

América del Norte: ¿un futuro de integración sin convergencia?

Raúl Rodríguez Barocio*

Una región con brechas crecientes

El panorama de la economía mexicana de los últimos 20 años presenta claroscuros. Está marcado por procesos sobresalientes de estabilidad e integración regional pero es pobre en materia de crecimiento, cohesión social y convergencia de niveles de ingreso y desarrollo.

Pese a los avances en relación con el combate a la pobreza extrema, la brecha de los niveles de ingreso per cápita entre México y Estados Unidos no se ha cerrado. En lo que respecta a México, el norte se hace un poco más próspero y el sur se estanca; el contraste entre los más ricos y los más pobres aumenta en todo el país, y los patrones de inversión, actividad económica y educación perpetúan las diferencias. El país se fractura cada vez más. Cerrar las brechas de bienestar es sin duda el principal reto para los mexicanos.

Entre tanto, como en todos los bloques económicos del mundo, en América del Norte se registra un ritmo de integración económica acelerado, que se refleja en la evolución de las corrientes comerciales y de inversión de los últimos años. En 1980, una tercera parte del total del comercio exterior de los tres países de la región consistía en transacciones entre estos; hoy dichas transacciones representan cerca del 60%. Los montos están aumentando a tasas sin precedentes y la composición de las corrientes se está transformando rápidamente.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido en gran medida un éxito respecto de los objetivos fijados. Su propósito era facilitar las corrientes comerciales y de inversión y consolidar reglas claras para los negocios entre los tres países participantes. Pero, independientemente de la opinión personal acerca de la globalización y la integración comercial como factores necesarios para el desarrollo, es claro que estas no son condiciones suficientes. En el mundo en desarrollo, para cerrar las brechas de ingreso, mejorar las condiciones de vida y

* Director General del Banco de Desarrollo de América del Norte.

fomentar la competitividad, se requiere no solo de apertura y estabilidad; es preciso realizar reformas estructurales internas y alianzas más profundas a nivel internacional.

Las reformas internas

Si no se procede a realizar las reformas pendientes en México, que han sido objeto de un intenso debate en los últimos años, los beneficios logrados con la apertura de la economía y una estabilidad macroeconómica arduamente alcanzada y cuidadosamente administrada seguirán sin extenderse al grueso de la población. Incluso, las ventajas competitivas derivadas del TLCAN se están erosionando. A medida que se ahondan las brechas de ingreso cobran fuerza las voces de quienes proponen soluciones populistas y viejas recetas del pasado. A pesar de los que creían desterrados esos tiempos, México corre hoy el riesgo de aislarse nuevamente.

Hay quienes afirman que el TLCAN mismo ha dado origen a la profundización de las brechas de desarrollo. Dichos críticos no se preguntan cuál sería la situación actual de México si la apertura comercial no hubiera tenido lugar. Por su parte, quienes se han beneficiado con la apertura no hacen lo suficiente para apoyarla.

El Tratado es una parte de un mecanismo que sigue incompleto. No es el instrumento requerido para propiciar la equidad, ni puede solucionar las carencias en materia de productividad y competitividad, que se hacen cada vez más notorios ante la falta de reformas estructurales. Cabe preguntarse por qué, en lugar de denostar los factores que tiene México a su favor en materia de competitividad —entre otros, el TLCAN, el excelente manejo macroeconómico que ha traído estabilidad, y el desarrollo de mercados e instrumentos financieros—, no se exploran a fondo los elementos que tienen en común las trayectorias exitosas de países afines en cultura e historia, que hace apenas unas décadas eran más pobres que México.

A diferencia de lo que prevaleció durante la negociación del TLCAN, hoy se carece de diagnósticos claros, propuestas coherentes y coordinadas y estrategias de convicción política. La capacidad de persuasión y para lograr consensos mínimos entre agentes clave dentro y fuera del país —indispensable para profundizar las reformas económicas y la integración— es insuficiente.

