

Tres Ensayos

Fobaproa, privatización y TLC

Luis Rubio

México

Editorial Cal y Arena,

Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

octubre de 1999

Indice

- **Portada – Indice**

- **Presentación**

- **Capítulo I**
Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud
 - La ingeniería política penetra a la banca mexicana en 1970
 - Los bancos expropiados
 - La arrogancia de la privatización
 - Los nuevos bancos privados
 - El fatídico diciembre de 1994
 - El baile del Fobaproa
 - ¿Es estrategia la banca?
 - Posdata: ¿hacia dónde va la banca?

- **Capítulo II**
Privatización: falsa disyuntiva
 - Economía cerrada y economía abierta
 - Una privatización sesgada
 - Apertura y privatización
 - Hacia dónde

- **Capítulo III**
El TLC en el desarrollo de México
 - La razón política fundamental del TLC para México
 - Los primeros años del TLC
 - El entorno político de las negociaciones adicionales del libro comercio
 - La realidad del TLC
 - La oportunidad del TLC
 - El dilema del desarrollo mexicano y el TLC

PRESENTACION

México ha venido experimentando una convulsión en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Reforma y cambio son dos vocablos de uso frecuente en los últimos tres lustros. Muchos de esos cambios se han traducido en sólidos fundamentos para el desarrollo del país. Otros, sin embargo, han sido tan abruptos e inadecuados que han arrojado resultados patéticos, frecuentemente contraproducentes.

Tres de los ámbitos que experimentaron profundos cambios son particularmente controvertidos: las privatizaciones, la banca y el Tratado de Libre Comercio. Estos tres temas ilustran fehacientemente que las condiciones en que se llevan a cabo las reformas o los cambios son determinantes del resultado. No es casualidad, por ejemplo, que algunas privatizaciones hayan resultado éxitos indescriptibles, en tanto que otras fracasaran de manera estrepitosa. De la misma manera, el enorme éxito del TLC es evidencia palpable de que las oportunidades para el país son literalmente infinitas. La clave del éxito reside en el contexto en que se llevan a cabo las decisiones gubernamentales.

De hecho, cuando uno compara los éxitos recientes con los errores y fracasos, lo más sobresaliente es que cambios relativamente pequeños, pero debidamente conducidos, pueden traducirse en beneficios de gran impacto social. Por otra parte, muchas de las más ambiciosas reformas de los últimos años han dejado mucho que desear, cuando no han tenido severos efectos negativos, porque no se

crearon las condiciones apropiadas para que los beneficiarios se multiplicaran. Como muestran los ensayos que comprende este volumen, en términos generales, la diferencia entre unos y otros reside en el contexto específico: en la economía, como en la política, cuando las reglas son claras y la competencia es abierta y equitativa, los resultados suelen ser positivos y arrojan impactos favorables para infinidad de personas. A final de cuentas, lo que estos ensayos sugieren es que, como país, hemos adoptado la política económica correcta en sus líneas generales, y que los problemas han surgido de la infinidad de errores que se han cometido a la hora de su instrumentación.

Los tres ensayos contenidos en este volumen fueron originalmente preparados entre 1998 y 1999, pero todos fueron ampliados y editados. Cada uno de ellos es un intento independiente de clarificar el tema específico y contribuir al debate público con un análisis no partidista de la problemática que el país enfrentaba en cada caso.

I. Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud

"En arca abierta el justo peca"
dicho popular

La virtual quiebra que experimentaron los bancos mexicanos en los últimos años tuvo sus raíces en la historia del sistema financiero de las últimas tres décadas. En 1998 el gobierno finalmente solicitó al Poder Legislativo que reconociera formalmente la deuda en que se había incurrido con el salvamento de los bancos, luego de la debacle que se produjo a partir de la devaluación de 1994. Pero en el problema evidenciado por el Fobaproa hay tres temas que deben ser distinguidos con toda precisión. Uno es el conjunto de circunstancias, acciones y decisiones que llevaron a que el Fobaproa acumulara deudas por un monto superior a los sesenta y cinco mil millones de dólares. El segundo tema tiene que ver con el aprobación de los pasivos que acumuló ese fideicomiso como deuda pública, con el financiamiento de estos y con la creación de mecanismos para disminuirlos, incluyendo la venta de los activos que fueron requisados a los bancos. Finalmente, el tercer tema que debe ser reconocido es que la aprobación de facto de la deuda y la creación del Instituto Para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) no resuelve el problema de los bancos mexicanos, ni el de la inexistencia de crédito para las empresas orientadas al mercado interno. Tanto el Fobaproa como el IPAB en su primera etapa siguen plagados de los problemas bancarios del pasado. Lo que todavía está por verse es cómo se reconstituirá la banca para que sea posible financiar el desarrollo del país, tema que es, a final de cuentas, el verdaderamente relevante.

Fobaproa es una bomba de tiempo, pero prácticamente nadie sabe por qué. Sin embargo, descifrar ese por qué es crucial, pues la asignación de culpas y responsabilidades es siempre un deporte fácil en nuestro ambiente político, pero no siempre justo, certero, o incluso provechoso. El origen, la gestación y erupción del Fobaproa no son producto de la casualidad. Son producto de la ineficiencia, incompetencia y sucesión de errores de visión y operación por parte de las autoridades financieras a lo largo de las últimas dos décadas, más que de la corrupción, entendida ésta como el saqueo del erario público, aunque desde luego también de eso ha habido en este funesto drama que afectará a todos los mexicanos. El problema actual del Fobaproa es el resultado fatal, casi inevitable, de una sucesión de decisiones gubernamentales que generaron incentivos extraordinariamente destructivos para la economía del país y que deben ser analizados y discutidos en esa perspectiva. De por medio se encuentra no sólo la deuda pública, sino el futuro de los bancos, corazón de la economía del país.

Es más, los errores de las autoridades financieras se fueron acumulando y sus funcionarios, cada vez más preocupados de las posibles implicaciones de sus propios errores, se dedicaron a encubrirlos. En lugar de enfrentar los problemas de origen, la práctica cotidiana fue la de intentar tapar los agujeros, tratar de corregir las faltas anteriores con decisiones cada vez más atrevidas. Lo que resultó fue un cúmulo de errores que en la actualidad despiertan toda clase de sospechas, la abrumadora mayoría de las cuales no son justificadas. El manejo del sistema bancario mexicano, desde su estatización en 1982 hasta el Fobaproa, refleja incompetencia, falta de experiencia en la interacción de la teoría con la

realidad, insensibilidad social, desinterés total por la opinión pública y una enorme arrogancia, pero no necesariamente la magnitud de corrupción que muchos políticos temen (o anticipan) encontrar.

Este ensayo busca identificar y analizar la sucesión de decisiones que se fueron tomando a lo largo de tres lustros en materia bancaria. Las piezas del rompecabezas son muchas, pero las etapas son muy claras. La primera parte, a modo de introducción, analiza el principio del problema: el cambio del sistema bancario de instrumento financiero del sector privado a vehículo financiero del gobierno. La segunda observa la naturaleza de la administración de los bancos a lo largo de los años en que ésta estuvo bajo el control gubernamental, a partir de su estatización en 1982. La tercera analiza los ominosos criterios que caracterizaron la privatización de los bancos. Finalmente, la última parte describe la bancarrota y el salvamento. La suma de estas partes arroja la historia poco digna de un sistema financiero que ha sufrido todos los embates posibles, sin que se le diera una oportunidad razonable de salir adelante por sí mismo.

La ingeniería política penetra a la banca mexicana en 1970

Los bancos mexicanos llevaban dos o tres décadas de cumplir la función básica que se espera de todo sistema financiero. Captaban recursos del público y otorgaban crédito a un sector industrial que experimentaba tasas de crecimiento, con frecuencia superiores al 15% anual. La situación nacional no era perfecta, pero los actores económicos manifestaban un convencido optimismo respecto al

futuro. No era para menos. La economía del país llevaba décadas de crecimiento excepcional y la abrumadora mayoría de la población que demandaba empleo lo obtenía con relativa facilidad. El sistema financiero era sólido, la supervisión bancaria agresiva y nada tolerante. En suma, la estructura económica del país operaba en forma razonable y balanceada.

Aunque parece cuento de hadas, ese era el México de los sesenta. Un país que había logrado vencer la violencia postrevolucionaria y, por lo menos desde los años cuarenta, había registrado las más altas tasas de crecimiento económico de la región. Aunque el debate económico en esos años ya anticipaba dificultades en el financiamiento de la balanza de pagos y se caracterizaba por la discusión sobre la necesidad de promover el crecimiento de las exportaciones, el país gozaba de una tranquilidad excepcional en el ámbito económico. El movimiento estudiantil vino a poner en jaque al gobierno, toda vez que reveló una faceta menos exitosa del desarrollo nacional en el ámbito político. En retrospectiva, es evidente que la cadena de circunstancias que generó ese movimiento acabó por asestar un golpe brutal a todo el esquema político y económico que había caracterizado a los años del llamado “desarrollo estabilizador”.

Con la llegada al gobierno de Luis Echeverría en 1970, el país experimentó la alteración total de todos los marcos de referencia que habían permitido décadas de paz, crecimiento y estabilidad. El nuevo gobierno introdujo cambios que modificarían no sólo el esquema político y económico del Desarrollo Estabilizador, sino la naturaleza del funcionamiento mismo del país. Se politizaron los criterios

de la administración económica, artificialmente -por la vía legislativa- se limitó el crecimiento de la inversión privada, se incrementó drásticamente la participación del gobierno en la economía y se sujetó el desarrollo del país a los criterios de una burocracia que no tenía ni la menor idea de lo que hacía funcionar a la economía real.

El cambio en la administración económica fue dramático. En lo que toca al sistema financiero, tema de este ensayo, los nuevos criterios de administración económica trajeron consigo dos cambios fundamentales. El primero fue que aumentó en forma inusitada el gasto público. El segundo fue que, poco a poco, los bancos dejaron de financiar al sector privado para convertirse en la tesorería del sector público. Peor aún, el crecimiento del gasto público fue de tal magnitud que muy pronto fue insuficiente el crédito disponible en los bancos, lo que llevó al gobierno a endeudarse en el exterior y a financiar su gasto con emisión primaria, es decir, con inflación. Además, en ese periodo, las tasas de interés fueron frecuentemente negativas, razón por la cual cayó la captación bancaria. De esta manera, una economía caracterizada por tasas de inflación irrisorias, con frecuencia inferiores a las de las grandes economías del mundo, comenzó a experimentar aumentos extraordinarios de precios y una dislocación total del sistema financiero. Los bancos habían dejado de cumplir su función social -la de financiar el desarrollo productivo- y se habían convertido en meros apéndices del financiamiento del déficit gubernamental.

Para 1982 el modelo económico promovido e instrumentado a partir de 1970 había quebrado. La inflación, el sobreendeudamiento y la ruptura entre el sector público y el sector privado habían acabado por destrozar al sistema financiero, habían generado una crisis de balanza de pagos y habían llevado a la pérdida de cientos de miles de empleos. Los resultados de doce años de experimentos económicos habían sido tan desoladores, que dejaban pocas dudas sobre lo falaz de las grandes ideas de los gobiernos de 1970 a 1982 sobre cómo elevar las tasas de crecimiento y generar más riqueza y empleos. El gobierno acabó expropiando a los bancos, en un último acto de politización de la actividad económica, declarándolos culpables del desastre financiero causado desde lo que se ha dado por llamar la “Presidencia Imperial”.

Los bancos expropiados

Una vez expropiados, los bancos rápidamente se incorporaron a la lógica del sector público mexicano. Los bancos dejaron de ser unidades autónomas y fueron sometidos a criterios de uniformidad que poco a poco eliminaron las diferencias que en el pasado los habían caracterizado a unos y a otros: en enfoque a sectores industriales específicos, a tipos de empresas, a nichos de mercado, etcétera. Se aumenta el encaje legal, es decir, la porción de los depósitos que los bancos tienen que depositar en el banco central, lo que reduce todavía más los fondos prestables para el sector privado. Ante la falta de recursos prestables, los bancos dejan de otorgar créditos, lo que les lleva a convertirse en simples ventanillas de captación de recursos para financiar el creciente déficit

gubernamental en detrimento de lo que deberían ser sus funciones bancarias. A ello se suma el hecho de que se congelaron los sueldos de los banqueros, los que, en un ambiente de elevada inflación, rápidamente se igualaron con los del resto del sector público. Naturalmente, eso llevó a que se perdiera a los mejores y más capacitados elementos dentro de los bancos, que ya no encontraban en su actividad un reto profesional, ni oportunidades de desarrollo personal y ni siquiera la posibilidad de mantener el nivel de vida de sus familias. El poquísimo crédito disponible era típicamente utilizado para otorgar toda clase de favores políticos, lo que acabó por destruir la capacidad de análisis y otorgamiento de crédito dentro de los bancos.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la supervisión bancaria, sufrió un proceso semejante al de los bancos. Habiendo sido una entidad agresiva y temida por los banqueros en los sesenta, poco a poco fue perdiendo su capacidad de supervisión de los bancos. Dado que la banca se administraba con criterios políticos, la Comisión Nacional Bancaria perdió, en buena medida, su razón de ser: la institución simplemente carecía de la fuerza política para atreverse a criticar las “órdenes superiores” en relación a la conducción de la gestión bancaria. Además, en términos de la jerarquía política, el presidente de la CNB tenía un nivel claramente inferior al de los directores de algunas de las instituciones a las que supuestamente debía supervisar. Por ello, al igual que los bancos, perdió a casi la totalidad de su personal clave y, además, se congeló en el tiempo.

Mientras que los bancos fuera de México evolucionaban en forma acelerada -y, en ocasiones, quebraban- en el mundo bancario mexicano nada se movía. No había banqueros preocupados por las tendencias de los bancos en el mundo en general -y, si los había, no podían hacer mucho al respecto-, ni las autoridades se preparaban para enfrentar las convulsiones que ya para entonces comenzaban a manifestarse en las instituciones bancarias alrededor del mundo.

Mientras las autoridades responsables, los bancos y los supervisores dormían plácidamente, el gobierno trabajaba ferozmente para corregir el rumbo de las finanzas públicas. Luego de doce años de lujuria financiera, el déficit fiscal llegó ser del 18% del PIB en 1982, la deuda pública acumulada llegó a más de ochenta mil millones de dólares (cuando en 1970 era de poco más de tres mil millones de dólares), y las finanzas públicas estaban desechas. A lo largo de la década de los ochenta, el gobierno se abocó esencialmente a intentar estabilizar la economía, a controlar el gasto público y a introducir algún grado de orden en las finanzas públicas en general. Para finales de la década, los resultados eran francamente favorables. Tanto así que el gobierno prácticamente ya no requería utilizar la captación incremental de los bancos. En potencia nos encontrábamos en el umbral de una nueva era bancaria.

La arrogancia de la privatización

Una vez decidida la cuestión política inherente a la reprivatización de los bancos, comenzaron a aflorar los dilemas naturales de un proyecto de esa envergadura.

De por medio estaba no sólo el hecho de transferir los bancos al sector privado, un tema de enorme complejidad en sí mismo, sino, sobre todo, los criterios que debían regir el proceso. Los funcionarios responsables de la instrumentación de la decisión de privatizar estaban conscientes de la realidad de los bancos mexicanos luego de casi una década en las garras de la burocracia. Sabían que los bancos requerían de enormes inversiones para convertirse en vehículos capaces de financiar el desarrollo del país. Pero también sabían que la sociedad encontraría inaceptable un proceso de venta que pudiera ser percibido como carente de transparencia. Por otro lado, como funcionarios responsables de las finanzas públicas, veían en las privatizaciones la posibilidad de recaudar enormes cantidades de dinero, con lo que podrían amortizar parte de la deuda interna del gobierno. En suma, los funcionarios responsables enfrentaban intereses y objetivos cruzados y en conflicto en la decisión de cómo privatizar.

Además, las decisiones y consideraciones en materia de privatización bancaria no podían ser ajenas a la historia del país, ni se podía pretender que se tomaban en un vacío. De esta manera, las opciones reales se acotaban muy rápidamente. Si en lugar de México esta decisión hubiera tenido lugar en un país como Singapur, las restricciones habrían sido muy distintas. La confianza que la población de ese país asiático le tiene a su gobierno es legendaria, producto de la ausencia casi total de corrupción y, sobre todo, de décadas de incrementos constantes en los niveles de vida. De haberse tratado de Singapur, la privatización de la banca podría haberse llevado a cabo de una manera muy distinta, esencialmente discrecional. Por ejemplo, los bancos se habrían valuado a la luz de los

requerimientos de inversión que tenían para poder fortalecerlos y convertirlos en lo que deben ser: las piezas estratégicas de la economía. Eso habría exigido que los oferentes presentaran no sólo un sobre con su oferta en pesos y centavos, sino un programa de desarrollo estratégico de la institución y un compromiso debidamente garantizado de inversión de largo plazo. El compromiso de inversión habría determinado al ganador. Es decir, un gobierno como el de Singapur seguramente habría podido tomar una decisión razonable y muy racional, contando no sólo con la certeza de que ésta era producto de un análisis concienzudo, sino de que así exactamente lo habría de percibir la población. No siendo ese el caso de México, el comité de privatización no tenía la menor intención de verse sujeto a críticas de corrupción, por lo que la opción de tomar decisiones discrecionales en el proceso de venta, independientemente de cualquier otra consideración, quedaba fuera de la jugada.

Descartado el mecanismo discrecional de asignación de los bancos, quedaba sólo un camino, al menos en términos conceptuales. Este era el de la transparencia, definida ésta por un sólo factor: el del precio. El oferente con la postura más alta se llevaría la institución y punto. Aún así, había muchas maneras de afectar el desarrollo del proceso, pues la valuación de una institución no se da en abstracto, sino que resulta del entorno regulatorio en que el banco va a operar. Fue precisamente ahí donde ganó la arrogancia de las autoridades sobre el análisis. Aunque parezca increíble, las condiciones regulatorias en que operarían los bancos en el futuro serían producto exclusivo de las decisiones de las mismas autoridades que eran responsables de la privatización. De esta manera, la

burocracia podía hacer que los bancos valieran más o menos, según el entorno regulatorio que decidiera a su libre albedrío. Podía, por ejemplo, autorizar reglas contables y criterios de valuación de la cartera para aumentar o disminuir a conveniencia el valor de las instituciones y, todavía peor, tenía la autoridad discrecional más absoluta para el manejo de los “ajustes de auditoría” después de adquirida una institución. En otras palabras, el precio nominal pagado podía disminuir después de adquirido un banco.

Al final de cuentas fueron las consideraciones personales y de corto plazo, en lugar de una visión amplia sobre la función clave de los bancos en una economía, las que determinaron los criterios a seguirse. El comité responsable de la desincorporación de los bancos no reconoció la función crucial de los bancos en la economía, y se abocó a crear las condiciones para que los bancos se valoraran lo más caro posible. El objetivo primario ya no fue el de crear instituciones financieras sólidas y viables para el futuro del país, sino el de incrementar la recaudación fiscal. Un error llevó a otro y éste a otros más. Aunque el procedimiento práctico empleado para privatizar -la entrega de sobres en un viernes para anunciar el nombre de los ganadores hasta el domingo- se prestaba a corruptelas, detrás de la debacle en que acabó el proceso de privatización yacen errores y más errores: la corrupción y los abusos fueron la excepción, que no la regla en la abrumadora mayoría de los casos.

La maximización del precio de venta de los bancos se convirtió en dogma dentro de la Secretaría de Hacienda. Todo se valía y todo se podía hacer con tal de

elevar el precio. Maximizar el precio para evitar críticas, como si mucho dinero fuese una garantía de éxito. Pero la combinación de pavor a ser criticadas lastimando su imagen y el dogma de recaudar lo más posible para el fisco no permitió a las autoridades ver hacia los lados. De esa arrogante posición de partida siguieron decisiones que todavía hoy, siete u ocho años después, siguen causando problemas y costos aún incalculables.

Para maximizar el precio se hicieron cosas escalofriantes: primero que nada, se cerró la entrada a nuevas instituciones del exterior, para no generar competencia a los bancos mexicanos; segundo, en la práctica, se permitieron compras apalancadas, es decir, se permitió que se compraran bancos a crédito, lo que implicaba que, en la realidad, no existiera capital en muchos de ellos (esto no sólo era ilegal, sino atentatorio de toda práctica bancaria saludable). Tercero, en la práctica, se alentaron las compras apalancadas y se facilitaron fondos para esas adquisiciones -casi siempre de manera politizada- por medio de los bancos de desarrollo; y cuarto, se inventaron criterios contables *ad hoc* (es decir, contrarios a los prevalecientes en el resto del mundo) para elevar el valor de los activos de las instituciones. Es decir, para ponerlo directo y simple, se infló el valor de los bancos y se descapitalizó al sistema financiero en su conjunto.

