre que le confirió a los inversionistas respecto al funcionamiento de la economía mexicana y, sobre todo, a las reglas del juego. Como cualquier instrumento económico, el TLC no resuelve todos los problemas ni beneficia de igual manera a todos los mexicanos, pero constituye un espacio de legalidad donde existen reglas claras del juego, así como los instrumentos y capacidad para hacerlas cumplir. Es decir, además de contribuir al crecimiento económico, se convirtió en un punto de referencia que le confería certidumbre al país en general. El gobierno mexicano estuvo dispuesto a aceptar limitar su capacidad de actuar de manera impredecible en aras de fomentar la inversión productiva. En este sentido, el TLC se constituyó desde su inicio en una garantía de estabilidad. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos alteró esa garantía de manera definitiva porque eliminó esta fuente de certidumbre al reducir el costo político de anular el tratado. De esta manera, permanezca o no el TLC, México tiene que encontrar nuevas fuentes de certidumbre. Y aquí yace el reto hacia el futuro: reemplazar la función política del TLC implica inexorablemente un cambio en la estructura política del país.

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) ha sido el factor central de estabilidad para la economía mexicana desde 1994 y, en el tiempo, se fue convirtiendo en la principal fuente de certidumbre y claridad respecto al futuro para una gran parte de la población.

El TLC cambió la realidad política mexicana tanto como la economía, no porque todo mundo estuviera de acuerdo con éste ni porque todo mundo se hubiera beneficiado del mismo, sino porque constituye un espacio de legalidad donde existen reglas claras del juego, así como los instrumentos y capacidad para hacerlas cumplir. Es decir, además de contribuir al crecimiento económico, se convirtió en un punto de referencia que le confería certidumbre al país en general.

El ancla del TLC radica en la garantía implícita que el Gobierno de Estados Unidos le otorgó al Gobierno mexicano al firmarlo, convirtiéndolo en una fuente de confianza. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos alteró esa garantía de manera definitiva porque eliminó la fuente de certidumbre.

De esta manera, permanezca o no el TLC, México tiene que encontrar nuevas fuentes de certidumbre que cumplan la función que, hasta ahora, ha satisfecho ese instrumento.

En el ámbito político, la única fuente de certidumbre posible para el futuro es la que emane de un nuevo arreglo institucional dentro de México y que establezca reglas del juego claras a las que el Gobierno se apegue y que no puedan ser modificadas de manera arbitraria. En el ámbito económico, la única manera de garantizar crecimiento consiste en elevar la productividad.

CONTEXTO

En su origen y en su esencia el TLC fue concebido con objetivos políticos más que estrictamente económicos, aunque su manifestación fuese de ese carácter. El mexicano fue un planteamiento atrevido que buscaba lograr certidumbre en el ámbito interno y garantías legales para inversionistas del exterior, requisitos ambos para echar a andar la economía mexicana luego de una década (los ochenta) en la que el crecimiento había sido sumamente bajo y el país había estado a punto de caer en la hiperinflación. La crisis de 1982 había dejado a la nación al borde de la bancarrota y, a pesar de las numerosas reformas financieras y estructurales que habían sido aprobadas, la economía no recuperaba su capacidad de crecimiento.

En este contexto, la mera noción de buscar a Estados Unidos, el enemigo histórico del régimen priista, como parte de la solución a los problemas mexicanos constituía una verdadera herejía. Así, la decisión del Gobierno mexicano en 1990 de proponerle a Estados Unidos la negociación de un acuerdo comercial general tuvo una naturaleza profundamente política. Para ese momento, el Gobierno mexicano llevaba varios años transformando de manera drástica su política económica, al dejar atrás las políticas industriales y comerciales de corte autárquico de las décadas anteriores. La nueva política económica entrañaba una redefinición de la función del Gobierno en la economía y en la sociedad, pues éste abandonaba su propensión a controlarlo todo para colocarse como el generador de condiciones para que el crecimiento económico fuese posible: un cambio dramático en términos filosóficos.