En México hace falta instaurar un sentido de urgencia, dado el tremendo dinamismo de los países competidores y la estructura de edades de la población, que otorga un “bono” demográfico que durará, como máximo, 20 años. Es la oportunidad para ser más prósperos antes de que el envejecimiento gradual del mexicano promedie dificulte los esfuerzos para lograr el desarrollo. Se dispone de un corto plazo para lograr los cambios profundos que han sido el común denominador de las economías del mundo que crecen con equidad. Se trata de mejorar la productividad por medio de reformas ambiciosas en materia del régimen fiscal, el ámbito laboral, la calidad de la educación, la gobernanza y la solidez de las instituciones —especialmente a nivel municipal—, el manejo de los recursos naturales, la inversión privada en prácticamente todos los ámbitos de la economía, el sistema judicial, el estado de derecho y la infraestructura productiva.

Las diversas evaluaciones de la competitividad a nivel internacional asignan a México una calificación preocupante, caracterizada por una tendencia a la baja, según la percepción de inversionistas actuales y potenciales. Como se expone con toda claridad en los estudios del Instituto Mexicano para la Competitividad, la inversión gubernamental en infraestructura y activos públicos ha descendido drásticamente en términos reales y como porcentaje del PIB en los últimos 25 años, y no se ha visto compensada por inversiones del sector privado. Siguen existiendo áreas vedadas a la inversión extranjera, se carece de marcos legales y contractuales adecuados, y se registran riesgos altos y rendimientos bajos para las inversiones. Se constituye así un perfil disfuncional al mundo actual.

El contraste con Europa

Hace 50 años, México tenía un ingreso per cápita mayor que el de España y Portugal. Hoy, el ingreso promedio en España es el doble y el de Portugal es un 80% superior al mexicano. Los procesos de convergencia de estos países con relación a la media europea son admirables, y el de Irlanda aún más. Un mexicano puede imaginar excusas para no alcanzar los niveles de éxito de Estados Unidos, pero ante casos como el de España, Portugal, Irlanda, entre otros, ¿a qué pretexto se puede aludir?

Más allá de un gran contraste en el crecimiento demográfico, ¿qué explica esa diferencia tan notoria en procesos de desarrollo y convergencia? En esencia, responde a un consenso mínimo y un acuerdo político, mantenidos a lo largo de los cambios de gobierno y orientados al compromiso de lograr y preservar lo básico: estabilidad, apertura económica y buenas bases estructurales para la competitividad.

Lo mismo se repite en cada caso exitoso en el mundo, con matices en materia de estrategia, pero con una coincidencia en los elementos centrales. Es por ello lamentable que el enorme capital político amasado en México en el 2000 no haya resultado en una reforma del Estado y en el consenso básico para las reformas estructurales esenciales. Las oportunidades históricas de esa naturaleza no son frecuentes.

Se ha querido explicar el contraste con los casos europeos principalmente por el volumen de fondos estructurales y de cohesión que se han destinado de los países ricos a las regiones pobres de Europa en las últimas décadas. Se suele tener en América Latina una visión simplista de esa experiencia. Sin duda, esos recursos han desempeñado un papel medular. Pero se ignoran los grandes esfuerzos en materia de reformas internas realizados por los países que han accedido a la Unión Europea, esfuerzos que precedieron y condicionaron las corrientes citadas y que permitieron que las inversiones en infraestructura y capacitación tuvieran, en buena medida, un resultado productivo.

Pero, en todo caso, América del Norte no es Europa. Los antecedentes de dos guerras mundiales alimentaron decididamente la voluntad de integración en Europa. En América del Norte no hay un sentimiento similar de pertenencia a la región. Las asimetrías iniciales eran mayores en el contexto del TLCAN. Y no hay un Schuman, un Monnet o un Delors disponibles, con la perspectiva y los argumentos necesarios para vencer las resistencias internas a una integración más profunda y equitativa.

Aún más importante, en el gobierno de Estados Unidos —y en alguna medida también en el de Canadá— hay un rechazo hacia todo lo que se asemeje a instituciones supranacionales y a la constitución de nuevas instancias burocráticas regionales. En esos círculos de poder se privilegia la confianza en el mercado. Así, mientras en Bruselas se registra un exceso de instituciones, en América del Norte, una carencia.