Los nuevos bancos privados

Los nuevos banqueros, que compraron los bancos a partir de premisas equivocadas, tuvieron que enfrentar realidades inéditas. Para comenzar, el éxito

en la política macroeconómica de los años inmediatamente anteriores a la privatización había reducido drásticamente las necesidades de financiamiento del gobierno federal, lo que permitió que se redujera -y eventualmente desapareciera- el encaje legal, que son los fondos que los bancos tienen que depositar en Banco de México. Es decir, los nuevos banqueros se encontraron con enormes cantidades de fondos prestables tan pronto les fueron entregadas las llaves. En adición a lo anterior, muchos de los nuevos banqueros eran personas probas, pero muy pocos de ellos eran banqueros: se trataba de empresarios muy exitosos que habían hecho su dinero en otras actividades, algunas financieras y otras industriales, pero prácticamente ninguno tenía experiencia propiamente bancaria. Luego resultó que al Comité de Desincorporación se le escaparon varias personas no sólo de dudosa reputación, sino francamente deshonestas, entre los nuevos propietarios de la banca. Para terminar, la nueva banca estaría supervisada por una Comisión Nacional Bancaria enclenque, que había perdido a su mejor gente, que se había anquilosado y que no tenía instrumentos para supervisar o incluso comprender las sofisticadas operaciones de la banca moderna. La suma de estos cuatro factores no sólo resultó explosiva, sino extraordinariamente costosa para el país. Fueron esos factores, así como los incentivos implícitos que había creado la privatización, mucho más que la deshonestidad de algunos de los nuevos banqueros, los que dan cuenta del enorme volumen de cartera en problemas que ahora pertenece al Fobaproa.

En el corazón del problema bancario actual se encuentra, pues, una privatización fundamentada en criterios errados, mal hecha y operada por personas inexpertas,

en ocasiones incompetentes y en algunos casos deshonestas y carentes de todo sentido ético. La evidencia de esta afirmación se encuentra en el hecho indisputable de que de los dieciocho bancos que se privatizaron sólo quedan tres vivos, en tanto que dos están siendo apuntalados por la autoridad para no desmoronarse. En todo caso, todas las instituciones sufrieron las consecuencias de una o varias de las siguientes circunstancias: personal inadecuado, ignorante, incompetente y corrupto; desaparición súbita del encaje legal; exceso de fondos prestables que tenían que ser colocados de alguna manera; carencia de banqueros (consecuencia directa de la estatización y de años de burocratización de la banca); y la ausencia total de capacidad de supervisión, aunada a una regulación laxa, orientada a optimizar el precio de venta de las instituciones. El resultado final no es producto de la casualidad.

En suma, por tres años el crédito creció en forma brutal, a tasas desmesuradas. Las expectativas económicas de la población mejoraban sistemáticamente, la gente estaba dispuesta a asumir compromisos financieros de largo plazo y los bancos tenían dinero al por mayor. Además, los nuevos banqueros necesitaban prestar mucho a tasas altas para poder recuperar los extraordinarios precios que habían pagado por las instituciones bancarias y, en algunos casos, para pagar los bancos que habían comprado con saliva, con plena anuencia -si no es que connivencia- de las autoridades. Por si lo anterior no fuera poco, las decisiones de crédito en los bancos las tomaban personas sin experiencia que con frecuencia otorgaban préstamos a los peores sujetos de crédito, que eran casi los únicos dispuestos a pagar las tasas exorbitantes de interés que prevalecían. La burbuja

creció desmesuradamente, como lo muestra el crecimiento constante y sistemático, pero no siempre reconocido, de la cartera vencida y de la cartera mala en general.

Fue en ese ambiente donde se institucionalizaron los siniestros autopréstamos entre los banqueros. Para los banqueros deshonestos todas las señales parecían decir lo mismo: “ahí está la caja, así que sírvete”. Es ahí donde hacen su agosto supuestos banqueros como Carlos Cabal, Angel Rodríguez, “el divino”, y Jorge Lankenau. Peor aún, mientras que los dos primeros se fugaron desde el primer momento, el tercero siguió haciendo de las suyas por tres largos años a ciencia, paciencia y conciencia de las autoridades. El “pecado de origen” cometido en la privatización de los bancos, los garrafales errores de los vendedores y la absoluta falta de supervisión, comenzó a traducirse en quiebras fraudulentas y en un acelerado proceso de deterioro financiero del sistema de pagos.

El fatídico diciembre de 1994

El llamado “error de diciembre” no podía haber tenido lugar en un momento más endeble para la banca mexicana. Ya para entonces dos neobanqueros habían terminado de saquear a sus instituciones y la cartera mala se apilaba sin cesar. Con la devaluación de diciembre se dispararon las tasas de interés, lo que tuvo el efecto inmediato de hacer impagables muchos de los créditos otorgados por los bancos. La cartera dudosa pasó a ser irrecuperable y buena parte de la cartera normal pasó a ser mala. Sólo una mínima parte de la cartera de los bancos se

mantiene vigente en la actualidad. De esta forma, si bien hubo casos evidentes de fraude en el manejo de los bancos y del crédito, la mayoría de los quebrantos fue producto de los incentivos perversos que creó la manera de privatizar a los bancos y la estocada final que produjo la devaluación y sus secuelas. Pero en ese momento el problema financiero todavía era manejable.

En el torbellino que produjo la devaluación, y ante la falta de sistemas de reporte y de control confiables, resultaba imposible comenzar a cuantificar el problema de cada institución. El sistema de contabilidad de cada banco era distinto y los criterios contables que se habían aplicado variaban de una institución a la otra. (Tan grave era el problema de la contabilidad, que una de las condiciones que exigieron el FMI y el gobierno norteamericano para otorgar el préstamo que requería el gobierno luego de la devaluación, fue el que los bancos mexicanos adoptaran el sistema contable norteamericano, utilizado en todo el mundo, conocido como US GAAP por sus siglas en inglés). En esas circunstancias no era posible saber, a ciencia cierta, el estado de la cartera y del sistema en general. Con el criterio burocrático más primitivo -el de ignorar la realidad pero suponer lo mejor-, las autoridades trabajaron sobre la premisa de que el problema era manejable. En el camino se perdieron días, semanas y meses cruciales que acabaron siendo fatídicos. Para cuando las autoridades comenzaron a otear las dimensiones verdaderas del problema ya habían tomado decisiones que terminaron de magnificar el tamaño del problema.

La bancarrota del salvamento

Además de la falta de información y capacidad analítica por parte de la Comisión Bancaria, las autoridades enfrentaban una multiplicidad de conflictos de interés. A final de cuentas, los neobanqueros habían sido, a una misma vez, víctimas y cómplices del proceso de privatización. El gobierno tenía que actuar, pero tanto su arrogancia como los pecados de los errores pasados limitaban sus opciones.

México no es el primer país que sufre por una crisis bancaria. Sólo en la década de los ochenta varios países europeos, además de Estados Unidos, habían pasado por bancarrotas bancarias y existían experiencias documentadas que permitían aprender de los errores de otros. Nada de ese acervo fue empleado. Subidos en su macho, las autoridades optaron por un camino por demás dudoso: el de la discrecionalidad. Además, en el *summum* de la arrogancia, ni siquiera repararon en las consecuencias públicas, sociales y políticas de sus acciones.

En otros países, por ejemplo, los bancos intervenidos por el gobierno, luego de una bancarrota, experimentan dos cambios inmediatos: primero un cambio de nombre y segundo un cambio en el consejo de administración. Estos cambios simbólicos tienen el efecto de mostrar a la población el fin de una era y el comienzo de otra. En México, a pesar de que la mayoría de los accionistas de los bancos perdieron todo o gran parte de su capital, pocos lo saben, pues no ha habido cambio alguno, ni de fachada.

Ya en el terreno de las decisiones pragmáticas, las autoridades tenían que actuar en dos frentes: uno era el de la deficiencia de capital de los bancos y el otro el de la insolvencia de los deudores. Por el lado de la falta de capital de los bancos lo que procedía era inyectarles capital de inmediato para evitar que quebraran. El capital podía provenir de fuentes privadas o de fuentes públicas, pero en ambos casos implicaba diluir a los accionistas existentes, lo cual las autoridades no estaban dispuestas a hacer, al menos no en el inicio, cuando quizá todavía era tiempo de evitar construir el "hoyo negro" en que eventualmente se convirtió el Fobaproa. Pero la ausencia o insuficiencia de capital era real y tenía que ser atendida. Es en ese contexto que se inventan las compras de cartera dudosa. En teoría, el Fobaproa compraba la cartera contra aumentos de capital por parte de los accionistas. En la práctica sólo un puñado de instituciones realizaron verdaderos aumentos de capital. En todos los demás casos las autoridades regulatorias aceptaron "compromisos" de capitalización, de los cuales casi ninguno se materializó. Con la conciencia sucia, los propios reguladores no tenían autoridad moral para exigir a los neobanqueros que cumplieran con su parte del rescate. Para entender la compra de carteras como la efectuó el Fobaproa imaginemos que una empresa cualquiera está a punto de cerrar y, para mantener la fuente de trabajo, el gobierno decide, en vez de capitalizarla (y con ello mantenerla operando), comprar los artículos que produce dicha empresa a un valor infinitamente superior al del mercado. No puede haber duda que el efecto colateral de ese salvamento se traduce en un beneficio directo a los accionistas. Más errores.

Para actuar por el lado de la insolvencia de los deudores (sobre todo los hipotecarios y los pequeños empresarios) había dos caminos: uno era el de subsidiar directamente a los deudores y el otro consistía en presionarlos para que, de alguna manera -sólo concebible en la mente de reguladores sin experiencia- pagaran y en forma milagrosa se salvara al sistema de pagos. De los créditos en problemas, la gran mayoría (en términos absolutos) era de personas físicas que habían pedido prestado para adquirir casas o coches, o para financiar algún negocio. Aunque seguramente también del lado de los deudores había personas deshonestas y de mala fe, la mayoría pidió un crédito bajo el supuesto de que podría realizar sus pagos en forma normal. Sin embargo, la devaluación, el aumento en las tasas de interés y la recesión que esto produjo, hizo imposible que los deudores siguieran pagando. Lo que era urgente en ese momento era estimular la cultura del pago y mantener funcionando al sistema de pagos. En otras palabras, se requería de un sistema de subsidios diferenciados que hicieran pagables los créditos. Por ejemplo, cinco pesos de subsidio por cada peso de pago en el caso de vivienda de interés social; tres pesos de subsidio por cada peso de pago en el caso de vivienda media; dos pesos de subsidio por cada peso de pago en el caso de empresas medianas y así sucesivamente. Mientras que el costo del Fobaproa asciende a sesenta y cinco mil millones de dólares, los subsidios, insuficientes y extemporáneos, que fueron asignados a los deudores alcanzaron la suma de seis mil cuatrocientos millones de dólares, es decir, poco menos del 10%.

Lo esencial era mantener vigente la cultura del pago cuando los sueldos de la población endeudada se habían congelado y sus deudas se multiplicaban. El tiempo de actuar era central, pues una vez que se acumulaban las deudas por la capitalización de intereses, éstas se hacían impagables. Peor aún, una vez que se hacía imposible pagar, que se perdía el sentido de obligación de pagar o que se ponía en duda la moralidad del pago, todo el sistema podía colapsarse. Muchos de quienes tenían con que pagar encontraron una manera ideal para dejar de hacerlo. Los incentivos provistos generaron toda clase de personas deshonestas. Cuando eso ocurrió comenzaron a nacer los movimientos políticos y politizados de deudores, liderados por el llamado Barzón. Las autoridades, por sus errores y por su incapacidad de comprender el torbellino que estaban desatando, habían creado el caldo de cultivo propicio para destruir la relación deudor-acreedor, base de cualquier sistema financiero.

El baile del Fobaproa

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro originalmente había sido creado como un seguro mutualista al que contribuían los bancos para garantizar la solvencia del sistema y, con ella, el ahorro depositado en el mismo. Los fondos originales del Fobaproa provenían de los propios bancos, que pagaban una prima relacionada con sus montos de captación. Para cuando estalló la crisis a raíz de la devaluación de 1994, las autoridades parecen haber estimado que el problema bancario sumaba una cantidad de entre seis y ocho mil millones de dólares que, aunque superior a los recursos acumulados en el Fondo, fue considerada como

manejable. Pero la acumulación de errores en decisiones subsecuentes llevó a que el problema se multiplicara de una manera desenfrenada, hasta alcanzar dimensiones insospechadas e inmanejables y, lo mas sorprendente de todo, no se hicieron públicos.

En vez de capitalizar a los bancos y de subsidiar a los deudores como hubiera sido deseable, las autoridades iniciaron un proceso que nunca pudo concluirse. Se comenzó por comprar cartera sin ton ni son. Un crédito a la misma persona o empresa fue adquirido a dos bancos diferentes a precios distintos, porque el precio de adquisición aceptado por el Fobaproa fue el que determinó unilateralmente, vía su autocalificación de cartera, cada una de las instituciones beneficiadas. Este absurdo evidenció otro problema fundamental: la Comisión Nacional Bancaria se encontró con que tenía dos funciones distintas, contradictorias entre sí. Por una parte era responsable de la supervisión y regulación de los bancos y, como resultado de la crisis y de las decisiones tomadas, se tornó en la entidad responsable de salvarlos. De esta manera, lo que había hecho mal en su función supervisora (y que se evidenciaba en el hecho de que se aplicaban criterios contables y de calificación de cartera distintos en cada banco), lo tenía que encubrir en su función de salvadora de los bancos. Los conflictos de interés inherentes en esta dicotomía todavía hoy no están resueltos.

Este tema es particularmente importante. Por ejemplo, un crédito sindicado, en el que habían participado varios bancos, podía estar respaldado con reservas equivalentes al 60% del valor del crédito en Banamex, mientras que Confía había

reservado sólo el 5%. Estas diferencias se derivaban tanto de la seriedad y responsabilidad de los propios banqueros como de la falta de uniformidad en los criterios de calificación de las carteras, producto de la falta de regulación y supervisión de la Comisión Bancaria. El Fobaproa acabó comprando la cartera de un mismo cliente al precio que cada banco determinó.

De hecho, la manera de operar fue todavía más inocente. El Fobaproa no tenía más que un par de decenas de empleados, con poca experiencia y de bajo nivel, lo que le impedía auditar la cartera -o incluso siquiera recopilar en forma sistemática- la documentación que recibía. El banco enviaba una carta con la lista de créditos que transfería al Fobaproa y el monto de las reservas que al efecto había establecido. A cambio de lo cual recibía un "super Cete", es decir, un certificado de adeudo que emitía el Fobaproa (avalado por el Banco de México) y que en esencia se diferenciaba de los Cetes normales en que los "super Cetes" tienen un plazo de diez años y solamente pagan los intereses capitalizados al vencimiento. El procedimiento para la adquisición de cartera fue aleatorio: en algunos casos se firmaron convenios para compartir el riesgo entre el banco y el Fobaproa y en otros no. Las prisas y la más absoluta discrecionalidad y reserva en los criterios aplicados hacían imposible saber lo que Fobaproa estaba comprando. Expertos señalan que todavía hoy en día el personal del Fobaproa todavía no sabe, a ciencia cierta, qué es lo que hay en esa cartera.

La bola de nieve comenzó con unas cuantas compras de cartera bien intencionadas, pero pésimamente conceptualizadas y mal ejecutadas. La idea era

evitar un problema aquí o tapar un agujero por allá. En la medida en que se multiplicaban los errores, la bola crecía, hasta llegar a los más de sesenta y cinco mil millones de dólares al día de hoy. A unos banqueros se les trató con deferencia, a otros poco faltó para meterlos a la cárcel. En algunos casos el Fobaproa se comprometió a comprar dos pesos de cartera por cada peso que los accionistas se comprometieran a aportar de capital. En otros casos el Fobaproa pagó tres pesos y en otros más cuatro pesos. El mayor subsidio fue para los bancos que en el proceso acabaron siendo adquiridos por instituciones extranjeras. En el colmo de las paradojas, y con la excepción de Serfín, los bancos que siguen siendo controlados por accionistas mexicanos son de los que menos apoyos han obtenido del Fobaproa.

Ya inmerso en el hoyo en que ya había caído el Fobaproa, la única opción lógica era comenzar a vender la cartera que estaba en sus entrañas. Lo conducente era deshacerse de la cartera lo antes posible, al mejor precio posible, pero hacerlo rápido para evitar que siguiera creciendo la bola de nieve, aun si eso implicaba rematarla. Pero los temores a la crítica y la aparente necesidad de encubrir los errores previos que hubieran quedado al descubierto cuando se rematara la cartera acabó por cancelar también esa salida. De hecho, en 1996 se creó una entidad nueva llamada “Valuación y Venta de Activos”, a la que se responsabilizó de vender la cartera de Fobaproa. Sus funcionarios, deseando hacer transparente el proceso, seleccionaron lo mejor de la cartera y la ofertaron en una primera licitación. La mejor postura por esa cartera en la subasta fue de menos de

cincuenta centavos por cada peso de valor nominal, aun cuando el importe subastado fue muy modesto.

Ante el precio recibido por la mejor cartera del Fobaproa, las autoridades se apanicaron, despidieron a funcionarios probos y honestos y decidieron no continuar con el proceso de subastas. Con ello devaluaron todavía más la cartera del Fobaproa. El resultado es que hoy tenemos un pasivo de más de sesenta y cinco mil millones de dólares, que cuesta treinta millones de dólares diarios, o diez mil ochocientos millones de dólares anuales, sólo por concepto de intereses.

Si uno le sigue el rastro a todo el proceso de salvamento bancario lo que predomina no es la corrupción. Lejos de ello. Lo abrumador es la sucesión de tonterías, errores y decisiones aleatorias. Nunca hubo un plan. Este hecho produjo todos los incentivos para que los deudores no pagaran y para que los bancos no se dedicaran a cobrar. En resumen, para que todo mundo buscara el subsidio y no la responsabilidad.

La manera en que se enfrentó el problema bancario creó un caldo de cultivo propicio para que aparecieran toda clase de vivales. El río estaba revuelto, a nadie se le castigaba por no pagar, el gobierno fomentaba la cultura del no pago y la pésima legislación en la materia hacía sumamente difícil que los bancos cobraran los créditos a quienes sí podían (y no querían) pagar. En adición a la compra indiscriminada y no auditada de cartera, el Código Mercantil es totalmente inadecuado para el mundo moderno y la Ley de Quiebras no cumple su propósito.

Los seres humanos respondemos a los incentivos que se presentan en el ambiente, y los incentivos estaban dados para que, ante la impunidad, surgieran nuevos delincuentes de la noche a la mañana. Algunos que podían pagar dejaron de hacerlo, calculando que nada pasaría. Algunos banqueros aprovecharon para hacer sus propios negocios, transfiriendo al Fobaproa todas las pérdidas, incluso las que nada tenían que ver con la crisis. Los vivales y los abusivos sin duda fueron muchos y deben ser castigados ejemplarmente.

La razón por la cual no se ha castigado a estos vivales y abusivos nada tiene que ver con negligencia de los banqueros o las autoridades, pues hay una infinidad de juicios abiertos. Son los tribunales que, además de saturados, tienen que resolver casos en función de leyes obsoletas, contradictorias y con enorme margen de discrecionalidad. Para colmar el plato, una vez que la cartera entraba en Fobaproa, se abandonaban los juicios fortaleciendo el clima de impunidad para los deudores. A diferencia de los bancos, mucho más restringidos que el gobierno en su capacidad para hacer pagar a un deudor abusivo, el gobierno tiene múltiples mecanismos para castigar la impunidad en esta materia; sin embargo, miembros distinguidos del “club Fobaproa” siguen recibiendo concesiones gubernamentales. Pero no todos son vivales ni abusivos. Millones de personas honestas, que no podían pagar sus hipotecas, abandonaron sus casas antes de ser morosos o abusivos; su salida quizá no fue impecable en términos jurídicos, pero su ética es ejemplar.

No cabe ni la menor duda de que hay muchos abusos en el manejo del Fobaproa. Desafortunadamente, esos se derivan de los incentivos que creó el mal llamado “rescate” bancario. Cuando todos los incentivos promovían la deshonestidad, mucha gente entró por la puerta grande y se sirvió sin recato. Independientemente de los fraudes hechos y derechos -como los de Carlos Cabal, Angel Rodríguez y Jorge Lankenau-, en el camino se adquirieron créditos de personas pudientes y cartera de los propios banqueros. Pero si uno analiza los montos involucrados, lo que hubo no fue tanto corrupción sino el lamentable aprovechamiento que muchos hicieron cuando las puertas de las arcas públicas se quedaron abiertas al saqueo. La corrupción fue, en todo caso, el menor de los temas. De los sesenta y cinco mil millones de dólares en el Fobaproa, los tres fraudes de banqueros suman cuatro mil doscientos millones de dólares (800 de Carlos Cabal, 400 de Angel Rodríguez y 3000 de Jorge Lankenau), cifra enorme en términos absolutos pero solo el 6% del total.

Ciertamente hubo tratamiento diferenciado y favoritismos pero, en esencia, el problema del Fobaproa es uno de apilación de estupideces y su encubrimiento, circunstancias que hicieron fácil la vida de los muchos vivales que se beneficiaron del Fobaproa. Esto ocurrió básicamente por la arrogancia y falta de responsabilidad de las autoridades bancarias y hacendarias que crearon el entorno propicio para el abuso y no mucho más. Aunque hoy la supervisión bancaria es substancialmente mejor, el costo de no haberla tenido a tiempo es ciertamente imponente.