La pregunta que se hacía el Gobierno era cómo elevar la tasa de crecimiento en un contexto de enorme incertidumbre e incredulidad, no sólo entre la población en general sino especialmente en el sector privado y en el exterior, de cuyas inversiones dependía la capacidad de

crecer, elevar la productividad y resolver los problemas de balanza de pagos que durante décadas habían sido el talón de Aquiles de la economía mexicana. Luego de múltiples reformas que no impulsaron la inversión, comenzó a ser evidente que la liberalización por sí sola no aseguraría la confianza del sector privado.

Para los inversionistas, igual nacionales que extranjeros, invertir en México podía ser sumamente atractivo siempre y cuando existiera un marco de certidumbre tanto legal como regulatorio que permitiera tener la seguridad de que se iban a mantener las condiciones existentes en el momento de invertir. Es decir, luego de décadas de crisis políticas, cambiantes condiciones económicas, expropiaciones y actos gubernamentales desfavorables a la inversión, era imperativo generar condiciones que aseguraran que la estrategia económica general permanecería independientemente de quien estuviera en el Gobierno.

El propósito inmediato de las reformas había sido el de resolver la problemática económica para evitar el colapso de toda la estructura política tradicional. El cálculo implícito era que, de no darse solución a la problemática económica, seguiría un colapso político. En este sentido, mantener el statu quo político implicaba una reestructuración profunda de la economía.

En el entorno de enorme polarización que caracteriza a la política mexicana en la actualidad es fácil ignorar u olvidar la relevancia y trascendencia de las reformas que desde finales de los ochenta comenzaron a emprenderse. Luego de décadas en que la política económica había servido a los intereses de un grupo de industriales y políticos relativamente pequeño, la reforma económica representó un rompimiento trascendental con el pasado y una nueva definición de las alianzas políticas. Al liberalizar la economía, el Gobierno perdió control del sector privado y con eso de los sindicatos de empresas sujetas a la competencia. Así, cambió la esencia del viejo régimen.

Por su parte la liberalización de la economía constituyó una apuesta implícita de que se generarían nuevos apoyos por parte de los consumido-

res, la clase media que de ello emergería y de una porción importante de los trabajadores, empresarios y exportadores. Para todos estos grupos, el TLC constituía una garantía de la permanencia de las reformas económicas y, consecuentemente, de la viabilidad política del régimen.

El TLC logró convertirse en una garantía para los sectores empresariales, tanto domésticos como extranjeros, a los que asignaba la enorme responsabilidad de hacer posible la recuperación económica, y para los mexicanos en general de que a cualquier Gobierno futuro no le quedaría más remedio que continuar con el proceso de reforma para alcanzar una etapa de desarrollo más elevada. No es que el TLC no pudiera cancelarse, sino que los costos de hacerlo serían tan elevados que nadie intentaría hacerlo.

Ahora bien, la trascendencia del TLC fue su carácter excepcional en la vida pública mexicana. Aunque su impacto económico ha sido extraordinario –constituye nuestro principal motor de crecimiento–, su importancia radica en el hecho de que fue concebido –y ha funcionado– como un medio para conferirle certidumbre a los inversionistas y a la población en general. Antes de que existiera el TLC, la inversión del exterior no crecía por carecer de un marco legal que garantizara la permanencia de las reglas. Es decir, representó un reconocimiento por parte del sistema político de que la existencia de regulaciones caprichudas, expropiaciones sin causa justificada y discriminación a favor de ciertos intereses constituían obstáculos infranqueables al crecimiento de la inversión. Su excepcionalidad radica en que el Gobierno aceptó límites a su capacidad de acción frente a esos inversionistas y en eso alteró una de las características medulares del llamado “sistema”.