Todo lo anterior no significa que no se puedan aprovechar las lecciones —buenas y malas— de la experiencia de países como España, tan cercanos a la situación mexicana y, por tanto, tan útiles como referente y acicate. Un reto que requiere de ese tipo de referentes es el de la agenda de cooperación para el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo en América del Norte

Aun si se registra una reforma fiscal profunda, y pese a los grandes avances en los mercados de capital nacionales y las alternativas para financiamiento a largo plazo en pesos, México enfrentará problemas serios para invertir en la infraestructura y los servicios básicos en los próximos años. Muchos de los servicios vitales para la calidad de vida y el progreso de las comunidades —agua y el saneamiento, entre otros— no presentan las condiciones administrativas, políticas y financieras necesarias para atraer la inversión y el financiamiento privado. Los rezagos en esos sectores continuarán profundizando las brechas de desarrollo, en detrimento de la competitividad de la región.

Para atender esos rezagos e impulsar mejores condiciones de competitividad regional, analistas académicos como Robert Pastor han propuesto la disposición de fondos para infraestructura y capacitación, con un aporte mayoritario de Estados Unidos y Canadá. En octubre del 2004, el Senador John Cornyn de Estados Unidos propuso un proyecto de iniciativa de ley al respecto. Diversos grupos de trabajo de alto nivel —entre ellos los auspiciados por el Consejo de Relaciones Exteriores y el *Woodrow Wilson International Center for Scholars* en Estados Unidos— han propiciado el análisis y realizado publicaciones recientes en la materia.

En relación con el posible éxito de una agenda de cooperación para el desarrollo cabe realizar las consideraciones siguientes:

- Las condiciones macroeconómicas que prevalecerán en el futuro previsible en Estados Unidos —déficit fiscal y en cuenta corriente— suponen un escenario poco propicio para establecer fondos de cooperación con México. Además, de acuerdo con encuestas recientes, no hay en estos tiempos una disposición del pueblo estadounidense a favor de la asistencia para el desarrollo de otros países. Habrá, por tanto, que encontrar respuesta a la pregunta más reiterada en los medios políticos de cualquier signo y nivel: “Y a mí, ¿en qué me beneficia?”. México tendrá que aprovechar los imperativos de política interna en Estados Unidos y los argumentos de seguridad, mercado, migración, programas orientados a los hispanos y agendas de competitividad con relación a otras regiones, para impulsar una iniciativa viable.
- La iniciativa tendrá que venir de México. Requerirá de una coherencia, profundidad, coordinación, decisión política y capacidad de cabildeo que no se ha visto desde la negociación del TLCAN. Dicha capacidad de convencimiento debe volcarse hacia dentro y al exterior. Las coyunturas propicias y las fuentes de respaldo en Estados Unidos son escasas; habrá que aprovecharlas. Las iniciativas recientes de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá —la Sociedad para la Prosperidad y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)— son antecedentes que deben usarse, procurando que no se limiten a la reorientación y ampliación de programas ya existentes. Por su parte, los esfuerzos de colaboración subregionales que están proliferando entre comunidades y estados fronterizos de México y Estados Unidos constituyen un elemento valioso para alimentar la agenda bilateral de cooperación, sobre la base de la descentralización cada vez mayor de la vida política en México.
- Hará falta una idea precisa del propósito de un fondo de cooperación, esto es, definir para qué se utilizaría, cómo se aplicaría, el origen de los recursos, las formas de administración y los requisitos, entre otros aspectos. Este tendrá que enfocarse como inversión, no como beneficencia y comenzar con aquellos proyectos con mayores posibilidades de éxito. Se debe armar un portafolio inicial de proyectos de beneficio

mutuo y atraer recursos para infraestructura, educación y asistencia técnica, sobre todo en materia de gobernanza y de aumento de la capacidad de crédito a nivel local.