¿Es estratégica la banca?

En un sistema político competitivo y en un momento tan ríspido de la política nacional, no es imposible que alguien acabe pagando en lo personal por la desastrosa historia de la banca mexicana en los últimos años. Pero independientemente de como concluya este capítulo, el problema de la banca no está resuelto. Los bancos cayeron en el precipicio en que ahora están por la sucesión de decisiones, regulaciones e incentivos que produjo el gobierno a lo largo de los años. Algunos gobiernos, en los setenta, vieron a los bancos como una vaca lechera, en tanto que otros simplemente se dedicaron a hacer ingeniería financiera con ellos. El resultado es que no tenemos un sistema bancario capaz de financiar el desarrollo de la actividad productiva. Lo urgente es la modernización y el fortalecimiento del sistema financiero mexicano. Lo que no es obvio es que sea posible articular el consenso político para lograrlo.

En los próximos meses tendrán que venir decisiones fundamentales tanto en el asunto inmediato de convertir en deuda pública los pasivos que están en el Fobaproa como en el tema más fundamental de consolidar al sistema financiero. Lo fácil será comenzar cacerías de brujas, tratando de asignar culpas a aquellas instancias o personas que más beneficios electorales puedan derivar a los partidos políticos. Hagan lo que hagan, es crucial que reconozcan el hecho de que los bancos son el corazón de todas las economías. Sin bancos una economía no puede funcionar. Para nadie es secreto que la banca mexicana no está funcionando, que no está cumpliendo su cometido: el de captar ahorro y

canalizarlo en forma de crédito a la actividad productiva. Sin bancos no hay empresarios y sin empresarios no hay empleadores que creen empleos. Así de simple es el dilema que enfrenta la economía del país. Pero en la actualidad, los grandes ausentes en la economía nacional son precisamente los bancos. Puesto en otros términos, el debate político sobre el Fobaproa no está aislado del devenir económico del país.

Al igual que el país en esta coyuntura tan difícil de nuestra historia, la banca tiene futuro sólo en la medida en que se hagan las cosas correctas en los próximos meses, periodo durante el cual se habrán de definir elementos esenciales de la arquitectura del sistema financiero. El gobierno federal ha enviado varias iniciativas de ley al Congreso, todas ellas atacando diversos ángulos del sistema financiero, unos relacionados con el Fobaproa, otros con la Comisión Nacional Bancaria, con el Banco de México y con la participación de extranjeros en las instituciones bancarias más grandes del sistema. Todas y cada una de las iniciativas busca apuntalar a partes del sistema o tapar hoyos que han ido quedando en el camino. Aunque mucho de ello es necesario e impostergable, las iniciativas no resuelven varios de los problemas esenciales que dieron origen a la situación actual. Por ejemplo, no se eliminan las fuentes de conflictos de interés en la supervisión bancaria. Mucho más grave, ninguna de las iniciativas orienta a los bancos a cumplir con su función medular de intermediación, ni favorece la especialización de las instituciones. Estos temas no son triviales: son la diferencia entre un sistema financiero que favorece el desarrollo y florecimiento de empresas medianas y pequeñas y uno que las desahucia.

La banca, en todos los países, es un sector evidentemente estratégico. Sin bancos no hay actividad económica ni mayor capacidad de crecimiento. En este sentido, no cabe la menor duda de que la banca es estratégica y debe ser desarrollada al máximo. Pero el concepto de estratégico en el pasado llevó precisamente lo contrario. Algo que se catalogaba de estratégico era inmediatamente protegido, aislado y, por lo tanto, subdesarrollado. Eso es lo que hizo el gobierno con la banca a partir de 1970, con trágicas consecuencias.

La miopía con la que se ha regulado a la banca es patente en un hecho muy simple y doloroso en la actualidad: la única parte de la economía que crece, se desarrolla y funciona es aquella que tiene acceso al financiamiento externo. Las empresas pequeñas, medianas o de reciente creación -el futuro del empleo, la riqueza y el desarrollo de las potencialidades empresariales de los mexicanos- han quedado totalmente marginadas porque no existen los bancos que las puedan financiar para crecer. Ese potencial se materializará sólo en la medida en que existan bancos -y un sistema financiero en general- capaz de darle salida a través de crédito, servicios, capital, etcétera.

Precisamente por ser estratégica, la banca requiere todos los kilos, todos los recursos y toda la flexibilidad. Exactamente lo contrario de lo que ha habido. El sector público tiene que ejercer una agresiva y profesional supervisión, fundamentada en una regulación moderna y única, no contradictoria, compatible no sólo con los acuerdos internacionales que ha contraído el país, sino con las

cambiantes tendencias de la banca en el mundo. Es decir, la regulación debe partir del reconocimiento de la realidad y no de las teorías abstractas -o de la sinrazón- de los burócratas en lo individual que, como muestra esta historia, ya le costaron decenas de miles de millones de dólares al país. Sólo en un entorno así podrá florecer la banca. Si los propietarios de los bancos son franceses, chinos o americanos es irrelevante. Lo crucial es que los bancos cumplan su función económica, algo que no han hecho desde hace varios lustros.

Post data: ¿hacia dónde va la banca?

La noche quedó atrás en el tema Fobaproa, pero los bancos mexicanos siguen sin cumplir con su razón de ser: intermediar en forma eficiente entre los ahorradores y demandantes de crédito para financiar el desarrollo económico del país. La razón de lo anterior es múltiple, pero en el fondo se reduce a una situación muy simple: la banca no es negocio ni tiene posibilidad de serlo dentro del esquema institucional en que hoy tiene que operar en nuestro país. Para que la banca pueda convertirse en el factor clave del desarrollo económico de México es indispensable dejar de hablar del pasado reciente, no para ignorarlo, sino para comenzar a enfilarnos hacia un mejor futuro. La realidad es que toda la controversia sobre el Fobaproa obscureció la problemática del sector financiero del país en lugar de exponerla y sujetarla a una discusión analítica. Ahora que ese tema ha pasado a otro plano, no menos controvertido por cierto, es tiempo de comenzar a enfrentar el serio problema que representa la ausencia de un sistema bancario funcional.

La pregunta que tenemos que hacernos es muy simple: ¿es posible que exista una economía de mercado, moderna y dinámica que crece y genera fuentes de empleo a la velocidad necesaria, como seguramente todos los mexicanos deseamos, en ausencia de un sistema financiero viable y operativo? La respuesta es más que evidente: no existe país exitoso en el mundo que no cuente con un sistema financiero pujante y vital.

En nuestro caso experimentamos una verdadera paradoja. La economía crece a tasas más elevadas que la mayoría de los países de nuestro nivel de desarrollo, hecho independiente de la distribución de ese crecimiento. Si uno analiza los componentes de ese crecimiento, resulta claro que nuestro éxito relativo no es producto de la casualidad (ni de la ayuda providencial de la virgen de Guadalupe), sino de dos circunstancias verdaderamente excepcionales. Una es que contamos con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, un instrumento que ha permitido que las exportaciones mexicanas crezcan como la espuma y que nos diferencie de una manera extraordinariamente positiva del resto de los países de la región y de otros de semejante nivel de desarrollo. La otra es que, por la vecindad, los bancos norteamericanos se han convertido en un factor determinante del crecimiento del sector exportador mexicano. En ausencia de un sistema financiero funcional en el país, virtualmente todas las empresas mexicanas que exportan han encontrado que su única posibilidad de sobrevivencia y desarrollo se encuentra en el financiamiento que le proporcionan los bancos extranjeros.

Nos ha salvado la vecindad. Pero esa solución no constituye una salida para el resto de la economía, de la cual depende la gran mayoría de los mexicanos para su ingreso, empleo y subsistencia. Las exportaciones han constituido una verdadera bendición para la gradual recuperación del país, pero no es posible apostar todo el futuro de la economía sobre esa única base. El desarrollo del país depende en gran medida de la existencia de una pujante economía doméstica, para lo cual es imperativa la existencia de un sector financiero fuerte, bien capitalizado y competitivo. Las exportaciones, por mucho que pudiesen llegar a crecer, no podrían llegar a emplear ni siquiera a la mayoría de la población económicamente activa del país. Y no es realista suponer que las mismas fuentes de financiamiento que han permitido el espectacular crecimiento de las exportaciones -es decir los bancos comerciales de (y en) otros países- vayan a estar disponibles para el resto de la economía. Por más que las autoridades pretendan ignorar el problema, es inevitable enfrentar el hecho de que, por el camino que vamos, no tendremos bancos con la solidez necesaria para el desarrollo integral de la economía mexicana.

El desarrollo de la banca mexicana está impedido por dos circunstancias: una es que, en su aislamiento, se ha rezagado respecto al resto del mundo. La otra es que los bancos no pueden funcionar en un entorno jurídico tan adverso como el que existe en el país. No se requiere más que una lectura superficial de los diarios para observar las tendencias que han caracterizado a los bancos alrededor del mundo. Lo que domina a todos los sistemas financieros del orbe es la tendencia a

la consolidación, principalmente por medio de fusiones de instituciones bancarias de diverso tamaño y nacionalidad, y de la adquisición de bancos pequeños por los gigantes. Es decir, los bancos han estado consolidándose con gran rapidez en el mundo con el objetivo de reducir sus costos, elevar sus niveles de capitalización e incrementar su eficiencia. El tema no tiene mucha ciencia: es creciente la competencia entre las instituciones financieras por atender a las empresas comerciales e industriales de todos los países del mundo. Las empresas mexicanas más competitivas, sobre todo las exportadoras, ya entraron en esa lógica, lo que les ha abierto extraordinarias oportunidades de financiamiento, a costos verdaderamente inverosímiles cuando se compara con los costos de financiamiento (si lo hay) en el país. La pregunta para el sector financiero mexicano es si se puede abstraer de esta lógica de consolidación.

Los bancos mexicanos enfrentan enormes dificultades para fortalecerse no sólo por la ausencia de capital, sino porque esa industria no ha sido negocio por muchos años en el país. El negocio bancario es precario en el país porque el marco jurídico en que opera es inadecuado y sumamente débil. Si uno acepta que la función de un banco es la de hacer circular los recursos del público ahorrador hacia los usuarios del crédito, los bancos deben de tener una razonable certeza jurídica de que la persona o empresa que recibe el crédito lo va a pagar en la forma convenida. Por su parte, si el acreditado, quien recibe el crédito, no se encuentra en disposición o posibilidad de pagarlo, el banco debe tener la posibilidad de ejercer las garantías que le hubieran otorgado en el momento en que se concedió el crédito. Esto, que parece muy simple, es lo que no ha ocurrido

en el país en los últimos años. Lo frecuente han sido las empresas que han dejado de ser viables (y, por lo tanto, han suspendido sus pagos a los bancos), pero que han continuado operando gracias al hecho de que cuentan con la posibilidad de una protección legal excesivamente generosa. Es decir, por más que los bancos se hayan comportado como ogros y hayan incurrido en prácticas imprudentes y por demás riesgosas, la realidad es que los bancos no cuentan con instrumentos apropiados para cumplir con su función.

La economía mexicana tiene dos opciones: una es continuar por la vereda de la diferenciación creciente entre la economía exportadora y la economía doméstica, con las consecuencias políticas y sociales que eso inevitablemente traería. La otra es reconocer la necesidad de reconstituir al sector financiero y comenzar a actuar en consecuencia. Este segundo camino implicaría comenzar por aceptar que, después del desastre de los últimos años, sería absurdo pretender reconstruir un sistema bancario aislado y protegido, aun con la presencia de instituciones bancarias propiedad de bancos extranjeros. Los bancos deben operar dentro de un entorno de competencia que los obligue a reducir sus costos, ser innovadores, elevar sus niveles de eficiencia y actuar con prudencia, tal y como ha venido ocurriendo en el resto del mundo. También requieren de una estructura institucional que penalice el abuso por parte de los usuarios del crédito, práctica tan recurrida a lo largo de todo el asunto del Fobaproa. Lograr tanto la consolidación de instituciones financieras fuertes y viables como una sana competencia entre ellas, va a exigir romper con el marco de aislamiento en que vive, e históricamente ha vivido, la banca mexicana. Es decir, el país requiere un

marco jurídico moderno que favorezca el desarrollo de bancos competitivos y funcionales, dentro de la lógica de la globalización en que ya está inserta gran parte de la economía mexicana. Ante todo, requiere de una decisión gubernamental sobre la clase de banca y bancos que quiere y que cree que es posible para el país. Sin esto el desarrollo bancario -y, con éste, el de la economía en general- será imposible.

La economía mexicana difícilmente va a poder crecer y desarrollarse en forma saludable y acelerada si no cuenta con un sistema financiero competitivo, exitoso y rentable. En la actualidad ninguna de estas circunstancias existe. No se cuenta con una regulación moderna que promueva la competencia, ni con una ley de quiebras que favorezca una relación equitativa entre bancos y usuarios del crédito e incentive la reconfiguración de una planta productiva anticuada e ineficiente. Los bancos están descapitalizados y esa situación no va a cambiar mientras no enfrenten una verdadera competencia, lo que sólo ocurrirá cuando cambien las actuales regulaciones que los protegen y, a la vez, limitan. Requerimos bancos con capacidad, capital y tamaño que los haga viables. Nada de eso es posible en la actualidad.

El problema bancario no se va a resolver con una nueva estatización, como sugieren algunos, ni con mayores controles, como pretenden otros, ni mucho menos con no hacer nada, como ocurre diariamente. Estos caminos implicarían la desaparición permanente del crédito, para perjuicio de todos los mexicanos, independientemente del partido de su preferencia. La única solución es inscribir a

los bancos en la lógica de la globalización, lógica en la que ya opera toda la industria manufacturera del país. No hay razón para pensar que el sector financiero debe ser distinto. Modernizar al sector bancario es un imperativo económico y político para el país; más vale entrarle pronto, porque el deterioro continúa con el paso del tiempo y el costo de una solución (o la falta de solución) continuará incrementándose día con día.

II. Privatización: falsa disyuntiva

La privatización de empresas paraestatales ha adquirido un mal nombre. Sus detractores culpan a las privatizaciones de los años pasados de la crisis de la economía, del empobrecimiento de muchos mexicanos y, en general, del hecho de que no hayan sido satisfechas las expectativas que se habían creado. Pero la realidad es que a la privatización de empresas no se le pueden atribuir grandes méritos ni tampoco grandes culpas. La privatización de empresas propiedad de un gobierno es un mero instrumento de la estrategia de desarrollo de un país. Donde esa estrategia fue clara, las privatizaciones fueron extraordinariamente exitosas, en ocasiones mucho más de lo que los vendedores jamás imaginaron. En los casos donde la estrategia era dudosa o, más comúnmente, donde entraban en juego intereses y objetivos contrapuestos, muchas de las privatizaciones acabaron en problemas. En este sentido, la idea de privatizar sigue siendo no sólo vigente, sino indispensable para el desarrollo del país, pero siempre y cuando éstas se realicen dentro de una estrategia clara y no sujeta a conflictos de objetivos dentro

del propio gobierno. Si la estrategia está bien concebida, la privatización de empresas puede rendir buenos frutos; si no, es imposible pedirle peras al olmo.

No cabe la menor duda de que hay un conjunto de objetivos que todos los mexicanos compartimos para el desarrollo del país: una economía robusta que crezca en forma acelerada y sostenida y que permita crear numerosos empleos bien remunerados, bajos niveles de inflación, una alta competitividad y mucha riqueza bien distribuida. Si observamos el mundo a nuestro alrededor, es evidente que hay un grupo de países que se acerca a ese ideal, en tanto que otro grupo va en dirección opuesta. En forma objetiva y sin pasiones es claro que las economías abiertas que, en general, privilegian los mecanismos de mercado para la toma de decisiones en sus economías crecen más, son las que gozan de niveles de vida superiores y distribuyen mejor la riqueza entre sus habitantes. Las economías cerradas y protegidas van de crisis en crisis y se caracterizan por sus elevadísimos niveles de pobreza. Esto es cierto en los países de Europa y en los de Asia, en el continente americano y en Africa. Por donde uno le busque, las economías abiertas arrojan mejores resultados en todas las cosas que realmente importan: el crecimiento, el empleo y los niveles de vida.

La pregunta que este ensayo pretende analizar es cómo se vincula el tema de la economía abierta con el de la privatización de empresas. Si uno observa la diversidad de países cuyas economías están abiertas, es muy claro que el régimen de propiedad de las empresas es muy variado. Igual existen economías asiáticas con una fuerte presencia gubernamental a través de la propiedad de

empresas, que países que prácticamente no cuentan con empresas paraestatales. Francia es un país que se ha caracterizado por un gobierno mucho más activo en este frente que el alemán, pero su nivel de vida es muy semejante. El punto de fondo es que la privatización de empresas no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de la estrategia de desarrollo. Cuando en Inglaterra un candidato a primer ministro en los setenta convenció al electorado de que la estrategia de desarrollo vigente por muchos años era insostenible, cambió toda la política económica y, como consecuencia, se inició un vasto proyecto de privatización de empresas. Algo semejante, aunque con menos estruendo que el generado por Margaret Thatcher, ha venido ocurriendo en Francia y en varias naciones del sudeste asiático.

El tema de fondo no es, pues, el de la privatización de empresas, sino el de la apertura de la economía. Este es el punto nodal. La pregunta para México no es si son, serán o han sido buenas o malas las privatizaciones, sino si la nuestra es una economía abierta, con una clara estrategia de desarrollo, que utilice instrumentos, como la privatización de empresas paraestatales, en congruencia con la estrategia general de desarrollo seleccionada. Anticipando la conclusión, el problema de la economía mexicana es que la apertura de la economía que se inició en los ochenta ha sido inconsistente, aleatoria y parcial. En este contexto no es casual que algunas empresas privatizadas hayan resultado ser éxitos indescriptibles bajo casi cualquier medida, en tanto que otras, por desgracia muchas de las más significativas, han sido rotundos fracasos.

Este ensayo persigue dilucidar el entuerto de las privatizaciones. Dados los resultados a la fecha, dentro de un contexto de creciente escepticismo y de una retórica inflamante contra todo lo que huelga a modernización económica y eliminación de trabas al desarrollo, no es sorprendente que las privatizaciones sean vistas con suspicacia y, en todo caso, que hoy, en México, tengan un mal nombre. Pero esto no tiene por qué ser así. La primera parte del ensayo discute el problema nodal: la incompatibilidad entre una economía semi-cerrada y la privatización de empresas. La segunda parte analiza la experiencia de un proceso de privatización mal concebido, sesgado y, sobre todo, llevado a cabo dentro de un entorno regulatorio que hacía imposible garantizar el éxito del proceso. La tercera y última parte evalúa el proceso de privatización, resaltando sobre todo el tema verdaderamente central: lo importante no es la privatización de empresas paraestatales sino, de una vez por todas, completar el proceso de apertura de la economía. Por lo tanto, mientras los mexicanos no acabemos por reconocer y aceptar que las trabas al desarrollo de nuestro país son autoimpuestas, ese desarrollo tan deseado y buscado seguirá siendo una mera ilusión.

Economía cerrada y economía abierta

A la privatización de empresas que eran propiedad del gobierno le debemos la quiebra de los bancos, los abusos en materia de competencia telefónica y la ausencia de opciones en transporte aéreo. Pero a la privatización de empresas también debemos el resurgimiento de la industria acerera en el país, el nacimiento de la competencia en el mundo de la televisión, el crecimiento de la industria de

los fosfatos y fertilizantes y de muchas ramas de la industria química y la revitalización de un sinnúmero de empresas y regiones mineras. La pregunta es por qué los resultados son tan contrastantes.

Hay dos factores clave en el tema de la privatización de empresas propiedad del gobierno. Uno tiene que ver con el precio de venta y el otro con las regulaciones que van a establecer el marco de acción dentro del cual va a operar la empresa una vez privatizada. Estos dos factores tienen características muy distintas en una economía abierta y en una economía cerrada y, por lo tanto, en el desempeño de una empresa luego de ser privatizada.

En una economía cerrada de un tamaño intermedio, como era la mexicana (hoy es semicerrada), es frecuente encontrar que no existen precios de referencia para la venta de una empresa, por el hecho de que frecuentemente es el único productor en el mercado. Aun cuando hubiera varios productores, es común encontrar que los precios se encuentren distorsionados por el extraordinario peso del gobierno y de las regulaciones que éste establece. Este tipo de situaciones no existe en una economía abierta, donde, con muy pocas excepciones, existen precios de referencia a nivel internacional.