En su origen, y en su concepción original, el objetivo al iniciar la negociación del acuerdo comercial norteamericano fue la creación de un mecanismo que le confiriera certidumbre de largo plazo al inversionista. El contexto en que ese objetivo se procuraba es importante: México venía de una etapa de inestabilidad financiera, altos niveles de inflación, la expropiación de los bancos y, en general, un régimen de inversión que repudiaba la inversión del exterior y pretendía re-

gular y limitar la inversión privada en general. Aunque se habían cambiado los reglamentos respectivos, la inversión del exterior no mostraba disposición a volcarse hacia el país como pretendía el Gobierno del momento. El TLC acabó siendo el reconocimiento factual de que se tenía que dar un paso mucho más audaz para poder atraer esa inversión.

La negociación del TLC constituyó un hito en nuestra vida política porque éste entraña un conjunto de “disciplinas” (como las llaman los negociadores) que no son otra cosa que impedimentos a que un Gobierno actúe como le dé la gana. La aceptación de ese conjunto de disciplinas implica la decisión de auto-limitarse, es decir, de aceptar que hay reglas del juego y que hay un severo costo en caso de violarlas. En otras palabras, el Gobierno cedió poder en aras de ganar credibilidad, en ese caso frente a la inversión. Y esa cesión de poder le permitió al país generar un enorme motor de crecimiento en la forma de inversión extranjera y exportaciones. Sin esa cesión, el país habría venido dando tumbos los últimos veinte años. En cambio, a través del TLC (y con gran ayuda de las remesas que envían los mexicanos que residen en Estados Unidos) la economía norteamericana se convirtió en nuestra fuente principal de crecimiento económico.

Hoy en día, aunque la inversión del exterior sigue fluyendo de manera regular e incremental, el problema que enfrenta el desarrollo económico tiene mucho más que ver con la incertidumbre que genera, dentro del país, la ausencia de reglas confiables la cual pone en riesgo la permanencia de los capitales nacionales. Es decir, en tanto que el TLC resolvió el problema de certidumbre para la inversión, hoy el problema de México es la ausencia de certidumbre para el mexicano común y corriente, incluido el empresario e inversionista nacional. Al existir reglas del juego claras y predecibles, el TLC resolvió la ausencia de confianza entre inversionistas, lo que incluso llevó a muchas empresas mexicanas a invertir como extranjeros. Sin embargo, el efecto general del TLC fue el de crear un espacio de legalidad y certidumbre que toda la población pudo apreciar, lo que lo hizo sumamente popular.

La incertidumbre surge del hecho de que nuestros gobernantes pueden decir sí o no en función de sus propios cálculos personales, políticos o partidistas, sin preocupación de que esa decisión pudiera violar la ley o la legalidad. Esa circunstancia es la que nos hace un país dependiente de un solo hombre y, por lo tanto, impide que se consoliden acuerdos, planes, proyectos o carreras, pues todo se limita al tiempo de un sexenio.

Lo que algún cínico llamó el “sistema métrico sexenal” es una realidad nacional que ni los Gobiernos panistas alteraron. La propensión a reinventar el mundo y a negarle valía a lo existente cada vez que entra un nuevo gobernante tiene consecuencias en los más diversos ámbitos, produce el efecto de distanciar al Gobierno de la sociedad y hacerlo poco responsivo a sus demandas pero, sobre todo, genera un entorno de incertidumbre que afecta todas las decisiones de ahorro, inversión y desarrollo personal, familiar y empresarial.

México necesita evitar esa fuente de incertidumbre para los mexicanos, tal y como lo hizo el TLC para los extranjeros. Sin un Estado de derecho que cree fuentes de certidumbre creíbles, el país estará permanentemente impedido de funcionar. ¿Cómo ha reaccionado el Gobierno a esta situación?

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

Desde su campaña, era evidente que Trump constituiría un enorme desafío para México. Su inflamante retórica anticipaba una nueva relación política y un severo riesgo para las fuentes de sustento de la economía mexicana. Independientemente de las causas y motivaciones de su retórica antimexicana, el efecto sobre México no se hizo esperar. De hecho, tan pronto asumió la Presidencia lanzó una serie de iniciativas por demás perniciosas para el país, incluyendo una renegociación del TLC sin que existieran objetivos comunes o un acuerdo sobre el propósito de esta.