- A modo de ejemplo de lo limitado de la agenda de cooperación actual, cabe mencionar el único fondo disponible y que opera en México con recursos de Estados Unidos para infraestructura, que se negoció y es administrado por el Banco de Desarrollo de América del Norte. A la fecha, asciende a cerca de 500 millones de dólares no reembolsables en proyectos aprobados a ambos lados de la frontera. Pese a lo reducido de su monto y alcance —proyectos de agua y saneamiento en la franja fronteriza, que tengan efectos probados en territorio de Estados Unidos y que reciban recursos mexicanos equivalentes— representan un precedente eficaz, apreciado por ambas partes, para continuar negociando apoyos. Una lección importante es que la posibilidad de conseguir montos considerables de recursos no reembolsables gubernamentales es muy reducida; hay que impulsar fondos mixtos que atraigan la inversión privada. Los subsidios limitados pueden aplicarse por medio de fondos rotatorios y aprovecharse como capital semilla y apoyo técnico.
- La experiencia europea puede usarse como fuente de lecciones, pero no debe enarbolarse como modelo. Esto solo conduce a reacciones negativas e innecesarias en el gobierno de Estados Unidos.
- Por último, una vez más, poco se puede conseguir en ausencia de las reformas internas en México en materia fiscal, energética, laboral y municipal. Un fondo de cooperación puede plantearse como un incentivo para las reformas y un catalizador de estas pero, en última instancia, un modelo de desarrollo no puede depender de los subsidios improbables que puedan llegar del exterior. Tampoco se puede cifrar el futuro y el proyecto de país en la emigración, las remesas o el precio del petróleo. Nada exime en el mundo moderno de tener que poner la casa en orden para progresar, ya sea que este proceso reciba el nombre de reformas estructurales u otro.

La vecindad inevitable

La relación con Estados Unidos abunda en contrastes, tanto en la historia como en el presente. En ninguna otra parte del planeta colindan hoy dos mundos tan diferentes y a la vez tan interdependientes y compenetrados.

Más allá de las posibilidades de cooperación formal, México vive ante esa realidad inevitable y medular para su futuro: la vecindad con el país más poderoso de la Tierra. Es una realidad que tiene su propia dinámica a ambos lados de la frontera, y se hace evidente en la migración, en los negocios, en la cultura. ¿Quién hubiera previsto hace pocos años los lazos profundos que emergerían de una vecindad “distante”, como la describió Alan Riding en 1985?

Esa realidad exige nuevas formas de conducción que, sin ignorar la historia, reconozcan tendencias económicas, sociales y demográficas a escala mundial que eran inimaginables hace pocos años. Para ello, se necesita una nueva visión de América del Norte.

Mejorar la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio del incremento de la productividad y la competitividad constituye para México el propósito central de esa nueva perspectiva y de una asociación regional que se funde en lo logrado por el TLCAN. Esto requiere ante todo que en México se repiense la integración; se desarrolle una propuesta coherente para presentar a los socios del norte y a la propia sociedad mexicana, y se establezcan progresivamente las condiciones internas que serán necesarias para que el país y la alianza misma prosperen.

Hacia una democracia productiva

Mientras una proporción creciente de los mexicanos no solo mira hacia el norte sino que encuentra su futuro allí, parte de la clase política no atina a precisar qué proyecto nacional hay que construir ni qué se quiere de la relación con Estados Unidos. La política debe adaptar un nuevo concepto de soberanía para hacer frente los cambios fundamentales que requiere la nación.

En 1984, el historiador mexicano Enrique Krauze publicó un ensayo precursor: “Por una democracia sin adjetivos”. En él invocó y prefiguró los caminos de la democracia en el México de los años siguientes. Recordó la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX como referente. Fueron reflexiones que matizaron la discusión que acompañó la transformación política del régimen mexicano, a contrapelo de quienes aún veían la democracia como el territorio propio de la ingenuidad y lo improbable.

Para tomar el cauce democrático —Krauze apuntaba en su ensayo— se tenía un tiempo limitado: el de nuestras vidas. Hoy, para lograr ser competitivos, prósperos y equitativos, el tiempo apremia aún más. Cuando el sufragio efectivo en México debe transformarse en una democracia productiva, es preciso adaptar los intereses para enfrentar los retos más urgentes del presente, un llamado a la creatividad para convocar consensos en la sociedad: un llamado a una cohesión social sin adjetivos.