Una economía abierta opera de una manera radicalmente distinta al modo de funcionar de una economía cerrada. En el primer caso, el mercado internacional se convierte en el factor determinante del éxito de las empresas, en tanto que en el segundo las empresas operan en un ambiente relativamente predecible en el

que el gobierno tiene un impacto fundamental en su desempeño. En una entrevista realizada hace algún tiempo, un empresario describía su dilema en términos muy claros: “tradicionalmente hemos pensado que si deseábamos exportar tendríamos que competir en calidad con los proveedores domésticos de las empresas de autopartes norteamericanas y siempre descartamos esa posibilidad. Ahora, con la apertura económica, sabemos que será inevitable competir favorablemente con aquellas empresas norteamericanas, exportemos o no, ya que la competencia se dará, no sólo en el exterior, sino también en nuestro propio territorio. De hecho, nuestra única posibilidad para enfrentar con éxito esa competencia será exportando, porque de otra manera nunca lograríamos los volúmenes de producción que nos permitieran competir en precio y calidad. Pero eso no es todo, ni mucho menos. La industria automotriz norteamericana ha revertido sus pérdidas de competitividad respecto a los países asiáticos a través de la elevación de las normas de calidad en la industria. Esto implica para nosotros la exigencia de un casi inconcebible salto doble en la calidad de nuestros productos. No sólo tenemos que superar los niveles tradicionales de la industria norteamericana, sino que tenemos que ser mejores que todos los otros proveedores potenciales del mundo”.

La alocución anterior muestra fehacientemente la diferencia que la apertura de la economía ha representado para la industria manufacturera mexicana. En una economía cerrada es posible sustituir volúmenes de producción grandes en unos cuantos productos, por pequeños volúmenes de producción en cientos de ellos, pero en una economía abierta las penalizaciones en materia de costos que este

modo de operar implica resultan ser intolerablemente desventajosas. En una palabra, las economías abiertas y las economías cerradas implican modos muy distintos de operación para las empresas.

Es inevitable que las características de una economía abierta o de una economía cerrada se manifiesten de maneras muy distintas cuando se inicia un proceso de privatización de empresas estatales. Evidentemente, un factor central en la privatización de las empresas se refiere al precio al que éstas se van a vender. Pero el valor de los activos -las máquinas, los terrenos, la marca de los productos, etcétera- es muy distinta en cada caso. En el caso de una economía abierta, los activos valen lo que el mercado determina que valen, no el precio que un funcionario gubernamental les quiere asignar. El valor de la empresa y sus activos se determina en función de lo que la empresa produce a precios internacionales. Es decir, en su esencia, la valuación de activos en una economía abierta no tiene mayor ciencia, como ilustra el caso de la privatización de las empresas acereras, que se describe más adelante. Lo mismo ocurre en otros campos de la vida cotidiana: en una economía abierta las placas de los taxis o de los camiones valen lo que el mercado dice que valen, y no, como ocurría con los camiones de carga en el país, o como sigue pasando con los taxis de Nueva York, donde las placas con frecuencia valen mucho más que el propio vehículo.

La valuación de los activos de una empresa en una economía cerrada se vuelve terriblemente difícil porque ahí no existe un marco de referencia objetivo. El gobierno, que en estas circunstancias es el vendedor, tiene autoridad sobre las

regulaciones que de hecho hacen más o menos atractiva a la empresa y puede elevar o disminuir el valor de ésta en función de sus objetivos específicos. En un extremo puede crear condiciones regulatorias para que la empresa valga muy poco, lo que se presta a toda clase de corruptelas; en el otro, puede proteger de tal manera al sector en que se encuentra la empresa, que su valor asciende a niveles tan absurdamente altos que crea incentivos perversos, generando conductas imprudentes y riesgosas, como ocurrió en la primera mitad de esta década con los bancos privatizados.

Una de las peculiaridades de la economía mexicana en la última década es su desigual apertura. Coexisten sectores abiertos con sectores cerrados, lo que crea toda clase de distorsiones. Pero también hay sectores en los que se pretende que hay apertura cuando en realidad no la hay. Hay varios sectores que se encuentran formalmente abiertos pero en los que se limita la inversión extranjera. Esta situación crea distorsiones adicionales pues, en apariencia, esos sectores se encuentran abiertos y sujetos a la competencia, pero en la práctica tal competencia es inexistente. Esta es la situación de la aviación y del transporte terrestre. Muchas de las empresas que operan en estos sectores -las de aviación lo ilustran perfectamente- viven en una ficción típicamente mexicana: quiebran, lo que impacta muy gravemente a los bancos que las habían financiado y, como el gobierno no puede permitir que se interrumpa el servicio aéreo ni está dispuesto a que quiebren los bancos, crea toda clase de ficciones para mantener a flote tanto a las empresas como a los bancos. A finales de los ochenta las líneas aéreas del país, Aeroméxico y Mexicana, arrojaban pérdidas anuales cercanas a los cien

millones de dólares, aunque esas cifras seguramente subestimaban las pérdidas. El gobierno tomó la decisión de quebrar a Aeroméxico cuando la empresa no pudo enfrentar sus compromisos financieros de corto plazo, en forma más o menos simultánea con un emplazamiento a huelga que había iniciado el sindicato ASPA, a partir de un pliego petitorio que contenía demandas tan absurdas, que el nuevo contrato colectivo que se firmó apenas unos meses después tenía menos del diez por ciento del número de páginas que el anterior. Unos días después de suspendido el servicio aéreo, se constituyó la sindicatura que administró a la empresa hasta que ésta fue finalmente reestructurada, saneada y privatizada. En el *interim*, sin embargo, el gobierno tenía muy poco margen de maniobra, toda vez que las deudas de las aerolíneas eran enormes, lo que podría haber iniciado una serie de quiebras en cadena en el sector bancario. De esta manera, el gobierno se dedicó a mantener la ficción de la salud financiera tanto de los bancos como de las aerolíneas, independientemente de la realidad financiera de ambos. Más grave, las soluciones nacidas de una ficción como ésta siempre traen consigo consecuencias devastadoras para el resto de la economía y de la sociedad. En muchas ocasiones, la forma en que se “salva” a esas empresas de la quiebra es a costa del consumidor. También aquí las empresas de aviación ofrecen la mejor ilustración: luego de la quiebra tanto de Aeroméxico como de Mexicana, la única solución que pudo encontrar la burocracia fue la más perniciosa para el consumidor, pues implicó fusionarlas, sacrificando los intereses de los usuarios.

No obstante lo anterior, el caso de la aviación es un tanto especial porque muy pocos países en el mundo han liberalizado ese sector. La Unión Europea, por

ejemplo, liberalizó la aviación hace apenas unos años, creando una extraordinaria competencia interna, para beneficio del consumidor. Pero el proceso de apertura en Europa siguió una lógica preestablecida que le permitió a todas las líneas aéreas existentes adecuarse a condiciones de competencia en sus mercados tradicionales en el curso de un periodo perfectamente definido. En México, la desregulación interna no ha seguido un diseño predefinido. Típicamente a la mexicana, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha ido respondiendo a las circunstancias, sin un plan de desarrollo para la industria. Esto ha llevado a que se mantengan vivas aerolíneas que están quebradas (como Taesa), por el mero prurito de hacer valer la autoridad gubernamental, a pesar de que eso trastorna el funcionamiento de todo el sector. Por otro lado, la desregulación se ha llevado a cabo sin precisar si se persigue una apertura parcial, una política de cielos abiertos (que, como hizo Canadá, permite que empresas extranjeras vuelen hacia y desde su país a cualquier lugar del mundo), o una liberalización total que incluyera la llamada "quinta libertad", misma que permitiría que líneas extranjeras ofrecieran servicio aéreo entre ciudades dentro del país. Además de la ausencia de un proyecto para el desarrollo del sector, la fusión entre Aeroméxico y Mexicana ha sido disputada por la Comisión Federal de Competencia, lo que deja a las dos aerolíneas en un limbo. De esta manera, la indefinición domina a una industria que fue mal privatizada y todavía hoy, diez años después, a pesar de su reestructuración y buen funcionamiento, no sabe qué nueva ficción inventará la burocracia a la vuelta de la esquina.

Estas ficciones son dañinas para los usuarios y para la economía en su conjunto, porque elevan los costos de la actividad económica, inundan de deudas a fondos como el Fobaproa y enriquecen a unos cuantos accionistas a costa del resto de la sociedad. En una economía abierta ninguna de esas decisiones -y ficciones- habría sido necesaria pero, sobre todo, no hubiera sido posible.

Algo semejante ocurrió en el caso de la privatización de Televisión Azteca. En ausencia de un mercado abierto, transparente y competitivo, la burocracia se desvivió por encontrar la manera de transferir esos activos a sus empresarios favoritos. Luego de varios intentos, la empresa fue finalmente “desincorporada” del sector público en una licitación que, a primera vista, fue transparente. Sin embargo, revelaciones posteriores sugieren que, como en otros casos, el proceso fue mucho menos nítido de lo que se había afirmado. Pero el tema de fondo no es la privatización específica de una u otra empresa, sino el hecho de que la ausencia de competencia hace posible la corrupción, permite el abuso burocrático y crea incentivos perversos que, tarde o temprano, salen a relucir, generalmente con las peores consecuencias.

La mayoría del sector industrial mexicano lleva más de una década experimentando la dinámica típica de una economía abierta, pero en condiciones muy desfavorables. Subsiste un sinnúmero de empresas y sectores -tanto gubernamentales como privados- que, en la práctica, tienen todas las características de empresas monopólicas, pues actúan como tales: tienen capacidad de imponer sus términos sobre el resto de la economía, como ilustran

los casos de Pemex, las empresas de aviación, los bancos, la empresa telefónica, etcétera. Peor, nuestra legislación con frecuencia no sólo no reconoce la existencia de estos monopolios, sino que los solapa: según la Constitución y la Ley Federal de Competencia, por ejemplo, Pemex o la CFE no constituyen monopolios. Una ficción más.

Este híbrido peculiar de apertura y protección que constituye la economía mexicana entraña toda clase de consecuencias perniciosas para un desarrollo acelerado y sustentable. En primer lugar, disminuye las opciones con que, en una economía abierta, podrían contar los consumidores. En segundo lugar, impone severos costos a la economía mexicana en su conjunto porque reduce la competitividad de las empresas, disminuye el potencial de atracción al país de nuevas inversiones del exterior y permite que subsistan las prácticas monopólicas. Es decir, el habernos quedado a la mitad del camino entre una economía cerrada y una economía abierta nos ha dejado en el peor de todos los mundos: se crean desequilibrios pavorosos, se cancelan todas las fuentes de financiamiento a los empresarios que no exportan, se le niegan opciones en el uso de combustibles e insumos diversos a los industriales y, en una palabra, se hace mucho menos competitiva a la economía respecto al resto del mundo. Peor, se hace mucho más prolongado, costoso y socialmente doloroso el proceso de ajuste de las empresas a las condiciones generadas por la inacabada apertura.

Las consecuencias de la ficción en que vivimos son visibles en todos los órdenes. Su efecto perverso sobre las privatizaciones de los últimos años es quizá de lo

más visible, pero está lejos de ser único. Todas las explicaciones y quimeras que se emplean para justificar lo injustificable y para tratar de legitimar las prácticas monopólicas que impiden que el país progrese no han logrado más que mantener al país en su estado de subdesarrollo. Lo sorprendente es que algunas de las privatizaciones que se han inscrito en este contexto hayan sido tan exitosas. Sin embargo, un análisis cuidadoso revela que no hay milagro alguno: las privatizaciones que han resultado exitosas lo han sido porque operan dentro del paradigma de una economía abierta.

Una privatización sesgada

El tema nodal de muchas de las privatizaciones de los últimos años es precisamente éste: la contradicción implícita de un proceso de transferencia de activos gubernamentales, con mucha frecuencia de monopolios propiedad del gobierno, a inversionistas privados sin que mediara un contexto de competencia. Es decir, las privatizaciones se realizaron dentro del paradigma de una economía (o de sectores de la economía) que no experimentaban competencia alguna, lo que predeterminó los resultados. El contexto estableció los términos del comportamiento del gobierno como vendedor, de los inversionistas como compradores, así como de los potenciales beneficios o consecuencias de cada privatización sobre los consumidores y, en general, sobre la economía. Los términos de cada licitación y proceso de privatización se derivaron del contexto: todos los participantes, como actores absolutamente racionales que eran, se apegaron a los incentivos que tenían frente a sí: en el caso de sectores abiertos y

sujetos a la competencia, el gobierno aceptó posturas típicamente muy bajas, congruentes con el mercado internacional, y los inversionistas no ofrecieron ni un centavo más de lo que ese mismo mercado les habría permitido justificar en términos de rentabilidad futura. En los sectores en los que no existía la competencia, todo mundo hizo gala de sus mejores trajes: el gobierno abusó al sesgar las condiciones de licitación (y las regulaciones futuras) para derivar ingresos muy superiores a los que hubiese justificado un mercado competitivo, y los oferentes se auto condenaron a pagar cifras exorbitantes que jamás hubieran sido posibles en otro país y otras circunstancias. El único que nunca tuvo nada que decir fue el pobre consumidor al que nadie consultó, pero que ha tenido que pagar los platos rotos en la forma de servicios caros, menor competencia en la oferta de bienes y servicios, servicios de menor calidad o frecuencia y, como hemos visto recientemente, en la forma de menor gasto público para el crecimiento económico, ya que una buena parte del ingreso gubernamental se ha destinado a pagar el servicio de la deuda que produjeron malos procesos de privatización. Lo anterior explica porqué el desempeño de las empresas que fueron privatizadas fue muy distinto en aquellos sectores que enfrentaban competencia real (es decir formaban parte de la economía nacional que efectivamente fue abierta) de aquellos otros sectores en que existían trabas a la importación, a la inversión extranjera o a la entrada de otros competidores. No hay secretos en los resultados de las privatizaciones.

Como en otros países del mundo, las privatizaciones en México siguieron una lógica fundamentalmente fiscal. El gobierno había incurrido en una enorme deuda

pública, su gasto era superior a sus ingresos y prácticamente había desaparecido su capacidad para recobrar el liderazgo en la economía. La idea de privatizar nace al inicio de los ochenta, justamente cuando el gobierno se encontraba al borde de la quiebra. Entre 1970 y 1982 se habían constituido más de dos mil empresas paraestatales nuevas, un gran número de ellas absorbidas por el gobierno como resultado de su quiebra en manos del sector privado, pero frecuentemente como un inevitable subproducto de controles de precios o de manipulación gubernamental. La idea central detrás de ese enorme y muy rápido crecimiento del sector paraestatal era que el gobierno podía tener un impacto mucho mayor sobre el desarrollo económico a través del control de diversas empresas y sectores de la economía. En 1982 se hizo evidente que esa presunción era errónea y que lo único que el gobierno había logrado con esas políticas de expansión desenfrenada del sector paraestatal había sido someter a la economía a un ciclo de crisis recurrentes. Las políticas de endeudamiento y gasto dispendioso e improductivo de 1970 a 1982 habían sentado las bases para el empobrecimiento que se acentuó a partir de entonces, cuando hubo que comenzar a pagar la deuda.

A partir de 1983, en unos cuantos años, el gobierno se deshizo de innumerables empresas pequeñas a través de mecanismos en ocasiones transparentes, pero generalmente sin licitación alguna. Por su tamaño, el impacto económico de la venta de la gran mayoría de esas empresas fue relativamente menor, aunque, desde luego, eso no justifica la ausencia de transparencia en los procesos de transferencia. Pero algunas de las privatizaciones llevadas a cabo en esos años fueron de mucho mayor trascendencia, sobre todo por su visibilidad. Muchas de

éstas, como ilustra el caso de las aerolíneas, adolecieron de los mismos problemas de transparencia porque se mezclaron conflictos sindicales con la provisión de un servicio necesario, con la urgencia de modernización de equipo y con la necesidad de evitar la quiebra de varios bancos. Malas decisiones de inicio, en el contexto de ausencia de verdadera competencia, no hicieron más que apilar deudas y, eventualmente, pasarle la factura del desastre a los contribuyentes cumplidos.

Con el inicio del sexenio de Carlos Salinas a final de 1988 la idea de privatizar adquiere un nuevo ímpetu. Pero la decisión de privatizar no vino acompañada de una liberalización y apertura integral de la economía, sino que se instrumentó un esquema de apertura selectiva, en el que la gran mayoría de los sectores y actividades productivas de carácter industrial liberalizados ya experimentaban una fuerte competencia del exterior. Las importaciones fluían en sectores desde el automotriz hasta el de alimentos, los muebles y la ropa. Con excepción de los monopolios gubernamentales, como el del petróleo, era raro el sector industrial que no experimentaba fuerte competencia por el lado de las importaciones. Pero esa no era la situación de los servicios: no había habido apertura en el sector financiero, ni en la telefonía ni en el transporte aéreo o terrestre. Esta contradicción ya para entonces se manifestaba como un lastre para la modernización del sector industrial, pues las empresas tenían que competir con las mejores del mundo, ya sea dentro (con las importaciones) o fuera del mercado interno (a través de las exportaciones) sin contar con el apoyo de un sistema

telefónico moderno, confiable y con tarifas razonables, de un sistema de transporte competitivo y eficiente y de un sistema bancario funcional.

De esta manera, la apertura de la economía mexicana se da en forma parcial y profundamente discriminatoria. Unos sectores tienen que invertir enormes montos de dinero en forma inmediata, mientras que otros siguen rezagándose, constituyendo un fardo para el desarrollo de la economía en su conjunto. Los sectores rezagados retrasan y obstaculizan la modernización de los sectores expuestos a la competencia porque los privan de la plataforma mínima necesaria - financiamiento, materias primas, transportes- para crecer y ser exitosos. Peor, prácticamente nada de esto ha cambiado: seguimos arrastrando una permanente contradicción entre la pretensión de modernizar a la economía y la muy desigual (y desequilibrada) manera en que ésta se liberalizó. El resultado es un desempeño económico muy contrastante tanto entre diversas regiones del país como entre sectores económicos, y un excesivamente largo, tortuoso y doloroso proceso de ajuste a las nuevas circunstancias. Esto podría parecer un problema meramente teórico, pero tiene innumerables referentes en la realidad. El ejemplo más obvio, pero no por ello exclusivo, es el monopolio petrolero.

Pemex sigue siendo el principal exponente del rezago industrial del país. Hay muchas y (algunas) muy buenas razones para su existencia y exclusividad en ciertas áreas básicas de la actividad petrolera. Pero Pemex es mucho más que una empresa exploradora y explotadora de petróleo. Esta empresa fabrica, en forma exclusiva, una gran variedad de insumos que son indispensables para

diversos sectores industriales, sobre todo los de la química y petroquímica, pero también, indirectamente, otros como los de alimentos y fertilizantes. Es decir, en Pemex se producen insumos clave para un sinnúmero de empresas e industrias. Sin embargo, Pemex no otorga contratos de largo plazo para el suministro de estos insumos, lo que crea una incertidumbre permanente para el consumidor. Esta situación no es nueva y las empresas que ya existen viven bajo el riesgo permanente de perder el suministro. El problema es catastrófico para el país, pues, en un mundo en el que todas las naciones compiten por atraer inversiones del exterior, ningún inversionista estaría dispuesto a montar una planta nueva en el sector químico o petroquímico, cuyos costos típicamente se miden en los miles de millones de dólares, sin una garantía de suministro. Si la economía mexicana estuviese efectivamente abierta, Pemex se encontraría con que o suministra el producto o enfrenta la competencia a través de importaciones, en forma idéntica a lo que le ocurre al resto del sector industrial. Por lo anterior, la existencia de un monopolio más allá de las actividades petroleras esenciales -exploración explotación del recurso- es, al menos, sospechosa. No es diferente la situación de los usuarios de bancos, de servicios de telefonía y de electricidad.

La política de privatización se organizó al margen de este tipo de consideraciones. En lugar de realizarse dentro de un contexto de competencia general de la economía, las privatizaciones siguieron la lógica de lo que ya existía, con resultados muy diversos. En aquellos sectores en que existía competencia, lo común fue que la privatización siguiera un proceso de negociación fundamentado en los puntos de referencia que establecían los precios de mercado. Es decir, en

sectores económicos que ya experimentaban la competencia, el gobierno vendió las empresas o los activos industriales al mejor postor, al mejor precio posible. En prácticamente todos los casos, lo anterior implicó montos irrisorios de dinero. En algunos casos el resultado fue absolutamente patético para los adalides de los elefantes blancos. Quizá no hay mejor ejemplo que el de las plantas siderúrgicas de Sicartsa en Lázaro Cárdenas, donde el gobierno había invertido miles de millones de dólares, sólo para encontrarse con que el valor de mercado de éstas apenas alcanzaba algunas decenas de millones de la divisa norteamericana. No existe información disponible sobre la inversión gubernamental llevada a cabo a lo largo de dos décadas en el poblado que hoy se conoce como Lázaro Cárdenas. Existe un llamado “libro blanco” que explica los montos invertidos y los precios de venta de las dos secciones de la siderúrgica, pero esa información es secreta. En consecuencia, las únicas cifras disponibles son las que surgen de los Informes Presidenciales, de algunas relatorías publicadas y, sobre todo, de entrevistas con los actores en el proceso. La historia que surge de todas estas fuentes es la siguiente: la inversión gubernamental en Lázaro Cárdenas, Michoacán, sumó entre tres y cuatro mil millones de dólares, cifra que incluyó toda la infraestructura inicial para construir no sólo las plantas, sino también el poblado. Según estas fuentes, aproximadamente dos mil millones de dólares se destinaron a las dos plantas siderúrgicas y una cifra un poco menor al desarrollo del poblado contiguo. Las cifras de venta son igualmente obscuras, toda vez que no existe información oficial sobre la forma de pago: cuánto dinero se pagó por cada una de las plantas y en qué forma. Según las fuentes consultadas, la primera sección se vendió en cerca de doscientos millones de dólares, de los cuales una parte fue pagada en

efectivo y la otra fue financiada por el gobierno. La segunda sección, que el gobierno consideraba que era esencialmente inviable como negocio, logró un precio menor a los cincuenta millones de dólares. Los empresarios que adquirieron las dos secciones de Sicartsa ofrecieron montos que ellos estimaban les permitirían reestructurar las plantas siderúrgicas en un mercado mundial muy competitivo. A nadie debe sorprender que esa haya sido una de las privatizaciones más exitosas de la última década, midiendo el éxito en términos de empleo, rentabilidad, exportaciones y crecimiento de la productividad, pero también porque ejemplificó el derroche gubernamental de recursos públicos en un país relativamente pobre y con escasez de capital. La ironía de esta historia de éxito es que los empresarios que adquirieron la segunda de las plantas querían montar una planta adicional, lo que no fue posible porque la Comisión Federal de Electricidad no les pudo garantizar la disponibilidad de energía eléctrica.