Para México, el reto es doble. Primero que nada el TLC es el principal motor de la economía nacional. En segundo lugar, no existen sustitui-

tos naturales. Los mercados financieros así lo atestiguan: los abruptos movimientos en el tipo de cambio de los últimos dos años no son producto de la casualidad.

Estas circunstancias han llevado al entorno de enorme incertidumbre en el que hoy vivimos. El Gobierno mexicano ha tenido que entrar a la renegociación y lo ha hecho de manera impecable, con un equipo profesional y creativo, que tiene todas las capacidades necesarias para llegar al mejor acuerdo posible. Desafortunadamente, el resultado de esta renegociación no dependerá tanto de ellos como de la voluntad de Trump o de la capacidad que el Gobierno mexicano desarrolle para satisfacer a su electorado sin afectar los intereses mexicanos en el TLC.

Ahora bien, esta renegociación no es el único problema que urge atender. Aunque mucho de lo que se discute gira en torno a tácticas de negociación (si México debería levantarse de la mesa o amenazar con cesar otras formas de cooperación con el Gobierno estadounidense), el verdadero dilema para México es estructural y no se va a resolver, aunque el TLC sea renegociado de una manera tal que fortalezca al país. El principal efecto de Trump ha sido el de eliminar la garantía implícita que contenía el TLC y, con ello, abrió una enorme caja de Pandora. De esta forma, independientemente de que el TLC quede intacto o sea renegociado, el dilema político ya está ahí. Y este dilema, hasta hoy, el actual Gobierno no ha hecho nada para resolverlo y, aunque lo quisiera, se ve difícil que pueda atenderlo ahora que estamos en pleno año electoral.

El hecho de que Trump haya puesto en entredicho la viabilidad del TLC le quita parte de sus virtudes, esa garantía o “certificado de buena conducta” que el tratado representaba por parte del Gobierno estadounidense. Esto implica que, si bien la potencial terminación del TLC con Estados Unidos no afectaría la dinámica exportadora mexicana, sí pondría en riesgo la capacidad de atraer nuevas inversiones, de las que depende el crecimiento futuro. De hecho, la inversión se ha reducido drásticamente desde que comenzó la retórica de Trump en 2016.

La debilidad de la postura mexicana en las negociaciones se deriva no del TLC mismo sino del hecho de que durante todos estos años no se llevaron a cabo reformas políticas e institucionales que afianzaran un Estado de derecho, la única forma en que el país puede reemplazar la función política del TLC: o sea, el riesgo no es, en sentido estricto, de carácter económico; el riesgo radica en que desaparezca la única fuente de confianza y certidumbre que hoy existe en el país y que de manera consciente o inconsciente es la fuente de estabilidad para la clase media, los empresarios y los inversionistas. Y ese riesgo crece dramáticamente en la medida en que se propongan cambios radicales a la política económica, algo que era menos amenazante antes de que llegara Trump.

México se encuentra entonces en un momento crítico y de enorme debilidad. Por una parte enfrenta una compleja renegociación del instrumento medular del funcionamiento de la economía del país. Por otra, a lo largo del casi cuarto de siglo desde que entró en vigor el TLC, no se llevaron a cabo reformas políticas congruentes con la consolidación de un Estado de derecho que es, en su esencia, la razón de ser del TLC. Y aquí yace el reto hacia el futuro: reemplazar la función política del TLC implica inexorablemente un cambio en la estructura política del país.

PROPUESTAS

1. Impulsar un nuevo arreglo institucional que ponga fin a la arbitrariedad

Lograr el entorno de certidumbre que requiere el desarrollo implica abandonar la naturaleza arbitraria de la función gubernamental. Es decir, una revolución política.

Nuestro sistema de gobierno ha hecho imposible el desarrollo porque está diseñado para que unos cuantos controlen procesos clave que generan poder y privilegios, como en el caso de la educación. Mientras eso no cambie, la economía seguirá estancada, cualquiera que sea el proyecto económico de la próxima adminis-

tración: uno de grandes reformas o uno enfocado al mercado interno. Da igual.