La situación fue muy distinta en el caso de la privatización de empresas en sectores protegidos, en los que no había competencia abierta. Es decir, no es lo mismo privatizar una empresa que enfrenta competidores, nacionales o extranjeros, en forma cotidiana, que privatizar empresas protegidas. En esos casos es imposible determinar el precio de la empresa que se está vendiendo porque no existe un precio de referencia. La regulación que, al final de cuentas, está sujeta a las decisiones de los propios vendedores se vuelve determinante. Esa fue precisamente la situación de los bancos y de Telmex, donde los funcionarios del gobierno diseñaron un esquema de privatización orientado exclusivamente al objetivo de maximizar el precio, para lo cual estuvieron

dispuestos a modificar todas las regulaciones existentes y a incurrir en prácticas impropias -como la de sentar las bases para la vigencia, a largo plazo, de un monopolio estatal que se transfirió al sector privado- a fin de elevar al máximo el precio de las empresas vendidas.

En el caso de Teléfonos de México hubo varios proyectos de Título de Concesión elaborados por sendas secretarías de Estado, cada uno de ellos favoreciendo o impidiendo en mayor o menor medida la competencia en el sector. El Título que finalmente se aprobó y con base en el cual se llevó a cabo la privatización de la empresa fue precisamente el que posponía al máximo la apertura a la competencia, el que fortalecía las estructuras monopólicas del sector y, por lo tanto, el que mayor precio de venta tendría para el gobierno. Todas las críticas y quejas al comportamiento de la empresa telefónica en los años subsecuentes son producto no del desempeño de sus nuevos propietarios, sino de las reglas establecidas por los vendedores desde el inicio: lo único que han hecho los compradores ha sido adecuarse a las reglas bajo las cuales compraron y en razón de las que pagaron una cifra multimillonaria, muy superior a la que hubieran pagado bajo un escenario de franca apertura a la competencia.

Una situación semejante ocurrió en el sector bancario, donde el gobierno procedió exactamente con los mismos objetivos y criterios, pero con consecuencias que no se reflejaron únicamente en una menor competencia y un mayor costo para los usuarios en el sector, sino en la quiebra de todo el sistema bancario, una enorme deuda a cargo de todos los mexicanos, como evidenció el Fobaproa, y la falta

absoluta de opciones de financiamiento para la industria orientada al mercado doméstico. La peor combinación que existe es la de una privatización en un mercado sin competencia, pues implica transferir monopolios del sector público al sector privado, creando poderosos incentivos al rentismo y al abuso. El famoso “modelo mexicano de privatización” es uno que nadie de buena fe debería intentar imitar.

Dos casos adicionales que ameritan un análisis serio son los de las carreteras y los ingenios azucareros. Por su naturaleza, las carreteras no son sustituibles por bienes importados, como el acero, ni son sujeto de competencia natural y equivalente, como ocurre hoy en día con la telefonía, en que hay proveedores de servicios paralelos de comunicación a través de la telefonía celular e inalámbrica o de oferentes de vehículos alternativos para la larga distancia. El caso de las carreteras es, además, peculiar porque su construcción requiere de la expropiación de tierras y un sinnúmero de definiciones que son única y exclusivamente competencia de las autoridades de los diversos niveles de gobierno. Es decir, las carreteras pueden ser financiadas, construidas y operadas por empresas privadas, pero sus características específicas y trazo competen a las autoridades. A fines de los ochenta las autoridades federales en materia de comunicaciones decidieron que era imperativa la necesidad de construir diversas carreteras, luego de casi dos décadas de parálisis en el sector. La SCT determinó qué carreteras se harían y con qué especificaciones, y convocó a empresas privadas para que concursaran por la construcción y operación de las mismas. Como en otros casos de privatización sin competencia alguna, las autoridades se

tomaron toda clase de libertades. En la convocatoria, el gobierno estableció las bases para concursar; entre éstas se encontraban supuestos específicos a partir de los cuales debía realizarse el cálculo de los concursantes. Es decir, el gobierno determinó no sólo el lugar en que se construirían las carreteras, sino también el peaje, el aforo y la tasa de interés que las constructoras y operadoras debían contemplar en sus cálculos de financiamiento. El criterio gubernamental era uno de tiempo: las empresas concursaban por obtener una concesión para construir y operar cada una de las carreteras por el número de años que requirieran para recuperar su inversión y lograr una rentabilidad competitiva. Ganaría la empresa que ofreciera un esquema de construcción y operación de carreteras que implicara el menor número de años de concesión. En otras palabras, las empresas debían calcular sus costos a partir de los números que el gobierno les daba de entrada para, en función de ellos, operar las carreteras rentablemente por el menor plazo de tiempo posible.

El resultado del experimento carretero lo conocemos todos. Las autoridades, a la mexicana, se sintieron más duchos que el mercado y erraron en todos sus cálculos. Las tasas de interés fueron muy superiores a las estimadas, el aforo vehicular fue muchísimo menor al anticipado y el peaje estimado resultó excesivo para una economía relativamente pobre como la nuestra. Las empresas constructoras y operadoras de las carreteras quedaron al borde de la quiebra, lo que llevó al gobierno, culpable de buena parte de la situación, a tomar el control de muchas de las mismas, pagando por ellas una cifra ligeramente inferior a la que hubiera costado construirlas de origen. Por supuesto que, como en todos

estos asuntos de dinero gubernamental, no todas las carreteras fueron absorbidas por el gobierno. Muchas de ellas, las rentables, quedaron en manos de sus inversionistas originales, quedando éstos liberados de las carreteras que habían resultado ser un pobre negocio.

De haberse seguido una estrategia de mercado, el gobierno habría anunciado que se sometería a concurso la construcción y operación de una carretera que va del punto A al punto B, bajo determinadas especificaciones. Los concursantes habrían hecho sus cálculos de costos, de diseño y de ingeniería, a sabiendas de que cualquier error los llevaría a enfrentar grandes pérdidas. Como en cualquier negocio privado, el empresario habría corrido los riesgos implícitos en una actividad verdaderamente empresarial, es decir, el riesgo de equivocarse y perder o el de acertar y ganar, que son, a final de cuentas, las reglas del juego en la actividad empresarial. Eso habría llevado a decisiones más sensatas por parte de los concursantes respecto al costo de las carreteras y a las cuotas de peaje. Al garantizar el gobierno a los concursantes todos los valores clave: el aforo, las tasas de interés y las cuotas que podrían cobrar, independientemente del costo final de las carreteras, la suerte del experimento había quedado sellada. En realidad, nunca hubo privatización ni un esquema de mercado porque los constructores y concesionarios jamás corrieron el riesgo de perder.

La privatización de los ingenios azucareros siguió una lógica muy distinta a la de las carreteras pero, por la naturaleza del sector, acabó padeciendo problemas muy semejantes. La industria azucarera es una de las más complejas del mundo. Se

trata de un sector de la economía que se encuentra protegido y subsidiado en prácticamente todos los países. Estados Unidos ha establecido un complejísimo sistema de cuotas a la importación, en tanto que la Unión Europea, la región de mayor producción de azúcar del mundo, exporta el dulce a la tercera parte del precio interno, lo que produce unas distorsiones extraordinarias en todo el mundo. En México, la industria, que producía esencialmente para el mercado interno, comenzó a entrar en problemas en los años setenta como resultado de las medidas populistas que adoptó el gobierno de entonces a través de la publicación del Decreto Cañero y de la firma del Contrato Ley para los trabajadores de la industria. El Decreto establecía que el precio de la caña y, por lo tanto, los ingresos de los cañeros, se actualizaría anualmente con la inflación, independientemente del precio del azúcar. Como el precio del azúcar estaba controlado y no subía a la par de la inflación, con el paso de los años la mayoría de los ingenios acabó quebrando. El Contrato Ley de la industria complementaba los absurdos que había impuesto el Decreto Cañero al hacer extrarodiniariamente inflexible la administración de los ingenios. El objetivo gubernamental era, sin la menor duda, el de beneficiar a los trabajadores cañeros, que suman una enorme cantidad de personas y familias, a través de generosas prestaciones y salarios. Sin embargo, esos beneficios eran tan grandes -y tan superiores a la productividad del sector- que acabaron por destruir la viabilidad de los ingenios como actividad económica. En este contexto, no es sorprendente que la suma de estos dos instrumentos de la política gubernamental haya acabado por paralizar y quebrar a la mayoría de las empresas que producían el dulce.

Diez años después, cuando el gobierno decidió proceder a re-privatizar los ingenios, la industria se encontraba devastada. Gracias a los controles de precios que se habían instrumentado a partir de los setenta, prácticamente no había habido inversión en los ingenios. La maquinaria era anticuada y obsoleta y la industria seguía regulada a través del Decreto Cañero y del Contrato Ley de antaño. El gobierno cometió el grave error de intentar privatizar los ingenios sin modificar estos factores, lo que llevó a que ninguno de los potenciales inversionistas estuviese dispuesto a arriesgar su dinero en el sector. El gobierno acabó financiando la adquisición de los ingenios, prometiendo que se modificaría tanto el Decreto como el Contrato Ley. Es decir, desde el momento mismo en que se decidió privatizar era evidente que el éxito del sector sería endeble.

Los ingenios privatizados se encuentran en serios problemas. Si bien se modificó el Decreto Cañero de tal forma que el precio de la caña se encuentre asociado al precio del azúcar, la relación entre ambos es superior a la que rige en otros países. Por su parte, el Contrato Ley sigue siendo una fuente de enormes ineficiencias, dificultades para la modernización de los ingenios y un factor de conflicto permanente. Además, dado que las adquisiciones fueron apalancadas, o sea se financiaron con deuda, y las tasas de interés han resultado ser punitivas, los ingenios difícilmente han podido sobrevivir. Las altas tasas de interés tuvieron dos efectos nocivos. Por una parte, hicieron impagables los créditos que el propio gobierno había otorgado para pagar los ingenios. Pero, por el otro, destrozaron las finanzas de la operación de los ingenios, una de cuyas características es la de financiar la habilitación, siembra y zafra de los campos cañeros. Con el ascenso

de las tasas de interés a mitad de los noventa, los puros intereses que debían los cañeros resultaban ser superiores a su ingreso por la caña. Es decir, la suma de una estructura empresarial inadecuada, producto del Decreto Cañero y del Contrato Ley, con el ascenso de las tasas de interés acabó por condenar a este sector a la iliquidez financiera, si no es que a la total inviabilidad empresarial. Ninguno de estos absurdos hubiera sido posible en el contexto de una industria abierta y competitiva, aunque la azucarera no lo es en ninguna parte del mundo. Puesto en otros términos, la privatización del sector azucarero adoleció de muchos de los mismos errores que caracterizaron a las privatizaciones de empresas o sectores caracterizados por estar cerrados a la competencia.

No es casualidad que la abrumadora mayoría de las privatizaciones que han funcionado bien son las que se encuentran en sectores abiertos y sujetos a la competencia, como el del acero o los fertilizantes e incluso la televisión, en tanto que aquéllas que funcionaron mal o muy mal, y donde los abusos a los consumidores son cotidianos, se encuentran en los sectores protegidos, como la banca, la telefonía, el transporte aéreo y las carreteras. Todo esto indica que el error no se encuentra en el hecho de privatizar, sino en el contexto en el que la privatización se lleva a cabo.

Apertura y privatización

La idea de privatizar no tiene mucha ciencia. Muchos gobiernos en las últimas décadas han encontrado que el hecho de poseer fábricas, altos hornos,

termoeléctricas y demás no constituye una ventaja competitiva ni garantiza la soberanía de un país, ni mucho menos un mayor nivel de crecimiento económico. Por muchos años dominó en el mundo occidental la noción de que la propiedad (o control) gubernamental de ciertos sectores “estratégicos” de la economía permitía orientar el crecimiento económico en direcciones que eran percibidas como social y políticamente deseables. La idea, en abstracto, era la de proteger las economías domésticas, promover el crecimiento, garantizar la disponibilidad de materias primas para la industria nacional y, sobre todo, sesgar el desarrollo económico en beneficio de los sectores, grupos o regiones relevantes o favoritos de los grupos en el poder.

No cabe la menor duda de que el impacto de la existencia de empresas propiedad del gobierno, en México y en innumerables otras naciones, fue enorme. No es posible concebir el desarrollo de algunos sectores industriales, como la petroquímica en México, sin la existencia de Pemex, o del desarrollo de algunas regiones, desde Cancún hasta Lázaro Cárdenas, pasando por el estado de México, sin la inversión masiva de recursos gubernamentales en electricidad o siderurgia. Sin embargo, no todos los resultados de la creación y mantenimiento de empresas paraestatales fueron tan encomiables. Para comenzar, el costo fiscal de las empresas paraestatales fue típicamente elevadísimo: la inversión en activos fijos fue generalmente excesiva y a costos altísimos, los niveles de eficiencia patéticos y el derroche paradigmático, por no hablar de la corrupción que caracterizó a buena parte de la industria paraestatal en México y en el mundo en general. De esta manera, mientras que una empresa privada, por tener recursos

limitados y derechos de propiedad definidos, tiende a optimizar su inversión y a dedicar la mayor parte de sus recursos a la actividad productiva, que es lo que más empleos permanentes genera, una empresa paraestatal tiende a favorecer el logro de objetivos políticos, a costa de la producción, del empleo y, en última instancia, del desarrollo económico del país.

Quizá más importante, los elevados niveles de crecimiento económico que el país logró en los cincuenta y sesenta se debió mucho menos a las empresas paraestatales (que, de por sí, eran muchas menos en esa época de las que fueron en las siguientes décadas), que a la inversión pública directa. En aquellos años existía una regla de oro en el gobierno: la inversión pública atraía a la inversión privada. Con ese criterio, un gobierno tras otro utilizó la inversión pública directa para crear infraestructura que incentivara la instalación de fábricas, la generación de empleos y demás. La idea era que la inversión pública en carreteras, presas, energía eléctrica y demás permitiría el desarrollo económico del país. La evidencia histórica y estadística en este rubro es tan contundente, que no debería ser discutida. Sin embargo, la confusión reinante entre los observadores, el público en general y los políticos entre lo que es inversión pública directa (carreteras, presas, puertos, energía eléctrica, escuelas, hospitales, etcétera) y el gasto en empresas paraestatales sigue siendo cotidiana. El contraste entre las dos décadas anteriores a 1970 y las dos posteriores demuestra fehacientemente que las empresas públicas no son una panacea, en tanto que la inversión pública en infraestructura es el factor más importante del desarrollo económico. Además, y paradójicamente, la creación y operación de empresas paraestatales está directamente vinculada a

las crisis económicas de las últimas décadas, en tanto que la ausencia de inversión pública está directamente relacionada con los raquíticos niveles de crecimiento de la economía en este mismo periodo. Difícil encontrar evidencia más contundente.

Los números hablan por sí mismos. Entre 1960 y 1970, el 38% del gasto de inversión del gobierno federal se orientó hacia la construcción de infraestructura: puentes, carreteras, presas, plantas generadoras de electricidad y así sucesivamente. Entre 1970 y 1980 ese porcentaje cambió drásticamente: en ese periodo el 21% del gasto de inversión se dedicó a la infraestructura, en tanto que la abrumadora mayoría de ese rubro de gasto, el 42%, se dedicó al desarrollo de nuevas empresas paraestatales. En algunos años las cifras son todavía más contrastantes. En sólo diez años, el número de empresas propiedad del gobierno se multiplicó por más de diez. Uno podría pensar que el cambio en la orientación del gasto es intrascendente. Sin embargo, si uno observa el desempeño de la economía en esos dos periodos, hasta la discusión resulta improcedente: entre 1960 y 1970 la economía mexicana creció a una tasa anual promedio de 7%, con 2.5% de inflación anual y una deuda externa total de cuatro mil millones de dólares, en tanto que el crecimiento económico de la siguiente década fue de 6% anual en promedio, con una inflación promedio de 19% y una deuda externa al final del sexenio de José Lopez Portillo de casi ochenta y cinco mil millones de dólares. Lo más significativo del cambio ocurrido a partir de 1970 fue que el costo de la deuda contraída entre 1970 y 1982 llevó a que el país entrara en un ciclo de recesión e hiperinflación del cual apenas comenzamos a salir. Los resultados

númericos son más que elocuentes y confirman, una vez más, que no hay lógica alguna para que el gobierno actúe como empresario. Pero eso no quita que la manera de privatizar las empresas que ya están en su poder sea por demás delicada.

El costo creciente de un sector paraestatal cada vez más pesado a lo largo de los años llevó a que la mayoría de los países que fundamentaron su desarrollo económico en la presencia de un sector paraestatal grande experimentaran déficits fiscales crecientes y una deuda pública cada vez más costosa. No es secreto que la operación de infinidad de empresas paraestatales era deficitaria y que ese costo generalmente acababa siendo transferido al erario, empobreciendo a la población en general y, más importante, disminuyendo, o eliminando, la inversión pública. Uno por uno, la mayoría de los países del mundo acabaron viendo al sector paraestatal como un fardo, como un impedimento en lugar de un instrumento promotor del desarrollo.

En su más elemental concepción, la idea de privatizar empresas paraestatales comenzó por la necesidad de diversos gobiernos de resolver un problema fiscal. Se buscaba reducir los subsidios explícitos e implícitos que los gobiernos transferían a las empresas de su propiedad a fin de elevar el gasto disponible para otros rubros, indudablemente más trascendentes, de la actividad pública, y elevar la eficiencia de la economía en su conjunto, con el beneficio adicional de reducir la deuda pública gubernamental. Todos y cada uno de estos factores tenía una característica común: se buscaba reducir gasto público y elevar la calidad de la

gestión gubernamental. Además, este movimiento no ocurrió en un vacío ya que se presentaron diversas circunstancias que eliminaron la razón de ser de la exclusividad de la propiedad gubernamental en ciertos sectores, particularmente los cambios tecnológicos y regulatorios que afectaron a industrias como la de las telecomunicaciones o al sector financiero. En el primer caso, la noción de un monopolio natural desapareció cuando fue posible comunicarse por medios distintos a los cables instalados por una empresa estatal, como ocurrió con la aparición de la comunicación satelital o los teléfonos celulares. En el segundo caso, la tecnología de las comunicaciones y los cambios regulatorios que se dieron a lo largo del mundo favorecieron la aparición de un mercado financiero internacional en lugar de un sinnúmero de mercados financieros acotados a un espacio legal y físicamente determinado.

Si bien el origen de la tendencia hacia la privatización tiene en las finanzas públicas y en la tecnología a su denominador común, la manera de privatizar y el contexto del proceso de privatización fue distinto en cada país. En algunos casos, como en Argentina, la situación era desesperada en muchos sectores, notablemente los de la electricidad y la telefonía, de tal manera que la población vio en su privatización una posible salvación. En otros, como en Inglaterra y, más recientemente, en Alemania, existían servicios de primer orden, pero la privatización era vista como una manera de elevar eficiencia, reducir gasto superfluo y, al menos en Inglaterra, como un medio para desatar fuerzas y recursos empresariales que habían sido socavados por décadas de propiedad gubernamental. De una o de otra manera, todos los gobiernos vieron a la

privatización como un medio para sanear a las finanzas públicas y como un mecanismo para atraer y elevar los niveles de inversión privada en sus respectivas economías.

Pero no todos los países que privatizaron cambiaron el paradigma del actuar gubernamental. Algunos países vieron en la privatización de empresas una nueva manera de gobernar, una nueva manera de concebir la relación entre el gobierno y la economía y, sobre todo, una manera de restaurar al sector privado, a la inversión privada y, sobre todo, a la economía de mercado, como la mejor manera de provocar el desarrollo económico. Otros países, quizá los más, incluido el nuestro, no acabaron de cambiar el paradigma: vieron en las privatizaciones una manera de agenciarse ingresos fiscales de corto plazo y de quitarse de encima pesados fardos y enormes fuentes de corrupción y subsidios descontrolados, pero no más. La noción de potenciar el desarrollo a través de un mercado activo y pujante nunca avanzó. Esta diferencia explica, en gran medida, los resultados obtenidos a la fecha en cada país.

Aquellos países que cambiaron el paradigma en forma decidida y definitiva, como Chile, Inglaterra y Argentina, lo hicieron con pleno y franco reconocimiento de los errores que se habían cometido en el pasado y, particularmente, en anticipación a las necesidades futuras de sus economías. Estos países no sólo privatizaron empresas más o menos al azar, sino que abrieron plenamente sus economías, convencidos de que sólo la competencia abierta en todos los sectores podía garantizar que desaparecieran las prácticas monopólicas, que se eliminaran las

distorsiones y subsidios que favorecían a los consentidos de los políticos en cada momento dado y que se generara una base sólida para el desarrollo de la economía. Estos países abandonaron las prácticas proteccionistas, liberaron las importaciones y fomentaron abiertamente la inversión privada, tanto nacional como extranjera. No dejaron sectores protegidos, con lo que evitaron situaciones como la mexicana en la que los industriales enfrentaron (y enfrentan) la competencia directa del exterior por medio de las importaciones, pero sin contar con un sector financiero competitivo y funcional, ni con precios semejantes a los de sus competidores internacionales en los insumos y materias primas provistos por los monopolios gubernamentales, ni con la seguridad pública y certidumbre jurídica y económica que haga equiparables lo que se denomina "costos de transacción". Es decir, en México nos quedamos a medias tintas: se abrió la economía sólo en forma parcial, con lo que se agudizaron todos los vicios del pasado en lugar de consolidarse una base sólida para el desarrollo futuro del país. Las consecuencias de lo anterior ahora son evidentes: lo que se sujetó a la competencia internacional sufrió mucho más de lo necesario, en tanto que los sectores que quedaron protegidos ni cumplieron con su función en la economía, ni se salvaron de la hecatombe, como lo ilustra el bancario mejor que cualquier otro sector. Esta problemática se multiplicó y magnificó a la hora de las privatizaciones.

Los países que hicieron todo lo necesario para modernizar a sus economías son aquéllos que adoptaron un nuevo paradigma de administración económica y, por lo tanto, que vieron a las privatizaciones como un componente más de un conjunto de medidas diseñadas para alterar la manera en que funcionaba la economía. De

esta manera, los países más exitosos también son aquéllos que abrieron su economía a la competencia del exterior en todos los sectores, que modernizaron todo el marco regulatorio de la actividad económica, que actualizaron el marco legal en que operan las empresas y que, con toda conciencia, se abocaron a una política expresa de no discriminación.

La idea de abrir la economía no consistía en someter a la planta productiva a una competencia injusta sino, por el contrario, a obligarla a modernizarse y volverse competitiva para poder generar riqueza y empleos. Lo crucial es que los países que abrieron sus economías a la competencia se volcaron hacia una economía de mercado, dejando que fuesen los consumidores quienes decidieran el éxito o el fracaso de las empresas, eliminando a los tecnócratas del proceso de decisión. Muy poco de esto ocurrió en México.

La lección de una década de privatizaciones en México no es que éstas sean el origen de todos nuestros males. Hoy en día es raro el país del mundo que no haya privatizado la abrumadora mayoría de las empresas que por décadas se encontraron dentro del portafolio gubernamental. La lección es que el contexto en que se dan las privatizaciones es crucial para determinar los resultados del proceso de privatización. La transferencia de monopolios gubernamentales al sector privado constituye un error garrafal, toda vez que su efecto directo es el de impactar negativamente al conjunto de la economía. La lección es que sólo es posible privatizar en forma eficaz en el contexto de una economía abierta, pues

esa es la única manera de asegurar que el precio de la venta sea reflejo fiel de su valor económico, de modo tal que se pueda convertir a cada una de las empresas privatizadas en una fuente de creación de riqueza, empleos e ingresos para los mexicanos. Bajo este rasero, la experiencia a la fecha deja mucho que desear.

Hacia dónde

Si analizamos lo que tenemos, nos encontramos con que no existe una estrategia de desarrollo clara, definida y contundente. Igual tenemos sectores expuestos a la competencia internacional que sectores protegidos. Lo mismo hay monopolios que zonas de profunda competencia. Se ha abierto la economía de una manera tan desigual que el costo ha sido monstruoso: de hecho, se obligó a los industriales a competir con las manos amarradas, pues éstos nunca contaron con el financiamiento de los bancos, con provisión oportuna de insumos de calidad por parte de las empresas paraestatales o con servicios de transporte modernos y adecuados a partir de una infraestructura eficiente y competitiva. Los industriales tuvieron que ajustarse a la competencia como pudieron. Muchos de ellos perdieron oportunidades por la manera en que se condujo la apertura (o, más bien, por la manera en que se mantuvieron cerrados y protegidos, en forma totalmente arbitraria, un sinnúmero de sectores). Todavía hoy, la empresa que no exporta simplemente no tiene acceso a financiamiento. Esto es producto de la ausencia de una verdadera estrategia de desarrollo. En lugar de perder el tiempo con una discusión bizantina sobre la privatización de tal o cual empresa o sector,

lo que deberíamos estar debatiendo es la estrategia general de desarrollo del país y dejar de pelearnos por el uso que se pudiera dar a algunos instrumentos.

La discusión sobre la privatización de empresas representa una falsa disyuntiva que nos distrae de lo esencial. Si tuviéramos una estrategia de desarrollo definida y acabada, podríamos construir un consenso respecto al uso de los instrumentos. En ese contexto el tema de la privatización dejaría de ser uno de carácter ideológico para pasar a ser uno técnico y económico, lo que sería mucho más beneficioso. El hecho es que se ha incurrido en graves errores al privatizar, no por el hecho de hacerlo, sino porque la economía está entreabierta o, más exactamente, semicerrada.

No es casualidad que la privatización de empresas cause innumerables controversias, pues sus consecuencias han sido, en múltiples casos, desastrosas para el país por la incompleta apertura de la economía. Sin embargo, la privatización de empresas es un instrumento neutro de política económica. En esta época del mundo, lo importante para el crecimiento económico y para la fortaleza de un país no reside en la naturaleza del propietario de las empresas, sino en el dinamismo y competencia de la economía en su conjunto. A diferencia de la inversión gubernamental directa en infraestructura, las empresas paraestatales han sido, siempre, un lastre y un impedimento a la competitividad y al dinamismo de la economía. La conclusión inevitable es que la privatización es un instrumento deseable para promover el desarrollo de la economía, pero siempre y cuando exista una estrategia clara de desarrollo que lleve a la

consolidación de una economía abierta en todos los sentidos. De otra manera las privatizaciones seguirán siendo meras transferencias de monopolios (o, en algunos casos, oligopolios) públicos al sector privado, con las consecuencias conocidas y sufridas por todos.

Las privatizaciones en México tienen mal nombre por buenas razones. Si bien hay algunos casos de éxito extraordinario, muchas de las más grandes y visibles son evidencia patente de los vicios que caracterizaron al proceso. Pero cualesquiera que hayan sido esos vicios, no hubieran sido posibles en el contexto de una economía verdaderamente abierta. Por ello, la lección que arroja una década de privatizaciones en el país es que se trata de un instrumento indispensable para lograr el desarrollo del país, pero que éste sólo puede ser exitoso en el contexto de una economía abierta. Sigamos con la privatización de empresas para que el gobierno se dedique a invertir en la infraestructura que el país tanto requiere; pero para ello comencemos por el principio, por la apertura de la economía. Más claro ni el agua.

III. El TLC en el desarrollo de México

El Tratado de Libre Comercio (TLC) se ha convertido en un factor trascendental de la economía mexicana. Gracias al TLC la economía ha logrado que las exportaciones mexicanas crezcan de una manera verdaderamente prodigiosa. En sus casi seis años de vida, el TLC ha hecho posible que el crecimiento de las

exportaciones no sólo compense la contracción que ha caracterizado al mercado interno, sino que le ha dado un nuevo horizonte al desarrollo industrial del país. Pero todas las virtudes que pudieran asociarse con el TLC no son suficientes para asegurar el sano desarrollo del país. Independientemente de todos sus beneficios, el TLC no es más que un instrumento de la estrategia de desarrollo del país. Es decir, la prosperidad que anhelan y merecen los mexicanos requiere mucho más que una exitosa red de negociaciones y pactos con nuestros socios comerciales; requiere de un conjunto de políticas gubernamentales orientadas a convertir al TLC en una fuerza de cambio interno; sin ello, acabaremos desperdiciando su extraordinario potencial.

La decisión original de México de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y eventualmente con Canadá fue el resultado de un razonamiento esencialmente político. Aunque las negociaciones mismas, así como el contenido del acuerdo, tuvieron una naturaleza estrictamente económica, lo que el gobierno buscaba con el tratado era credibilidad en la permanencia, en el largo plazo, de las reformas de libre mercado implantadas en la primera parte de esta década. Adicionalmente, al gobierno de México le interesaba atraer inversión extranjera directa a la economía mexicana a fin de acelerar el ritmo de la modernización e incrementar rápidamente los niveles de la productividad.

Hoy día, casi seis años después de la entrada en vigor del TLC, la trascendencia del acuerdo ha dejado de ser un tema de disputa cotidiana. Si bien el tema

continúa desatando pasiones en la retórica de los partidos y candidatos en las campañas electorales, la realidad es que es patente el reconocimiento por parte de los mexicanos de que el TLC constituye una fuerza poderosísima de modernización del sector industrial y la principal fuente de empleos en el sector.

La firma del TLC constituyó un momento decisivo para México. Dicho acuerdo significó no sólo una dura negociación sobre asuntos comerciales y de inversión, sino también implicó definiciones fundamentales sobre la dirección que México quería seguir y, aun más difícil, en la relación de "amor y odio" que había existido con Estados Unidos desde siempre. Por consiguiente, para México, el TLC fue mucho más que un tratado comercial. Conforme se fueron dando los acontecimientos políticos y económicos después de que el TLC entró en vigor, éste cobró mucha mayor importancia. Pero sucedió lo mismo con sus detractores. El impulso reciente de la política comercial de México se ha concentrado, en gran medida, en ampliar los mercados para los productores mexicanos y atraer a inversionistas extranjeros, pero también en defender sus intereses dentro del TLC. Y todo ello se ha tenido que llevar a cabo en un entorno político doméstico extremadamente complejo.

Este ensayo pretende analizar el origen del TLC, su realidad actual y su posible contribución al desarrollo económico del país. La primera sección resume el impulso político que llevó al gobierno mexicano a pedirle a Estados Unidos que negociara el TLC, y describe el dilema que ha acosado al gobierno mexicano por

décadas: el de concentrar o diversificar las relaciones comerciales (y, para el caso, exteriores) de México con el resto del mundo. La segunda sección describe la red de acuerdos comerciales que se ha negociado en los últimos cuatro años y el impacto del TLC sobre la economía mexicana. La tercera sección se ocupa del complejo entorno político en el que se desenvuelve la política comercial hoy día. Finalmente, la cuarta parte describe y discute los dilemas que enfrenta el desarrollo económico del país en el momento actual.

La razón política fundamental del TLC para México

La decisión del gobierno mexicano de proponerle a Estados Unidos, en 1989, negociar un acuerdo comercial general tuvo una naturaleza profundamente política. Para ese momento, el gobierno mexicano llevaba varios años incorporando cambios drásticos en su política económica, dejando atrás las políticas industriales y comerciales de corte autárquico de las décadas anteriores. Después de años de estancamiento económico y tasas de inflación que amenazaban con incrementarse vertiginosamente a principios de los ochenta, la nueva política económica constituyó un cambio radical. El gobierno comenzó a redefinir su función en la economía y en la sociedad, y dejó de asumir que su propósito central era el de manejar y controlar el desarrollo de la economía, para colocarse como el generador de condiciones para que el crecimiento económico fuese posible. En el proceso, fue evidente que sería imposible hacer de México un país competitivo si éste no lograba aumentar exitosamente su presencia económica internacional. Por otra parte, los altibajos de las décadas anteriores

habían hecho imposible que las sucesivas administraciones ganaran y retuvieran la confianza del sector privado y de la comunidad inversionista, tanto de México como del exterior, sin la cual era imposible lograr un crecimiento rápido.

Por la misma razón, en México fue evidente que la liberalización por sí sola no aseguraría la confianza del sector privado. Si el gobierno mexicano quería tener éxito en la consolidación de sus reformas domésticas, iba a tener que dar garantías creíbles, a largo plazo, de que no se cambiarían fácilmente dichas reformas. A lo largo de los años ochenta, la reforma económica siguió adelante, pero tuvo poca credibilidad entre la comunidad empresarial, los inversionistas extranjeros y los mexicanos en general. La administración de Salinas llegó a la conclusión de que las reformas necesitaban una fuerte ancla política, no sólo para ganar credibilidad en la política económica, sino para convertirla en algo permanente. Una vez que se comprobó que ninguna opción doméstica era la adecuada para alcanzar el objetivo declarado, Estados Unidos, el virtual enemigo histórico, fue identificado como la única fuente potencialmente creíble de permanencia para las reformas en el país.

La negociación del TLC provocó una transformación profunda de algunas de las relaciones clave de poder en México, así como de ciertos mitos profundamente enraizados. Cuando comenzaron las negociaciones del TLC, la política mexicana ya había comenzado a sufrir severas convulsiones. Las reformas económicas emprendidas desde mediados de los años ochenta alteraron fundamentalmente la

ecuación en cuya base descansaba la política mexicana. El viejo arreglo que desde los años treinta aseguraba la paz política -el arreglo por medio del cual se intercambiaba lealtad y disciplina de todas las fuerzas políticas al presidente en turno, a cambio del acceso a la riqueza (casi siempre en la forma de corrupción) y al poder- se estaba desmantelando con gran rapidez. La liberalización de las importaciones y la desregulación redujeron cada vez más la capacidad gubernamental para garantizar el acceso a la riqueza, mientras que la competencia electoral, rápidamente creciente, amenazaba al monopolio del PRI. En términos políticos, el TLC sería el símbolo inevitable de que dichas reformas ya no podrían revertirse. De hecho, existe un compromiso legal, en el marco del Tratado, de no dar marcha atrás a la apertura y desregulación de la economía.

Al lanzar las reformas económicas, los gobiernos de de la Madrid y Salinas tomaron un riesgo atrevido, si bien calculado. Su propósito inmediato había sido el de resolver la problemática económica para evitar el colapso de toda la estructura política tradicional. Calculaban o percibían que al colapso económico le seguiría otro en el sistema político. Mantener el *statu quo* político implicaba, por tanto, una reestructuración profunda de la economía. Desde este punto de vista, las reformas económicas fueron profundamente políticas en su naturaleza. Esta circunstancia también explica por qué no se lanzó una reforma política de manera paralela y por qué siguen existiendo tantas contradicciones en la forma como el gobierno protege diversos intereses del sector paraestatal y de otros más, mismos que han

impedido una franca recuperación económica. Es decir, el gobierno mexicano nunca se propuso reformar al país en su conjunto; más bien, recurrió a las reformas económicas y, con ellas al TLC, para darle viabilidad a la economía y mantener, en lo posible, el orden político inalterado. Esta es la razón por la cual el país sigue siendo incapaz de concluir, de una vez por todas, una amplia y coherente reforma política y económica que sienta las bases para un desarrollo saludable en el futuro.

En retrospectiva, resulta obvio que el *statu quo* político no podía salvarse por el camino -la reestructuración económica- que se emprendió. La liberalización económica y la desregulación desactivaron innumerables mecanismos de control político que no siempre eran evidentes. Esto, además de los años de crisis económica, liberó todo tipo de fuerzas políticas, muchas de las cuales ya estaban activas desde antes. Para finales de los ochenta, la política mexicana se encontraba en gran ebullición y las posiciones cada vez más polarizadas. Es imposible saber si los dos reformadores iniciales -de la Madrid y Salinas- calcularon esta sucesión de acontecimientos, pero aunque no lo hayan hecho, al crear las condiciones para fortalecer la economía, comenzaron a desarrollar nuevas bases de apoyo político para la reforma.

La decisión del TLC también debilitó mitos muy arraigados, sobre todo algunos que tenían que ver con Estados Unidos. La integración económica con Estados Unidos no fue una decisión fácil para el gobierno mexicano. La relación histórica e

incómoda con un vecino tan poderoso había generado profundas sospechas entre los mexicanos, y las administraciones post-revolucionarias nutrieron y explotaron esas sospechas a fin de mantener un apretado control político interno. El resultado de este proceso fue doble: por un lado, la retórica llevó a sucesivos gobiernos de México a buscar la diversificación del comercio. Por otro, la realidad impuso sus términos: el comercio con Estados Unidos se había estado concentrando, acelerando y profundizando. Décadas después de haber anunciado la política de diversificación, la concentración del comercio era mucho mayor que antes. Además, la frontera se caracterizaba crecientemente por un proceso de “integración silenciosa” que el gobierno no podía revertir fácilmente.

Esas dos características -la retórica y la realidad- crearon actitudes únicas entre los mexicanos. Primero, se había dado un cierto tipo de amnesia colectiva sobre la naturaleza de los intercambios en la frontera, y sus consecuencias políticas y sociales potenciales a largo plazo. No faltaban advertencias, sobre todo por parte de diversos académicos sobre el tema, ni había una ceguera empresarial sobre las ventajas o el potencial que representaba la región, pero eso no significaba que el gobierno estuviese dispuesto a atender la realidad. Segundo, la disposición para ignorar lo obvio llegaba a extremos asombrosos. Por ejemplo, durante la administración de 1982-88, el 50 por ciento de los nuevos empleos en todo el país fueron creados en las plantas maquiladoras a lo largo de la frontera. Sin embargo, no se hizo nada por fortalecer a la industria, ampliar y mejorar la infraestructura

sobresaturada de la región, o buscar nuevas maneras de aprovechar ese enorme potencial.

La reacción del gobierno a los cambios en la frontera concordaba bien con una realidad nacional, igualmente importante. Desde la Independencia a principios del siglo XIX, México se ha debatido entre acercarse a Estados Unidos o mantener una prudente distancia. Pese al uso intencionado de la historia en beneficio de ciertos intereses creados dentro de la burocracia política, era imposible ignorar o negar los hechos sobre la expansión territorial de Estados Unidos durante el siglo XIX, a menudo a expensas de México. De hecho, la política exterior de México se estructuró en buena medida en torno a la idea de que Estados Unidos constituía una amenaza permanente a la soberanía mexicana. En consecuencia, pese a que varias administraciones mantuvieron en la realidad vínculos cercanos con el vecino del norte, la mayoría de los gobiernos optó por mantener cierta distancia bajo la noción de que así se garantizaría la soberanía del país; desde su perspectiva, era mejor ser pobres que estar sujetos o sometidos a una potencia extranjera. De hecho, durante décadas, un gobierno tras otro intentó diversificar el comercio exterior del país como si se tratara de un asunto de seguridad nacional. En vez de expandir el comercio con Estados Unidos, los gobiernos mexicanos buscaron formas para obstaculizarlo y, así, disminuir la importancia relativa de Estados Unidos en los asuntos de México.

En suma, después de que por décadas la política económica sirvió 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, así como de los grupos de apoyo que sostenían a la coalición gobernante en el poder. El cemento que mantuvo unida a esta coalición era la expectativa de la recuperación económica y de una distribución de beneficios entre los socios de la coalición, que incluía a grandes segmentos de las clases medias y a una porción importante de los trabajadores, empresarios y exportadores. Para todos estos grupos, el TLC constituía una garantía de la permanencia de la reforma económica y, consecuentemente, de la viabilidad de esta coalición. Además, un tratado de libre comercio podría servir para despolitizar la reforma económica, mientras esta última adquiría permanencia.

Por lo tanto, el TLC se procuró como un seguro político para todos los grupos involucrados en la nueva coalición gobernante. Dio una garantía a los sectores empresariales (tanto domésticos como extranjeros) -a los que se asignaba la enorme responsabilidad de hacer posible la recuperación económica-, y a 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. El TLC pretendía ser, ante todo, un instrumento para despolitizar la economía y, así, fortalecer el camino del cambio. Hasta ahora la historia ha sido consecuente con ello, pero no lo ha hecho de una manera muy feliz.

Los primeros años del TLC

El TLC fue inaugurado el mismo día que el ejército zapatista hizo su aparición en el estado sureño de Chiapas. Esta coincidencia marcó el inicio del año más violento en la política mexicana desde el final de la Revolución de 1910. El año incluyó dos asesinatos políticos de enorme importancia, secuestros de empresarios importantes, amenazas de renuncia de funcionarios clave del gobierno y, no menos significativo, una devaluación del peso mexicano que tuvo repercusiones en todo el mundo. Sin embargo, nada de eso alteró significativamente el curso de la política económica o, mucho menos, de la política comercial de México. El TLC empezó a demostrar su valor -y su importancia estratégica- mucho antes de lo que nadie lo había anticipado.