Lo que ha cambiado es el entorno: los subterfugios que sirvieron para evitar acciones decididas hacia el desarrollo y el futuro han desaparecido. Iniciamos un cambio político o nos quedamos atorados.

En caso de decidir el presidente Trump la anulación del TLC, México se encontraría ante un entorno incierto que, sin embargo, no sería evidente para la población en general en forma inmediata. La razón de esta paradoja radica en que las exportaciones, aunque afectadas por un arancel de entrada al mercado norteamericano (muy bajo en general), seguirían funcionando. El cambio real ocurriría en el ámbito de las inversiones, que ya de por sí han declinado de manera muy significativa desde que Trump fue nominado candidato a la presidencia de su país, precisamente porque el TLC ha sido la fuente de confianza en la estabilidad económica del país y en la permanencia de las reglas del juego que son clave para la inversión.

Más allá de la impresión inmediata, la anulación del TLC constituiría una emergencia nacional ya que representa no sólo el principal motor de la economía mexicana y la principal fuente de demanda en el mercado interno, sino también un símbolo de legalidad para la mayor parte de los mexicanos, por lo que su desaparición amenazaría la certidumbre que éste trae consigo. En este contexto, el TLC, ahora debilitado por Trump, ya no representa la fuente de certidumbre que ha constituido desde su inicio, razón por la cual México debe abocarse decididamente a la construcción de un nuevo orden político interno.

En este sentido incluso si subsiste el TLC, éste ya no conlleva la garantía de permanencia que solía representar, primero porque el hecho de que Trump haya podido amenazar con terminarlo de esta manera demuestra que puede ser cuestionado en cualquier momento. Y segundo porque uno de los puntos de roce entre los negociadores ha sido la propuesta de Estados Unidos para que el TLC se extinga a los cinco años, salvo que las partes expresen su interés por renovarlo. En estas

circunstancias, el TLC ya no puede ofrecer el marco de certidumbre que hasta ahora había otorgado.

Por consiguiente, la tarea fundamental que la próxima administración habrá de realizar es la de crear fuentes de certidumbre internas que solidifiquen y consoliden la función que, por todos estos años, ha cumplido el TLC. La certidumbre se logra cuando existen reglas del juego -leyes, prácticas, acciones- que no pueden ser modificadas por un funcionario sin que medie un proceso legislativo con pesos y contrapesos efectivos. La razón por la cual el TLC había sido tan poderoso como fuente de certidumbre, por lo menos hasta que Trump amenazara con sacar a su país de él, es precisamente porque su contenido no puede ser modificado excepto mediante una negociación con otros dos países y luego debidamente ratificado por las tres partes. De esta manera, en contraste con las leyes mexicanas que cambian cada vez que un funcionario así lo decide, el TLC enarbola reglas permanentes y, por lo tanto, confiables.

¿Qué podría sustituirlo en este papel? Primero que nada, las propuestas contenidas en este texto abonan a la construcción de procesos institucionales que confieran confianza y certidumbre a la población. Desde el texto inicial que plantea la urgencia de consolidar un Estado de derecho hasta cada una de las propuestas, sector por sector, se puede apreciar un contenido institucional pensado y diseñado para conferir certidumbre, reduciendo en el camino las facultades excesivamente discrecionales de que gozan las autoridades en nuestro país.

Más allá de estos pasos en la dirección correcta que representaría la aprobación de estas propuestas, la pregunta clave es cómo lograr fuentes de certidumbre que sean creíbles y, por lo tanto, una fuente de confianza permanente. En la Unión Europea, cuyo mandato es de integración de todos los aspectos de la economía y sociedad de los países miembros, la decisión de incorporarse implica la aceptación de reglas del juego que todos los países han hecho suyas en todos los campos, desde la economía hasta la justicia. Es decir, cuando una nación solicita su incorporación, acepta llevar a cabo una transforma-

ción general que, por ese hecho, se convierte en una fuente de confianza y certidumbre.

En nuestro caso, la única forma de lograrlo sería mediante un acuerdo nacional en el que participen todos los sectores de la sociedad, pero no sólo los organizados: se requeriría crear un mecanismo por medio del cual toda la población se sienta representada, evitando así los pactos corporativistas de décadas pasadas. Es decir, se requeriría un esfuerzo netamente político de liderazgo que llevara a la transformación del sector público en todos los niveles de gobierno, transformación que consistiría, en su esencia, en la adopción de reglas del juego permanentes y la eliminación de las fuentes de excesiva discrecionalidad que, en la práctica, implican poderes arbitrarios. En otras palabras, implicaría una decisión política de reformar al sistema gubernamental mexicano en su esencia.

La esencia del sistema político mexicano ha consistido en la existencia de dos mundos claramente diferenciados: el del poder y el de la población, donde el primero es fuente de privilegios y el segundo vive en permanente incertidumbre respecto a las reglas del juego. Esta realidad es posible gracias a los extraordinarios poderes que las leyes le confieren a los políticos y a sus operadores en la forma de facultades discrecionales tan amplias que acaban siendo arbitrarias. Aunque habría que cambiar esa faceta del sistema legal -limitar las facultades que de facto son arbitrarias- la esencia no radica en lo legal, sino en la disposición política a construir pesos y contrapesos que le confieran derechos efectivos a la ciudadanía.

Sustituir la fuente de certidumbre que entraña el TLC no es algo que se pueda lograr con discursos o promesas porque su virtud reside en el hecho de que se trata de una estructura legal que no puede ser cambiada a modo por parte de un Gobierno o persona. Son reglas permanentes y predecibles. Eso mismo tendría que construirse en el fuero interno.

La virtud del TLC es que permitió crear un espacio en el que no podían interferir los políticos y funcionarios. Para México fue un factor revolucionario porque eliminó la discrecionalidad en los ámbitos en que era competente, pero también porque mostró las virtudes de la existencia de un espacio de legalidad. Eso mismo tendría que lograrse por otros medios.

2. Elevar la productividad

En el ámbito económico, la trascendencia del TLC ha disminuido de manera radical: con Trump desapareció la noción de que éste es intocable y eso ha provocado que se colapse la inversión. A menos que construyamos fuentes de certidumbre internas, el TLC ya no será el motor de crecimiento que ha sido hasta hoy. Sin inversión, la economía no va a crecer por más que se hagan reformas o se enfatice el mercado interno. Lo único que queda como posibilidad es la creación de condiciones que hagan posible el desarrollo y eso no es otra cosa que elevar la productividad.

¿Cómo hacer eso? La productividad es resultado de un mejor uso de los recursos tecnológicos y humanos y eso requiere de un sistema educativo que permita desarrollar conocimientos, habilidades y capacidades para el proceso productivo. Es decir, se requiere que la educación deje de estar al servicio del control político que ejercen los sindicatos para su propio beneficio y se concentre en el desarrollo de las personas para prepararlas para una vida productiva y exitosa.

Lo mismo vale para la infraestructura, las comunicaciones, el trato que la burocracia le da a la ciudadanía y, por supuesto, para el Poder Judicial. El punto es que el desarrollo no es gratuito ni se puede imponer por decreto: es resultado de la existencia de un entorno que hace posible elevar la productividad y todo debe dedicarse a ello.

CONCLUSIÓN

La competencia democrática que vive el país ocurre en un contexto en el que no existen certezas para el electorado. Quien resulte ganador o ganadora gozará de enormes facultades, susceptibles de cambiar la vida de los mexicanos para bien o para mal. La virtud del TLC es que limitaba el potencial de efectos perniciosos sobre una parte vital del país, la inversión productiva. Ante la posibilidad de que el TLC deje de cumplir esa función, el próximo Gobierno tiene la obligación de construir nuevas fuentes de certidumbre a partir de un cambio político integral, una reingeniería política que arroje una mayor equidad y un nuevo equilibrio entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de concesiones a la ciudadanía, sino de recobrar la capacidad de crecer la economía en un contexto de estabilidad política y seguridad ciudadana.