No hay duda que el principal impacto no económico del TLC ha sido que el régimen comercial en general y el marco de la política económica se mantuvieron virtualmente intactos, pese a las circunstancias políticas y económicas de 1994 y 1995. Todas las crisis anteriores habían provocado un cambio en esas políticas. El TLC se convirtió en una camisa de fuerza que obligó al gobierno a mantener el curso, pese a los instintos de algunos funcionarios importantes y los gritos interminables de los partidos de oposición y muchos pequeños empresarios. Lo irónico de las críticas a la liberalización comercial es que sus detractores ignoran sus dos virtudes principales: primero, que una economía abierta se recupera mucho más rápido de los vaivenes financieros que una economía cerrada, como muestra la recuperación de nuestra economía luego de la crisis de 1995, sobre

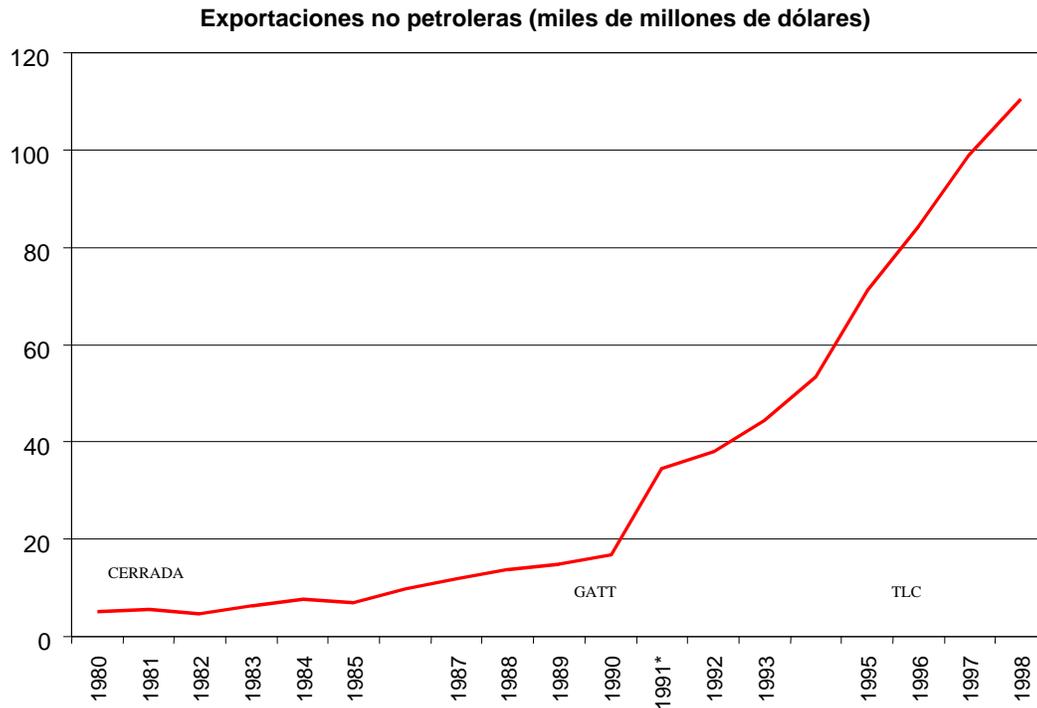
todo si se le compara con las recesiones que siguen padeciendo muchos de los países asiáticos y Brasil. Pero la otra característica de una economía abierta es mucho más importante porque tiene un enorme impacto sobre el conjunto de la población. Las economías abiertas inducen a que los fabricantes eleven el volumen de su producción y disminuyan sus márgenes de utilidad, lo que se traduce en menores precios para el consumidor y, en el largo plazo, en una mejor distribución del ingreso. Esto es algo que jamás ocurre en una economía cerrada.

Pero el mismo proceso de cambio político del cual el TLC forma una parte integral, también ha sufrido una transformación extraordinaria. Mientras que en el pasado siempre se impugnaron duramente las elecciones, hoy día hay un amplio consenso en que el proceso electoral es el mecanismo natural para elegir a los gobernantes. Aunque muchos mexicanos no están de acuerdo con el TLC y lo culpan de todo tipo de males, casi nadie duda que el TLC ha sido un factor crítico de cambio político. La necesidad que ha impuesto el TLC, y otros compromisos internacionales como la membresía a la OECD, de avanzar hacia estándares internacionales de comportamiento político y, en general, de transparencia, lo han convertido en un elemento fundamental de transformación y modernización no sólo de la economía, sino del país en su conjunto.

Los cambios también se han ido fraguando en otras partes. El TLC ha tenido un impacto extraordinario en el comercio de México. El comercio total entre México y

Estados Unidos pasó de 89.5 mil millones de dólares en 1993 a 196.2 mil millones de dólares en 1998. Antes del TLC México tenía un déficit comercial de 5 mil millones de dólares con Estados Unidos, cifra que se invirtió para arrojar un superávit de 12 mil millones después de la recesión de la economía mexicana en 1995. Esta cifra ha venido disminuyendo en la medida en que se ha reactivado la actividad económica interna. Pero aún más significativo que las cifras totales es el hecho de que las exportaciones manufactureras mexicanas han crecido de manera dramática, llegando a representar más del 80 por ciento de las exportaciones del país. Pese al TLC y a sus mecanismos de resolución de controversias, ha sido imposible resolver varios conflictos comerciales. Los más notorios tienen que ver con tomates, aguacates y el libre tránsito de los camiones mexicanos dentro de Estados Unidos. Otros conflictos incluyen la entrega de paquetería en México, el cemento y el acero. En todo caso, a pesar de notoriedad, las controversias han disminuido drásticamente como proporción del comercio total.

Evolución de las exportaciones no petroleras



* A partir de 1991, se incluyen exportaciones de maquiladoras.

Fuente: INEGI

Casi seis años después de la ratificación del TLC, México también ha firmado una amplia gama de acuerdos de libre comercio. Excepto por un tratado con Chile, que precedió las negociaciones del TLC, todos los demás se han hecho de manera que sean compatibles con el TLC. Estos incluyen tratados (o negociaciones que se están llevando a cabo) con Europa, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad Tobago y Venezuela. Las negociaciones con los países integrantes del Mercosur

han tenido una dinámica compleja que trasciende el terreno comercial, dados los objetivos políticos de Brasil en su relación con Estados Unidos. Además, Chile y México negociaron nuevamente el tratado original, lo ampliaron y actualizaron, para hacerlo compatible con el TLC e incluir no sólo el comercio de bienes, sino también salvaguardas, servicios y propiedad intelectual. Huelga decir que mientras que, políticamente, México no tendría problemas u objeciones de ninguna especie en incluir a Chile al TLC, está claro que su interés económico inherente es mantener el TLC tal y como está, por el mayor tiempo posible.

El entorno político que rodea las negociaciones adicionales de libre comercio

Mientras el TLC ha tenido un éxito rotundo, en cada uno de los objetivos que buscaba, su impacto político ha sido en gran medida negativo. Desde una perspectiva estrictamente analítica, el TLC ha sido inmensamente exitoso al integrar las economías de México, Estados Unidos y Canadá, atraer inversiones, aumentar el comercio en general e institucionalizar las reformas económicas de México. Sin embargo, no es un pacto comercial popular ni en México ni en los Estados Unidos, si bien por distintas razones. Tanto la extrema politización que los sindicatos norteamericanos impusieron sobre el proceso de ratificación en los Estados Unidos, como el colapso económico de México de 1995, convirtieron el TLC en un tema inmencionable dentro de los Estados Unidos.

En México, el TLC es menos impopular que en Estados Unidos, pero no obstante se le sigue viendo como la causa de todo tipo de males. En términos analíticos, el TLC ha afectado a un número muy pequeño de productores mexicanos, la mayoría en la agricultura o en la ganadería. México liberalizó sus importaciones sólo unos años antes de negociar el TLC -un hecho que ha llevado a una severa confusión sobre qué impactos deben atribuirse a uno u otro proceso. El libre comercio en general, sin relación alguna con el TLC, ha perjudicado mucho a una amplia gama de empresas y sectores industriales. Las importaciones de China, Taiwan y, en general, de Asia, han tenido un impacto severo sobre diversas industrias: desde la rama de juguetes a la del vestido, telas y máquinas herramienta. La mayoría de los mexicanos no establece diferencia alguna entre la liberalización de importaciones en general (que se emprendió sólo en la segunda mitad de los años ochenta con la entrada de México al GATT) y el TLC en particular. Políticamente, se considera al TLC como la causa principal de las dificultades que tienen actualmente gran parte de las empresas mexicanas.

Detrás de estos asuntos hay un complejo proceso de ajuste (y rechazo tajante a cualquier adaptación) a la competencia generada por las importaciones y la globalización. Aunque la economía mexicana en su conjunto ha logrado un éxito impactante al aumentar dramáticamente su nivel de exportaciones y al competir exitosamente con las importaciones, el número de empresas que ha logrado exportar en forma consistente no rebasa las 15 mil, de un universo de más de 150

mil empresas industriales. Las empresas que exportan, crecen, compiten y prosperan son grandes y pequeñas, operan en innumerables sectores y frecuentemente desarrollan sus propias tecnologías. También, algo muy importante en el entorno actual mexicano, caracterizado por la debilidad del sistema bancario, es que todas estas empresas disfrutaran del acceso al crédito externo.

Las empresas que se han quedado atrás suelen caracterizarse por un mal liderazgo empresarial, la falta de entendimiento sobre los cambios sucedidos en su entorno, la falta de acceso al crédito, y antiguas deudas que a menudo pesan sobre ellas. La mayor parte de estas empresas creció y se desarrolló al amparo de la protección de una política que prohibía las importaciones y subsidiaba la producción doméstica, una situación que no ha podido trascender.

Las empresas exitosas constituyen el ochenta por ciento de la producción industrial, aunque son una minoría en números absolutos; también tienden a concentrarse en el norte, así como en el occidente del país, pero su impacto geográfico es creciente, como muestra la región del Bajío. La mayor parte de las empresas que no ha tenido éxito se concentra en el corazón político del país, una zona amplia alrededor de la Ciudad de México. Dichas empresas integran un segmento que concentra cerca del setenta por ciento de la mano de obra industrial de México. Por consiguiente, aunque su importancia económica ha disminuido, su importancia política es extraordinaria, sobre todo ahora que los principales

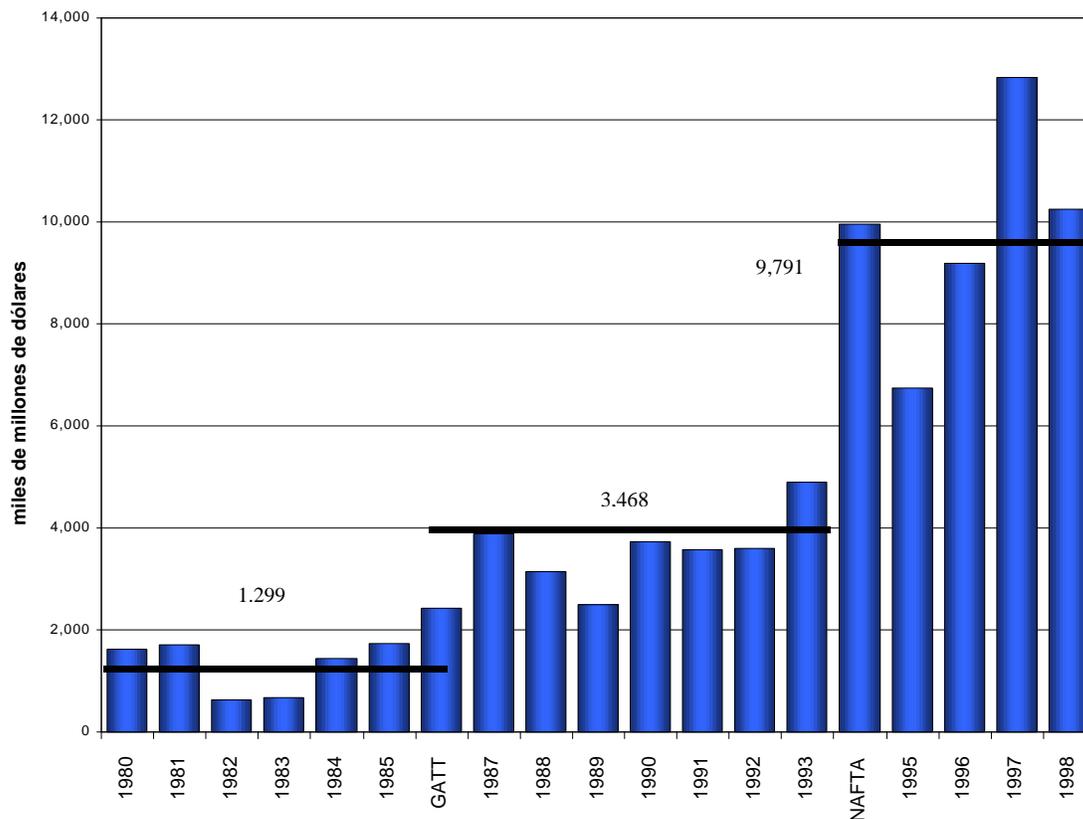
partidos de oposición buscan formas de explotar los fracasos del gobierno en el terreno económico.

La mayoría de las empresas industriales que ha tenido éxito está profundamente involucrada en el TLC, ha desarrollado redes para distribuir sus productos o ha establecido acuerdos a largo plazo con los productores y/o distribuidores norteamericanos o canadienses. Sus niveles de productividad se aproximan mucho a los de sus competidores o socios norteamericanos. Lo opuesto es cierto de las empresas que se han quedado atrás: éstas se han vuelto cada vez menos competitivas y más vulnerables debido a la competencia de las importaciones, las tecnologías cambiantes y, en general, su incapacidad para modernizarse.

El crecimiento de la inversión extranjera directa ha contribuido aún más al proceso de cambio económico en el país. El TLC ha convertido a México en una base confiable para la manufactura de partes y componentes de corporaciones norteamericanas y canadienses, muchas de las cuales se han establecido en varios estados de la República Mexicana. Un indicador sobre la importancia de esta fuente de inversión puede verse en el hecho de que varios estados -desde Aguascalientes hasta Chihuahua, Jalisco, Querétaro y Guanajuato, y así sucesivamente- disfrutan hoy día de un mercado de trabajo que se caracteriza por el empleo casi total. Otros estados, como Yucatán, Oaxaca, Tlaxcala y Puebla, se han convertido en los más grandes polos de atracción de nuevas plantas industriales, sobre todo en el ámbito de la confección. Esto contrasta de manera

muy cruda con otras regiones de México que sufren niveles sumamente elevados de desempleo. Este hecho se encuentra en el centro de las disputas actuales sobre la política económica del gobierno, en general, y el TLC en particular. Las grandes disparidades en el desempeño económico de todo el país han creado un terreno excepcionalmente fértil para la controversia política y el activismo partidista.

Evolución de la inversión extranjera directa



Fuente: INEGI

Pese a esto último, prácticamente ningún partido político disputa seriamente –aunque sí lo hacen en su retórica- la necesidad de llevar a cabo una política de integración económica con la economía mundial. La disputa que rodea al TLC tiene que ver tanto con la peculiar relación histórica de México con Estados Unidos, como con la inclinación ideológica de muchos de los críticos del TLC que se opone a una mayor integración con ese país. Pero nadie disputa la negociación de pactos comerciales con los países del sur o, de hecho, con Europa. Y aún más significativo, es tal el número de estados, individuos y empresas que se beneficia crecientemente del TLC y de la inversión extranjera directa, que éste se ha convertido en una fuerte base de apoyo para la continuidad económica, una base de apoyo mucho más coherente que cualquiera que se le pudiera oponer, a pesar de que es frecuente observar, en todos los países del mundo, que los beneficiarios potenciales del comercio internacional tienen menor propensión a defender sus intereses que quienes tienen temor de verse negativamente afectados de una liberalización.

La realidad del TLC

Aunque las quejas respecto al TLC han tendido a disminuir, no hay duda que sigue siendo una moda culpar al TLC de todos los males de la economía. Al TLC se le atribuye la creciente depauperización de una parte importante de la población, el desempleo que afecta a millones de mexicanos y el profundo deterioro que ha sufrido la planta industrial, sobre todo aquella localizada en el

centro geográfico del país. La realidad, sin embargo, es exactamente la opuesta. Lo único que verdaderamente funciona de la economía mexicana es aquella parte que está vinculada con el TLC o que se ha modernizado en línea con el tratado. Sin el TLC la economía mexicana estaría en crisis y los niveles de pobreza y desempleo serían abrumadores.

Gracias al TLC la economía mexicana, en su conjunto, ha logrado revertir las tendencias negativas de décadas de aislamiento, lo que se ha traducido en una prosperidad incipiente. La razón de esto no es casual. El TLC entraña dos características que hacen posible la reanudación del crecimiento económico: la apertura del mercado norteamericano y canadiense y la garantía que éste ofrece a la inversión. Gracias al TLC México se ha convertido en uno de los países más atractivos para invertir y producir bienes, particularmente aquellos destinados al mercado de nuestros dos vecinos al norte. Antes del TLC, en la relación comercial con Estados Unidos predominaba el tema legal: durante la década de los ochenta el número de conflictos comerciales se multiplicó, llegándose a acumular centenares de disputas. A partir de la entrada en vigor del TLC el comercio total entre las dos naciones ha hecho explosión y los conflictos han disminuido drásticamente. La propensión frecuente de los productores norteamericanos a escudarse tras acusaciones de *dumping* ha desaparecido casi del todo, razón por la cual centenares de empresas estadounidenses, canadienses, europeas y asiáticas se han instalado en México para aquí manufacturar los productos que luego exportan a otros mercados: desde automóviles y autopartes hasta una amplia gama de productos electrónicos, metal mecánicos, químicos, papel, acero,

etcétera. El TLC ofrece una garantía de acceso preferencial al mayor mercado del mundo para cualquier producto que satisfaga los requisitos formales acordados en el documento. Aunque los mexicanos no nos demos cuenta, ser un productor privilegiado de bienes para el mercado norteamericano es algo que todo el mundo nos envidia.

La garantía de acceso al mercado estadounidense y la protección política y legal que el TLC le otorga a la inversión representan un imán sumamente poderoso para la instalación de empresas en el país. Aunque algunas de esas inversiones tienen las características de una maquiladora (que, en todo caso, genera muchos empleos bien remunerados), la gran mayoría de ellas se distingue por la sofisticación de su maquinaria y por la complejidad de sus operaciones. De hecho, hay varios casos de empresas y plantas localizadas en México, operadas por trabajadores mexicanos, que ostentan niveles de productividad superiores a los de plantas similares en Estados Unidos o Asia. Es decir, los trabajadores mexicanos han demostrado ser tan capaces o más que cualquiera en el mundo. Esto último es tanto más impresionante cuando recordamos que esos trabajadores mexicanos con frecuencia tienen niveles de educación, en calidad y profundidad, muy inferiores, y un historial de acceso a servicios de salud e infraestructura en general, que son infinitamente menos sofisticados y modernos que sus contrapartes en países como Corea, Taiwán o Estados Unidos, por no hablar de Europa. En sentido contrario a lo que argumentan muchos críticos del TLC, el acuerdo ha abierto oportunidades antes impensables para el desarrollo de empresarios y trabajadores mexicanos.

Además del viejo chauvinismo que seguramente se esconde detrás de las críticas al TLC, hay una razón muy específica por la cual se le culpa de nuestros males económicos. La planta productiva mexicana dependió por décadas del gasto del gobierno, de los subsidios gubernamentales y de la protección que las empresas recibían por parte del gobierno para no tener que competir con importaciones del exterior. La gran mayoría de los empresarios mexicanos se acostumbró a no tener que molestarse por manufacturar productos de buena calidad, por elevar su productividad o por ofrecer bienes o servicios al consumidor mexicano a un precio razonable. El empresario típico adquirió maquinaria vieja, de tercera o cuarta mano, y jamás se preocupó por el consumidor. Todavía hoy, a más de doce años de iniciada la apertura a las importaciones, hay millares de productos hechos en el país que no han cambiado ni un ápice y que siguen siendo de pésima calidad. Es decir, una gran parte de las empresas, en términos absolutos, no sólo no se ha modernizado, sino que ni siquiera se ha percatado de la necesidad de hacerlo.

La verdad es que por varias décadas, mismas en que la economía estuvo cerrada, no era difícil llegar a ser un empresario exitoso en México. Por lustros, el gobierno protegió a los empresarios, prohibiendo toda -o casi toda- importación. Esto le permitió a millares de empresarios prosperar, independientemente de la eficiencia o productividad de sus empresas. En adición a lo anterior, en los setenta, el gobierno acudió al gasto público como una manera de ampliar el mercado interno, circunstancia que facilitó el crecimiento de las empresas instaladas en el país. Tanto la protección como el gasto público hicieron crisis a principios de los

ochenta. La protección de la industria impidió que se modernizara la planta productiva y la hizo incapaz de exportar. Por su parte, el excesivo gasto público (así como el endeudamiento externo de que éste vino acompañado) llevó a un crecimiento vertiginoso de los precios, al punto de llevar al gobierno mexicano a una virtual quiebra en 1982.

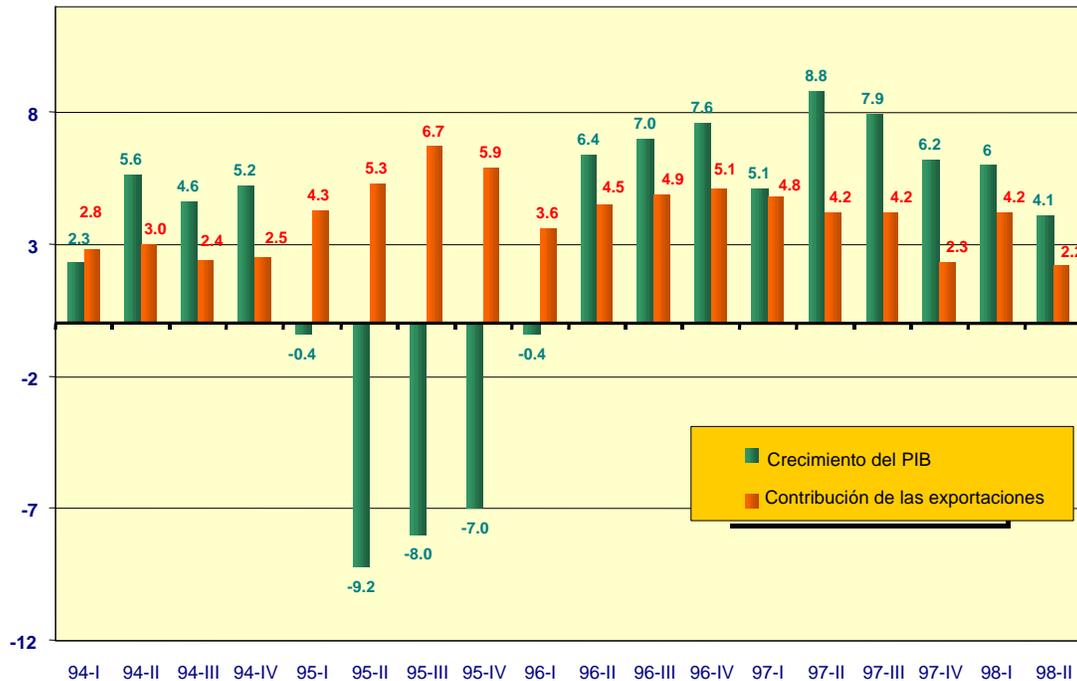
Muchos críticos del TLC, en la actualidad, argumentan que el gobierno debería fortalecer al mercado interno por la vía de un mayor gasto público y de una renovada protección a las importaciones. La idea suena muy atractiva, pero es profundamente falaz. El gasto público no puede resolver el problema económico del país, esencialmente porque el problema tiene que ver con los niveles excesivamente bajos de productividad que existen en la vieja planta industrial del país. Aumentar el gasto público llevaría a que subieran los precios, pero no a que mejorara la situación de los empresarios (y sus obreros) que se han rezagado en el proceso de modernización industrial. Por su parte, elevar (todavía más) las barreras arancelarias y no arancelarias que de por sí persisten, sin duda ayudaría a que los empresarios rezagados vendieran más de sus productos, pero dañaría al resto de la economía que ya compite con gran éxito porque haría más costosos sus insumos importados. Es decir, elevar la protección para apoyar a los rezagados implicaría favorecer a quienes no han podido o no han querido modernizarse, a costa de la competitividad de los exportadores y de todos los que han hecho ingentes esfuerzos por transformarse y ser exitosos. Un absurdo por donde se le vea. Por lo anterior, el TLC es de los pocos mecanismos de protección con que contamos los mexicanos para limitar el renovado contubernio

entre la burocracia y muchos industriales para reducir las opciones de los consumidores y elevar los precios, a través de normas y regulaciones del viejo estilo.

Aunque las tasas de crecimiento que ha experimentado recientemente la economía son claramente insuficientes para resolver los ingentes rezagos y problemas de pobreza que enfrenta el país, virtualmente todo el crecimiento que se ha logrado se relaciona con el TLC. Para los mexicanos que tienen la suerte de estar vinculados con ese éxito, todos los argumentos orientados a renegociar el TLC son absolutamente ridículos. Pero para los empresarios y obreros que no se han modernizado, esos llamados son, naturalmente, muy atractivos. Pero el problema no se encuentra en la apertura -pues doce años de apertura no han llevado a la modernización de esas empresas- sino a la total incapacidad del país - el gobierno, los empresarios y los trabajadores- por crear condiciones para que se modernice la vieja planta industrial, para que se creen nuevas empresas y para se recupere aquello que es valioso de la vieja industria y se deseche definitivamente el resto. Es decir, nuestro problema industrial no se refiere al comercio exterior ni al TLC, sino al rezago tecnológico y empresarial de nuestra industria. Es aquí donde deberíamos concentrar todas las baterías, aunque las opciones de política pública en este ámbito no son fáciles.

Exportaciones y crecimiento

MEXICO: Contribución de las exportaciones al crecimiento del PIB, 1994-1998



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos

Para resolver ese problema se requiere un sistema financiero funcional (que no tenemos), un sistema legal que facilite la quiebra o reestructuración de empresas endeudadas (que no tenemos) y un gobierno dispuesto a eliminar las enormes barreras y obstáculos que persisten a la creación de nuevas empresas y a la creación de empleos (que tampoco tenemos). Nadie, en México o en China, puede inventar empresarios o empleadores exitosos. Doce años de apertura y casi seis del TLC muestran que el potencial del empresariado mexicano es virtualmente

infinito, pero también que sólo serán exitosos los empresarios que se ayuden a sí mismos. Por su parte, el gobierno tiene que crear las condiciones para que el empresario se desarrolle, pero sólo éste puede lograr el éxito.

La oportunidad del TLC

El TLC constituye una de las mayores ventajas competitivas con que cuenta el país pero, lamentablemente, hacemos poco por aprovecharla al máximo. No hay la menor duda de que un creciente número de empresas mexicanas, que emplean a millones de trabajadores, no sólo ha convertido al TLC en su vehículo hacia el éxito económico, sino que han aprendido a explotarlo en todas sus vertientes. Sin embargo, como sociedad, hemos desaprovechado la extraordinaria (y única) oportunidad que entraña ese tratado. No se puede descartar la posibilidad de que, en el curso de la próxima década, otros países acaben gozando de ese mismo acceso privilegiado a los Estados Unidos y Canadá. De no construir una verdadera base de competitividad, habremos desperdiciado, una vez más, una oportunidad única de consolidar nuestro desarrollo y, otra vez, habremos sido, nosotros solos, culpables de negligencia y estupidez supina.

A algunos les gusta el TLC y a otros no. Sin embargo, nadie puede disputar al menos dos cosas: una, que prácticamente todos los demás países del hemisferio, y muchos de otras latitudes, darían cualquier cosa por gozar de acceso amplio y con relativamente pocas limitaciones al mercado más grande y competitivo del

mundo. La otra, que las ventajas, ahora exclusivas, que le otorga el TLC a México no van a durar toda la vida.

El TLC, en sí mismo, constituye una herramienta excepcional para el desarrollo de la economía mexicana, toda vez que permite atraer mucha inversión extranjera directa -lo que se traduce en empleos, transferencia de tecnología, oportunidades de exportación indirecta (a través del desarrollo de proveedores) y entrenamiento para los trabajadores y empleados- y genera seguridad de acceso al mercado americano para las exportaciones mexicanas. No menos despreciable es la certidumbre que ofrece la existencia misma del TLC respecto a la continuidad de ciertos principios básicos de la política económica gubernamental. De una manera o de otra, México estaría muchísimo peor de lo que está si no contáramos con ese tratado. Pero, a final de cuentas, lo que determina la eficacia del mismo es el uso que le demos, puesto que el TLC no es más que una herramienta que, en manos incapaces, evidentemente desperdiciará su potencial.

El TLC no opera en un vacío, sino en un mundo complejo y permanentemente cambiante. Muchos países han observado cómo, gracias al TLC, crecen las exportaciones mexicanas y han visto cómo, por el tratado y a pesar de la persistencia de disputas en ciertos temas, la economía mexicana logró salir extraordinariamente rápido de su atolladero de 1995. La rápida recuperación de México contrasta con la profunda y prolongada recesión en que se encuentra la mayoría de las naciones asiáticas. Todos esos países quisieran tener un TLC con Estados Unidos, algo que parece políticamente imposible en este momento pero

que, como todo en la política, eventualmente seguramente cambiará. Cuando eso ocurra y otros países comiencen a compartir las ventajas de que ahora México goza, los mexicanos tendremos que preguntarnos si hicimos todo lo que pudimos para aprovechar esa ventana de oportunidad o si la desperdiciamos como tantas otras cosas en nuestra historia. De seguir como vamos, acabaremos lamentándonos, una vez más, de nuestra negligencia y desidia.

Si en lugar de ver al TLC como una ventaja permanente e inamovible lo viéramos como un instrumento de desarrollo único, nuestro enfoque económico cambiaría radicalmente. En lugar de esperar a que las cosas pasaran solas, estaríamos acelerando todos nuestros procesos de decisión y acción gubernamental en anticipación al momento en que esa ventaja maravillosa que ha abierto el TLC ya no sea exclusivamente nuestra. Por ahora nos hemos dedicado esencialmente a sobrevivir. En la práctica, estamos dejando que sea la iniciativa de cada persona, sobre todo de los empresarios e inversionistas, la que determine el curso del desarrollo del país. No hay nada de malo en ello, pero es insuficiente.

Si en lugar de sobrevivir y esperar a que las cosas caminarán por sí mismas, nos dedicáramos a materializar la posibilidad de que el TLC se consolide como una ventaja competitiva única, tendríamos que estar trabajando en frentes que no por obvios son menos importantes. Algunos ejemplos ilustran con generosidad nuestros rezagos: en materia educativa existe un proyecto de reforma y modernización que ha comenzado a ser instrumentado. De ser exitoso, la próxima

generación de mexicanos gozaría de oportunidades mucho mejores que la actual. Sin embargo, es dudoso que la reforma vaya a tener el resultado deseado. La razón de lo anterior es muy simple: la reforma está siendo instrumentada por los mismos maestros y burócratas que, por décadas, han impedido, en la práctica, el desarrollo educativo del país. Yo no me atrevería a afirmar, como lo hacen muchos críticos, que existía un objetivo consciente de malformar o maleducar a los niños para preservar su atraso e incapacidad de progresar, pero no me cabe la menor duda de que ese ha sido el resultado histórico. Hay países que tenían problemas semejantes a los nuestros de hoy, como Corea y Singapur, que hace cosa de tres décadas se propusieron convertir a la educación en la principal ventaja comparativa de sus economías; el ritmo de crecimiento de su riqueza *per cápita* refleja con nitidez que fueron sobradamente exitosos en su objetivo. Cualquiera que sea la razón del retraso educativo y la situación actual de la reforma, nadie podría negar que el rezago educativo es enorme y no hay nada en el horizonte que permita pensar que vayamos a revertirlo a tiempo.

El caso del sistema financiero no es menos desolador. Los bancos mexicanos no funcionan porque están descapitalizados y porque se encuentran perdidos tratando de resolver los problemas de la privatización y de la crisis pasada. Las causas de su penosa situación son muchas, algunas producto de su propia incompetencia, pero la mayoría resultado de pésimas regulaciones, de un atroz manejo de la economía en estos años y una inexistente supervisión. La mejor prueba de la existencia de un grave problema se puede apreciar en dos circunstancias muy simples: la primera, que el crédito bancario total sigue

contrayéndose en términos reales. Es decir, aunque probablemente haya algunos empresarios suertudos que logran que algún banco les financie sus proyectos, la abrumadora mayoría simplemente no cuenta con un sistema financiero funcional. La segunda, que una buena parte de la economía y las empresas que prosperan lo hacen porque cuentan con crédito del exterior o de bancos extranjeros. La conclusión inevitable de esta situación es que no contamos con un sistema financiero capaz de hacer posible el desarrollo del país.

¿Qué hemos hecho frente a esta situación? Nos pasamos año y medio discutiendo un problema del pasado, el Fobaproa, y no hemos comenzado a definir la naturaleza y estructura de un sistema financiero deseable para el futuro. Es decir, en lugar de reconocer, simple y llanamente, que lo urgente, lo imperativo, es contar con una banca fuerte, bien capitalizada y funcional, nos la vivimos debatiendo cómo evadir el problema. Lo crucial es que funcione el resto de la economía, una buena parte de la cual se encuentra paralizada por la ausencia de financiamiento bancario y, en general, de bancos funcionales. Lo mismo se puede decir de la infraestructura y del inexistente estado de derecho.

Si no resolvemos el problema del sector financiero y de la educación pronto, no contaremos con el tiempo para poder cambiar, para bien, la patética realidad social y económica. Es decir, si no comenzamos a cambiar la realidad de antaño para sumar fuerzas y recursos hacia el desarrollo, seguiremos viviendo en un mundo desigual, pobre y que no satisface las necesidades de la población

simplemente porque no queremos. La enorme ventaja que constituye el TLC no va a durar para siempre. De no aprovecharla sólo nosotros seremos responsables.

El dilema del desarrollo mexicano y el TLC

En el TLC se conjugaron dos fuerzas y objetivos que para muchos parecían antagónicos: la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía mexicana y la despolitización de las decisiones de inversión de las empresas e inversionistas. La necesaria revisión de los alcances, logros y perspectivas del mismo debe llevarnos a reconocer que el principal problema del TLC es que éste no ha afectado más que a una porción pequeña de la economía y de los mexicanos. Los resultados que arrojan los primeros cinco años son mucho mejores de lo que anticipaban muchos de sus promotores, y dramáticamente distintos de los que advertían sus detractores. Pero el TLC no es un fin en sí mismo ni la panacea terrenal: es, en potencia, un instrumento excepcional de transformación económica. De no complementarse el TLC con un conjunto de políticas gubernamentales orientadas a convertirlo en una fuerza de cambio, acabaremos desperdiciando su extraordinario potencial.

En la medida en que se acerca el final de otro sexenio, periodo que ha acabado por asociarse con la palabra crisis, es imposible dejar de apreciar la relevancia y trascendencia del TLC. Más allá de los aciertos y deficiencias inherentes al tratado comercial de la región norteamericana, nadie con la mínima objetividad

puede negar el hecho de que ha tenido efectos sumamente positivos. La mayor relevancia del TLC radica en que ha permitido que una parte creciente de la economía mexicana funcione normalmente, en forma independiente del ciclo político. Es decir, una parte cada vez mayor de la economía mexicana opera en función de criterios de decisión económica en lugar de estar permanentemente sujeto a los vaivenes políticos que yacen, a final de cuentas, en el corazón de las crisis económicas del final de los últimos sexenios.

Una evaluación seria del TLC debe abocarse a tres componentes fundamentales: primero, a analizar el contraste entre lo que se proponía lograr con el tratado y lo que se ha alcanzado a la fecha. Segundo, evaluar los efectos que el TLC ha tenido sobre la economía mexicana y sus implicaciones. Y, finalmente, el tema más trascendente, a discernir si sabremos hacer uso del TLC para lograr el objetivo nacional ulterior, que no puede ser otro que el del desarrollo del país y de los mexicanos. Hasta una observación superficial de la manera en que ha evolucionado la economía mexicana a partir de que se iniciaron las reformas a la economía a mediados de los ochenta y, en particular, desde que se dio el inicio formal de la operación del TLC, revela algo que es muy obvio para cualquiera que lo quiera ver: el TLC ha permitido que la economía del país encuentre canales de desarrollo que antes eran (o parecían) imposibles de explotarse pero, también, que el TLC está lejos de ser una panacea para lograr el desarrollo integral del país. Eso depende de la estrategia más amplia de desarrollo que, al menos en la actualidad, brilla por su ausencia.

La mayor parte de los impedimentos al desarrollo del país son internos, impuestos por una burocracia que, en el mejor estilo estalinista, todo lo quiere controlar. La mejor muestra de lo anterior la ofrecieron, implícitamente, los propios empresarios cuando se iniciaron las negociaciones del TLC. En aquel momento, a principios de esta década, cada cámara y asociación empresarial del país preparó una evaluación de la situación de su sector o rama industrial, presentando, al final del estudio, una serie de conclusiones y peticiones concretas, todas ellas supuestamente encaminadas a orientar la negociación gubernamental con Estados Unidos y Canadá. Para sorpresa de nuestros dilectos burócratas, la abrumadora mayoría de las peticiones y recomendaciones -demandas sería una mejor palabra- que presentaron los empresarios no se referían a obstáculos y dificultades impuestas por los norteamericanos o canadienses, sino por la propia burocracia mexicana. Lo único que pedían los empresarios mexicanos es que les igualaran la cancha para poder competir o, como alguna vez le pidió una mujer argentina a su presidente: “Mire señor, con que no me fastidie es suficiente”.

Pero el TLC no tenía fines exclusivamente económicos. Además de abrirle oportunidades de desarrollo a las empresas mexicanas, el TLC perseguía, mucho antes de iniciado el actual sexenio, objetivos político estratégicos vitales, como garantizar la continuidad de la política económica a fin de que las decisiones de inversión y ahorro de los mexicanos dejaran de estar inexorable y trágicamente vinculadas al ciclo sexenal. Puesto en otros términos, un propósito central del TLC residía en crear algunas instituciones no sujetas a la discrecionalidad y, sobre todo, arbitrariedad, de la burocracia mexicana. Partiendo de un reconocimiento

implícito de que las crisis sexenales tenían un origen político y no económico, independientemente de que sus síntomas y, en particular, sus manifestaciones fuesen de orden económico y financiero, el TLC perseguía, y sin duda ha comenzado a lograr, que los empresarios nacionales y extranjeros tuvieran la suficiente certeza de continuidad económica como para realizar inversiones multimillonarias con un tiempo de maduración superior a la duración de un periodo gubernamental. Nada garantiza que desaparezcan las fatídicas crisis sexenales, pero el TLC es la estructura institucional más sólida con que contamos para avanzar en esa dirección.

Casi seis años de vigencia del Tratado han tenido un brutal efecto sobre la economía mexicana. El efecto principal del TLC ha sido el de forzar a que las empresas mexicanas se dediquen a elevar la productividad, a aprovechar las ventajas comparativas con que cuenta el país y a desarrollar ventajas competitivas propias, a negociar asociaciones estratégicas con empresas extranjeras clave para su actividad y a asumir riesgos empresariales dentro de un entorno institucional y legal previamente inexistente. El resultado general es obvio para todos: las empresas que han adoptado la lógica inherente a la globalización de la economía que anima al TLC se han transformado, en tanto que el resto de las empresas mexicanas languidece, esperando alguna solución milagrosa que evidentemente nunca aparecerá. El ajuste inherente a este proceso ha sido sustancial, como lo muestra el imponente crecimiento económico que experimentan regiones que nunca habían sido significativamente manufactureras, en tanto que aquellas que tradicionalmente lo habían sido, han experimentado una

inevitable contracción. Lo paradójico de lo anterior es que, contra lo que piensan muchos críticos de la apertura, los mexicanos comunes y corrientes, que de tontos no tienen nada, hacen hasta lo indecible por obtener un empleo en las empresas vinculadas al TLC porque ven lo obvio: esos empleos son más atractivos y permanentes que las alternativas. El TLC resulta ser mucho más popular de lo que los críticos suponen.

Lo más revelador de estos años es que todo aquello que se ha abierto y liberalizado de la economía mexicana ha prosperado, en tanto que todo aquello que sigue bajo el yugo burocrático, como los servicios, particularmente la banca, se ha rezagado, al igual que las políticas públicas en general, que prácticamente han abandonado todo objetivo de reforma. Aunque el sector automotriz ha prosperado como pocos, las excesivas protecciones de que goza no sólo contradicen el espíritu del Tratado en general, sino que se han convertido en una fuente de disputas políticas, como ilustra el caso de los llamados autos *chocolate*. Con todo, el desempeño del TLC demuestra fehacientemente que mientras que la población en México se ha adaptado cada vez más a la lógica del TLC, el gobierno y el Congreso siguen paralizados, convirtiéndose en los mayores fardos al desarrollo del país.

El TLC es un instrumento central para el desarrollo del país. Ha permitido comenzar a despolitizar al menos una parte de las decisiones empresariales, contribuyendo al desarrollo de empresas e industrias de clase y competitividad internacionales. Aunque está todavía lejos de beneficiar a todos los mexicanos, su

éxito es tan abrumador que sus limitaciones acaban siendo intrascendentes en términos relativos. Pero el TLC no es, ni puede ser, un objetivo en sí mismo. El país requiere de una estrategia del desarrollo que lo tome como uno de sus pilares fundamentales, pero que vaya más allá: a la educación, a la infraestructura, a la competitividad integral de la economía y de la población. En suma, a elevar la productividad general de la economía del país. En ausencia de una estrategia de esa naturaleza acabaremos siendo un país perpetuamente dependiente de bajos salarios. Triste corolario para una institución tan visionaria y exitosa como ha probado ser, a menos de seis años de su lanzamiento, el TLC.